

# Lagrådsremiss

## Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 23 mars 2026

*Johan Forssell*

*Anders Olin*  
(Justitiedepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att en utlännings vandel (levnadssätt) i ökad utsträckning ska kunna beaktas vid prövningen av beviljande och återkallelse av uppehållstillstånd. Det huvudsakliga syftet med ändringen är att skapa större möjligheter att kunna avlägsna utlänningar ur landet på grund av brister i deras vandel. Därutöver föreslås bland annat att uppehållstillstånd av andra skäl ska kunna återkallas i fler fall än i dag. Det övergripande syftet är att åstadkomma skärpta regler för uppehållstillstånd.

Lagändringarna föreslås i huvudsak träda i kraft den 13 juli 2026.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	4
2	Lagtext .....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2023:337) om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	18
3	Ärendet och dess beredning .....	19
4	Svensk utlänningslagstiftning är under förändring .....	19
4.1	Utlänningars rätt att befinna sig i Sverige och kopplingen till migrationspolitiken .....	19
4.2	Beaktande av en utlännings levnadssätt .....	20
4.3	Pågående omläggning av migrationspolitiken .....	22
5	Brister i levnadssättet bör få större betydelse för möjligheterna att vistas i Sverige .....	22
6	Vad bör ingå i en vandelsprövning? .....	25
7	Uppehållstillstånd och bristande vandel .....	40
7.1	Bristande vandel ska beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd .....	40
7.2	Bristande vandel ska kunna leda till återkallelse av ett uppehållstillstånd .....	49
7.3	Bristande vandel ska beaktas vid prövningen av om ett permanent uppehållstillstånd ska beviljas .....	55
8	Andra ändringar i vägransgrunderna bör inte göras .....	57
9	Förstärkta möjligheter att avvisa utlänningslag .....	60
10	Ytterligare möjligheter att återkalla uppehållstillstånd .....	64
10.1	Hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten .....	64
10.2	Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd när tillståndet grundats på felaktiga uppgifter i samband med ansökan .....	71
10.3	Återkallelse av uppehållstillstånd när förutsättningarna inte längre finns .....	73
10.4	Tidsfristerna för återkallelse ska förkortas eller tas bort .....	77
10.5	Minskad betydelse av skäl som talar emot återkallelse av uppehållstillstånd .....	84
11	Generell uppgiftsskyldighet .....	89
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	96
13	Konsekvenser av förslagen .....	100
13.1	Ekonomiska konsekvenser .....	100
13.2	Konsekvenser för ordning och säkerhet och för det brottsförebyggande arbetet .....	104
13.3	Konsekvenser för enskildas grundläggande fri- och rättigheter .....	105

13.4	Övriga konsekvenser .....	108
14	Författningskommentar .....	110
14.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	110
14.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:337) om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	129
Bilaga 1	Sammanfattning över betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33) .....	131
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	136
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	152
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Kompletterande förslag till betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33) .....	153
Bilaga 5	Lagförslagen i promemorian .....	154
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna .....	156

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
2. lag om ändring i lagen (2023:337) om ändring i utlänningslagen (2005:716).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 5 kap. 2 a, 2 d, 7, 15, 17 och 17 a §§, 5 a kap. 3 §, 7 kap. 1, 3, 4 och 7 §§, 8 kap. 2–4, 6 a, 11, 21, 23 och 24 §§, 12 kap. 14 b och 15 a §§ och 13 kap. 9 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 7 kap. 3 a–3 d §§, av följande lydelse.

*Lydelse enligt lagrådsremissen*      *Föreslagen lydelse*

*Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt*

#### **5 kap.**

##### **2 a §**

Om en flykting eller en subsidiärt skyddsbehövande som har återtagits enligt 5 a kap. 7 a § 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.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

##### **2 d §<sup>1</sup>**

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.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2014:198.

7 §<sup>2</sup>

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.

15 §<sup>3</sup>

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 brottmålska 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.

*Lydelse enligt lagrådsremissen      Föreslagen lydelse*  
*Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt*

17 §

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2021:765.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2022:1015.

avses i 1 a, 1 b, 2 a, 2 d, 3 eller 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.

Upphållstillstånd 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.

Upphållstillstånd 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.

avses i 1 a, 1 b, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, särskilt beaktas om *utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet, har dömts för brott eller i övrigt brustit i sin vandel*. 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.

Upphållstillstånd 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 *eller* säkerhet.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 17 a §<sup>4</sup>

Upphållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 §, om

1. oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att få uppehållstillståndet,

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.

2. en utlänning adopterats eller ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inletts uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd,

3. utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet, *eller*

4. *utlänningen har dömts för brott eller i övrigt brustit i sin vandel och uppehållstillståndet enligt artikel 3 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, i den ursprungliga lydelsen, inte omfattas av bestämmelserna i det direktivet.*

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2023:652.

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 utlänningsen 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 utlänningsens övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden.

### 5 a kap.

#### 3 §<sup>5</sup>

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.

### 7 kap.

#### 1 §<sup>6</sup>

Nationell visering, *uppehållstillstånd och arbetstillstånd* får återkallas för en utlänningsen 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 utlänningsen 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 utlänningsen om utlänningsen eller någon annan medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.*

I viseringskodexen finns bestämmelser om upphävande och återkallelse av Schengenvisering.

*Om utlänningsen 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.*

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2006:219.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2011:705. Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket tas bort.

### 3 §<sup>7</sup>

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, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet,

b) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspioneri 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 §

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige.*

#### 3 b §

*Ett uppehållstillstånd för en utlänning får återkallas, om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet, har dömts*

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2024:28. Ändringen innebär att tredje stycket tas bort.

*för brott eller i övrigt har brutit i sin vandel.*

*Första stycket ska inte tillämpas på uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 1 a, 1 b, 2 a, 2 d eller 4 §. Det ska inte heller tillämpas på uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 3 § i de fall som enligt artikel 3 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, i den ursprungliga lydelsen, omfattas av det direktivet.*

### *3 c §*

*Ett uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 3 § får, i andra fall än som avses i 3 b §, återkallas om utlänningsen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.*

*Ett uppehållstillstånd får återkallas för en utlänningsen som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, om utlänningsen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detsamma gäller för utlänningsens anhöriga.*

### *3 d §*

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får, utöver vad som i övrigt framgår av denna lag, återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.*

## *4 §<sup>8</sup>*

Vid *bedömning* av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänningsen som har rest in i landet ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningsen har till Sverige och till om *andra skäl* talar *mot* att tillståndet återkallas.

Vid *bedömningen* av om uppehållstillståndet för en utlänningsen som har rest in i landet ska återkallas enligt 1 eller 3–3 d § ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningsen har till Sverige och till om *det annars finns särskilda skäl* som talar *emot* att tillståndet återkallas.

Vid en sådan bedömning ska det särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningsen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningsen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne,

hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningsuppehållstillstånd återkallades också särskilt beaktas. Även utlänningsövriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.

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 utlännings eller utlännings barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

#### 7 §<sup>9</sup>

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Om utlännings anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar trots att bosättningen upphör, får uppehållstillståndet dock återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde.

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Om utlännings *har* 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. *Om utlännings har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för forskning, forskning vid rörlighet för längre vistelse eller utbildning på forskarnivå och därefter beviljats ett permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § ska dock tidsfristen vara två år.*

### 8 kap.

#### 2 §<sup>10</sup>

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 utlännings 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 *Sverige inte lämnar* begärda upp-

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2014:777.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2016:875.

gifter, 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,

uppgifter eller om utlänningen eller någon annan medvetet lämnar oriktiga uppgifter eller medvetet förtiger omständigheter som är av betydelse för rätten 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 Schengen gränserna), 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 utlänningens inresa eller vistelse i den staten.

### 3 §<sup>11</sup>

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 (2025:327) om internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas.

3. om han eller hon tidigare har dömts för brott till en strängare påföljd än böter eller har återfallit i brott med böter som påföljd och med anledning av brottsligheten 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,

5. om det med stöd av lagen (2025:327) om 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, kommer att brista i sinandel.*

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 §<sup>12</sup>

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 har upphört att gälla, eller efter inresan till Sverige beviljats ett uppehållstillstånd, som har upphört att gälla.

#### 6 a §<sup>13</sup>

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 och 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.

#### 11 §<sup>14</sup>

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 får avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2014:198.

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2017:22.

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2014:198.

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 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.

*Lydelse enligt lagrådsremissen*  
*Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt*

*Föreslagen lydelse*

### 21 §

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken utlännningen frivilligt ska lämna landet i enlighet med beslutet (tidsfrist för frivillig avresa). Tidsfristen ska bestämmas till två veckor om utlännningen avvisas och till fyra veckor om utlännningen 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 utlännningen avviker,
2. utlännningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet,
2. utlännningen utgör en risk för allmän ordning eller säkerhet,
3. utlännningen genom ett avvisningsbeslut nekas att resa in i landet,
4. utlännningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns och då avvisas, eller
5. utlännningen avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet.

För EES-medborgare och deras familjemedlemmar gäller i stället för första stycket 12 kap. 15 § tredje stycket.

Första och andra styckena gäller inte för en utlännning som omfattas av förordningen om återvändandegränsförfarande. Då gäller i stället det som sägs om tidsfrist för frivillig avresa i artikel 4.5 i den förordningen.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 23 §<sup>15</sup>

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 utlännningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Ett beslut om avvisning varigenom en utlännning nekas att resa in i landet ska dock inte förenas med ett återreseförbud.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som avser en EES-med-

Ett beslut om avvisning eller utvisning som avser en EES-med-

borgare 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.

borgare 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 §<sup>16</sup>

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.

### 12 kap.

#### 14 b §<sup>17</sup>

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 dock en längre tidsperiod bestämmas.

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 *emot* 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.

Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa gäller omedelbart.

#### 15 a §<sup>18</sup>

Om en utlänning inte har lämnat landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning när en

Om en utlänning inte har lämnat landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning när en

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2014:198.

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2024:28.

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2025:225.

tidsfrist för frivillig avresa löpt ut ska den myndighet som meddelat tidsfristen meddela ett återreseförbud. Återreseförbudet ska bestämmas till högst fem år. *Utgör* utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning *och* säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

tidsfrist för frivillig avresa löpt ut ska den myndighet som meddelat tidsfristen meddela ett återreseförbud. Återreseförbudet ska bestämmas till högst fem år. *Om* utlänningen *utgör* ett allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

Ett återreseförbud enligt första stycket får dock inte meddelas om beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition, en ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om ny prövning eller om särskilda skäl talar mot att ett sådant förbud meddelas.

### 13 kap.

#### 9 §<sup>19</sup>

I ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av *permanent* uppehållstillstånd, ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller främlingspass tillämpas bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen (2017:900) om kommunikation endast om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

I ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd, ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller främlingspass tillämpas bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen (2017:900) om kommunikation endast om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

---

1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer i fråga om 7 kap. 3 d § och i övrigt den 13 juli 2026.

2. I fråga om uppehållstillstånd som har beviljats före ikraftträdandet gäller 7 kap. 1 § i den äldre lydelsen.

3. Den nya bestämmelsen i 7 kap. 3 b § ska inte tillämpas om de omständigheter som läggs till grund för återkallelsen uteslutande är hänförliga till tiden före ikraftträdandet.

4. Den nya bestämmelsen i 7 kap. 3 b § ska inte tillämpas på uppehållstillstånd som har meddelats enligt 5 kap. 1 § eller 3 § första stycket punkt 5 före den 12 juni 2026. Den ska inte heller tillämpas på uppehållstillstånd som har meddelats enligt 5 kap. 3 § före den 12 juni 2026, om förutsättningarna är sådana att uppehållstillståndet efter den dagen skulle ha omfattats av artikel 23 i 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.

5. Om en utlänning före ikraftträdandet har lämnat ett sådant meddelande till Migrationsverket som avses i 7 kap. 7 § gäller den paragrafen i den äldre lydelsen.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:337) om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) i stället för lydelsen enligt lagen (2023:337) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **7 kap.**

#### **1 §<sup>1</sup>**

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 utlänningslagen eller någon annan medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.*

I viseringskodexen finns bestämmelser om upphävande och återkallelse av Schengenvisering. I Etias-förordningen finns bestämmelser om ogiltigförklaring och återkallelse av resetillstånd.

*Om utlänningslagen 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.*

<sup>1</sup> Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket tas bort.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i november 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen (dir. 2023:158). Utredningen, som antog namnet Vandelsutredningen, överlämnade i april 2025 betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2024/00812).

Under den fortsatta beredningen i Regeringskansliet uppmärksammades att betänkandet behövde kompletteras i fråga om omfattningen av vissa föreslagna bestämmelser. En promemoria togs därför fram inom Justitiedepartementet i dessa frågor. Promemorian finns som *bilaga 4*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2025/02026).

I denna lagrådsremiss behandlas förslagen i betänkandet och förslagen i promemorian.

### 4 Svensk utlänningslagstiftning är under förändring

#### 4.1 Utlänningars rätt att befinna sig i Sverige och kopplingen till migrationspolitiken

Reglerna om utlänningars rätt att uppehålla sig i Sverige har utvecklats sedan början av 1900-talet. Från tiden före 1914 års utvisningslag till nu gällande utlänningslag (2005:716) löper den bärande idén att staten har möjlighet att reglera de förhållanden under vilka utlänningar har möjlighet att komma till, vistas och etablera sig i Sverige. Grundprincipen har varit, och är fortfarande, att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i och arbeta i Sverige.

Lagstiftningen har under 1900-talets senare del att i hög grad inriktats på flykting- och anhöriginvandring. Inte minst sedan Sverige blev medlem i EU har en anpassning skett till internationella regelverk och normer. Genom 2005 års utlänningslag inrättades en ny instans- och processordning med speciella migrationsdomstolar. I lagen har också centrala EUrättsakter genomförts, till exempel 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 (rörlighetsdirektivet), rådets direktiv 2003/109/EG av

den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (direktivet om varaktigt bosatta) och rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet).

## 4.2 Beaktande av en utlännings levnadssätt

I utlänningslagstiftningen finns bestämmelser om individuell utlänningskontroll, dvs. den möjlighet som finns att beakta personliga omständigheter vid prövningen av om en utlänning ska ha rätt att vistas i Sverige. På vilket sätt det ska ske, och vad som kan beaktas, har varierat över tid.

Länge fanns, kopplat till Polismyndigheten, en anmälningsskyldighet för ”främlingar”, med risk för utvisning, bland annat om utlännen begick något som stred mot lag eller allmän ordning eller om utlännen lämnade falska uppgifter om sig. Genom 1954 års utlänningslag infördes en fastare reglering av utlänningsrättigheter vad gällde att vistas och arbeta i Sverige, bland annat i syfte att förhindra en godtycklig behandling och att ge dem en så tryggad ställning som möjligt. Avsikten med reglerna i den lagen om utvisning av kriminella och asociala personer var att avlägsna personer som på grund av sina individuella egenskaper inte var önskvärda i riket.

Möjligheten till individuell utlänningskontroll bedömdes också nödvändig för att kunna upprätthålla ett system med generell utlänningskontroll, genom vilken tillströmningen av utläningar kontrollerades och avvägdes utifrån allmänna överväganden. Frågan om avlägsnande av kriminella knöts också tydligare till brottmålsprocessen. Vad gäller möjligheten att i övrigt avvisa eller avlägsna utläningar infördes generella bestämmelser med inriktning bland annat på oärlig försörjning och vissa fall av missbruk eller om någon regelmässigt av trots eller uppenbar vårdslöshet undandrog sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskilda.

Möjligheterna att avlägsna utläningar på grund av brott och asocialitet, liksom att vägra en utlänning uppehållstillstånd på grund av dennes levnadssätt, inskränktes genom 1980 års utlänningslag. De förändrade reglerna motiverades bland annat med att det som ett led i invandringspolitiken var angeläget att begränsa möjligheten att utvisa utläningar som rotat sig i landet och att bestämmelserna avseende asocialitet, undandragande från förpliktelse, oärlig försörjning och missbruk sällan hade tillämpats. Enligt 1980 års utlänningslag fick uppehållstillstånd vägras en utlänning på grund av dennes vandel endast om förhållandena var sådana som angavs i vissa av lagens bestämmelser om avvissning och utvisning på grund av asocialitet. Det framhölls att vandelsprövningen var av störst betydelse när utlännen funnits i Sverige en kort tid medan större vikt senare skulle läggas vid vistelsetidens längd och övrig anknytning till landet.

Medan reglerna om utvisning på grund av brott kom att överföras oförändrade till 1989 års utlänningslag avskaffades möjligheten att utvisa en utlänning på grund av asocialt beteende samtidigt helt. Skälet till detta var att utvisning på denna grund skett så sällan att bestämmelsen ansågs obsolet. En möjlighet att avvisa en utlänning som kort tid efter ankomsten

med fog kunde befaras att inte försörja sig på ett ärligt sätt eller att ägna sig åt brottslighet behölls dock. Det infördes också möjligheter att inom viss tid återkalla uppehållstillstånd på grund av befarad asocialitet eller befarad kriminalitet. 1989 års utlänningslag saknade till en början bestämmelser om beaktande av en utlännings levnadssätt i ärenden om uppehållstillstånd för andra tillståndssökande än asylberättigade. En sådan prövning kom dock ändå att ske i praxis. År 1995 kompletterades lagen med en generell bestämmelse om att det vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd skulle beaktas om utlännings kunde förväntas föra en "hederlig vandel". Bestämmelsen inriktades dock på lagakraftvunna domar och annan otvetydigt konstaterad misskötsamhet, såsom erkända gärningar som bedömdes kunna leda till fällande dom. Mindre förseelser kunde inte ges självständig betydelse, men i enskilda fall med svaga anknytningsskäl i övrigt ingå i en avslagsbedömning.

I och med 2005 års utlänningslag togs möjligheten att återkalla uppehållstillstånd om en utlännings hade handlat på ett sådant sätt att det fanns anmärkningar mot hans eller hennes levnadssätt bort. Skälet var att tillämpningsområdet bedömdes vara begränsat och att bestämmelsen aldrig hade använts. Grunderna för att efter en vandelsprövning vägra uppehållstillstånd för andra utlännings än skyddsbehövande behölls dock, med förtydligandet att det av lagtexten klart framgick att annan misskötsamhet än brottslighet fick vägas in endast om utlännings även gjort sig skyldig till brott.

Sveriges medlemskap i EU har kommit att i hög grad präglade migrationspolitiken och ett antal EU-direktiv har som nämns ovan (avsnitt 4.1) genomförts i utlänningslagen. Gemensamt för dessa är att de bland annat reglerar förutsättningarna för att i olika situationer neka utlännings rätt att vistas i Sverige. Inom de områden som regleras av EU-rätten finns det inte någon allmän möjlighet att till exempel neka en utlännings ett uppehållstillstånd eller återkalla hans eller hennes uppehållstillstånd på grund av brister i levnadssättet. Typiskt sett finns det inom det EU-rättsligt reglerade området däremot möjligheter att till exempel neka eller återkalla ett uppehållstillstånd med hänsyn allmän ordning och säkerhet (se närmare avsnitt 10.1).

I dag gäller, med undantag för i huvudsak uppehållstillstånd med EU-rättslig grund eller som grundar sig på andra svenska internationella åtaganden, att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd särskilt ska beaktas om utlännings har gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet (5 kap. 17 § utlänningslagen). Därmed finns en viss uttrycklig möjlighet att neka ett uppehållstillstånd på grund av brister i en utlännings levnadssätt, eftersom misskötsamhet kan beaktas inom ramen för en samlad bedömning tillsammans med brottslighet. På liknande sätt kan en utlännings förväntade levnadssätt få betydelse vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd, i frågor om avvisning och – i mer begränsad omfattning – vid prövningar om återkallelse enligt 7 kap. utlänningslagen.

Genom att bedömningen av en utlännings levnadssätt och skötsamhet har kommit att i huvudsak kopplas till frågor om brottslighet har det anslag som historiskt betonades avseende skälen för en individuell utlänningskontroll förskjutits och inskränkts.

### 4.3 Pågående omläggning av migrationspolitiken

Regeringen vill under mandatperioden se ett paradigmskifte för att åstadkomma en restriktiv och långsiktigt hållbar migrationspolitik. Villkoren för asylrelaterad invandring stramas åt, mottagningssystemet ställs om och återvändandearbetet förstärks. Migrationspolitikens inriktning går från asylinvandring till högkvalificerad arbetskraftsinvandring. Arbetet med att skapa ordning och reda i migrationspolitiken innefattar även initiativ som syftar till att uppvärdera medborgarskapets betydelse och att möjliggöra att fler brottsdömda ska kunna utvisas och att uppehållstillstånd ska kunna återkallas för den som missköter sig. Kontrollen över vilka som befinner sig i landet skärps, med inriktning mot ett mer rättvist och rättssäkert migrationssystem. I linje med det är det naturligt att överväga frågan hur utlänningars levnadssätt ska ges större betydelse för deras rätt att vistas i Sverige än vad som gäller i dag.

Omläggningen av migrationspolitiken syftar också till att bidra till att förbättra förutsättningarna för integration för den som beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Allmänhetens stöd och förtroende för migrationspolitiken är beroende bland annat av att utlänningar som befinner sig i Sverige följer svenska lagar och respekterar grundläggande svenska värderingar. Skärpta villkor och krav förväntas bidra till att öka delaktigheten i samhället. Ett fokus för integrationspolitiken är numera att varje person som kommer till Sverige själv ansvarar för att bli en del av det svenska samhället. Det innebär ett eget ansvar för att lära sig svenska språket, skaffa sig kunskaper om lagar och regler och efterleva de grundläggande värderingar som finns i det svenska samhället.

## 5 Brister i levnadssättet bör få större betydelse för möjligheterna att vistas i Sverige

### **Regeringens bedömning**

Utlänningars levnadssätt (vandel) bör tillmätas större betydelse för deras rätt att vistas i Sverige än vad som gäller i dag, såväl vid en inledande prövning som senare under deras vistelse.

### **Utredningens bedömning**

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser invänder inte i sig mot grundprincipen att en utlänningars levnadssätt och skötsamhet beaktas i frågor om uppehållstillstånd. *Polismyndigheten*, *Åklagarmyndigheten* och *Uddevalla kommun* är uttryckligen positiva till eller har inga invändningar mot syftet med det

av utredningen föreslagna vandelskravet. Bland annat Polismyndigheten lyfter fram att ett skärpt och tydligare vandelskrav i utlänningsärenden kan få en brottsförebyggande effekt. *Migrationsverket* tillstyrker en ordning där möjligheterna att mer löpande beakta en utlännings skötsamhet utökas.

Flera remissinstanser, bland andra *Linnéuniversitetet*, *Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL)* och *Svenska PEN*, avstyrker utredningens bedömning på principiella grunder och anför sammanfattningsvis att den typ av vandelsprövning som föreslås skapar stora skillnader gällande levnadsvillkor och rättigheter mellan medborgare och andra invånare i landet. Andra remissinstanser, bland andra *Brottsförebyggande rådet (Brå)* och *Civil Rights Defenders*, anför att de saknar en problembeskrivning och analys som motiverar de lagstiftningsförändringar som föreslås.

Flera remissinstanser, bland annat *Diskrimineringsombudsmannen*, *Stockholms universitet*, *Akademikerförbundet SSR* och *Svenska kyrkan*, instämmer i utredningens uppfattning att alla i Sverige ska följa svensk lag och bestämmelser från myndigheter och att det är angeläget att brottslighet, bidragsfusk och systematiskt missbruk av välfärdssystemen motverkas och beivras. De framför dock att det är avgörande att ett vandelskrav utformas på ett rättssäkert sätt och avstyrker de förslag som lämnas av utredningen.

## Skälen för regeringens bedömning

### *En utlännings levnadssätt tillmäts i dag för liten betydelse*

Som framhålls av såväl utredningen som flera remissinstanser är det en självklarhet att alla människor i Sverige följer svensk lag och beslut från myndigheter. Från ett samhällsperspektiv finns det ett starkt intresse av att personer som befinner sig här är laglydiga och även i övrigt sköter sig och utefter sina förmågor och möjligheter är med och bidrar till en positiv samhällsutveckling. Det är enligt regeringens uppfattning angeläget att det migrationsrättsliga regelverket ger ett tydligt uttryck för detta.

Några remissinstanser ger uttryck för att regler som ställer olika krav på olika invånare skulle dela upp befolkningen på ett sätt som inte är önskvärt. I grunden är förväntan på laglydighet och skötsamhet givetvis densamma för medborgare och utlänningar. Det är dock ofrånkomligt att svenska medborgare har en särskild ställning i och med att de har en ovillkorlig rätt att vistas i och arbeta i Sverige, medan utlänningar inte omfattas av samma omedelbara relation till staten. Det är därför naturligt att det finns ett utrymme att låta en utlännings eventuella misskötsamhet få andra följder än vad som gäller för svenska medborgare. Så är också fallet på många områden redan i dag.

Det migrationsrättsliga regelverket har vidare så gott som alltid innehållit ett moment av prövning av en utlännings levnadssätt. Denna individuella utlänningskontroll innebär att värdet av det svenska medborgarskapet betonas och tydliggörs. Prövningen markerar också att Sverige inte behöver tolerera vilka ageranden som helst från de utlänningar som söker sig hit. Det är angeläget att dessa aspekter får ett tydligt och reellt genomslag som en del i arbetet mot kriminalitet och ordnings-

störningar men också för att säkerställa att migrationspolitiken kan accepteras brett.

Dagens regler ger uttryck för att det endast är brottslighet, eller till brottslighet mycket tätt anknutna frågor, som ska beaktas som sådana brister i levnadssättet som kan få betydelse för en utlännings rätt att vistas i Sverige. Ett exempel på detta är att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd särskilt ska beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet (5 kap. 17 § utlänningslagen). Ett annat exempel är att det i förarbetena till bestämmelsen om beviljande av permanent uppehållstillstånd pekas på brott och förseelser som överskrider en mer bagatellartad karaktär som exempel på sådant som kan leda till tveksamhet om huruvida ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas (5 kap. 7 § 2 utlänningslagen). Vidare finns det vissa möjligheter att återkalla en utlännings uppehållstillstånd om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett arbetstillstånd eller om utlänningen kan antas komma att bedriva viss säkerhetsshotande verksamhet (7 kap. 3 § första stycket 1 och 3 utlänningslagen). En utlännings rätt 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 utlänningslagen). Detsamma gäller om utlänningen kan antas begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land (8 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen). En utlännings rätt kan även avvisas 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 (8 kap. 3 § första stycket 4 utlänningslagen).

Det är i sig helt självklart att brottslighet utgör misskötsamhet. Det är likaså självklart att brottslighet inte innebär den yttersta gränsen för vad som utgör misskötsamhet. Den begränsade möjlighet att generellt beakta också annan misskötsamhet än brottslighet framstår inte som befogad och kan, som utredningen lyfter fram, inte anses tillfredsställande.

*En bredare och återkommande prövning bör införas i samtliga fall där det är möjligt*

Det finns alltså anledning att utveckla i vilken mån en utlännings vandel och skötsamhet kan beaktas vid bedömningen av uppehållstillstånd. Utredningen föreslår en ordning där prövningen av en utlännings vandel och skötsamhet har mer dynamiska inslag över tid, såväl i fråga om vilka faktorer och ageranden som kan beaktas som när den prövningen kan komma att ske. Utredningens förslag innebär alltså både att det tas höjd för att normen för vad som utgör en relevant misskötsamhet kan förändras, och för att en utlännings följsamhet mot normerna kan komma att skifta under vistelsen i Sverige.

Det utgör en central del i omläggningen av migrationspolitiken att komma till rätta med inslag som motverkar en rättvis, rättssäker och långsiktigt hållbar migrationspolitik. Den individuella utlänningskontrollen bör därför säkerställa att sådana individer som inte bör ha rätt att vistas i Sverige inte ges möjlighet till det. Detta bör säkerställas inte bara vid till

exempel en inledande ansökan, utan brister i en utlännings levnadssätt och skötsamhet bör tillmätas betydelse under hela den tid som utläningen har tillstånd att vara i Sverige. En förutsättning för en sådan ordning är samtidigt att regelverket är rättssäkert och förutsebart. Vilka krav som ställs måste vara tydligt för den som önskar vistas i Sverige med uppehållstillstånd. Det innebär att det finns anledning att tydliggöra regelverket i förhållande till det förslag utredningen lämnar. Att bedömningarna behöver vara individuella och göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall innebär – som framgår i det följande – att utlännings levnadsomständigheter kan beaktas på ett rättssäkert sätt.

Regeringens utgångspunkt är att de förändringar som föreslås i denna lagrådsremiss bör omfatta så många utläningar som möjligt. Utrymmet för att på grund av brister i levnadssättet neka eller återkalla ett uppehållstillstånd är dock i fall som bygger på främst EU-rätten begränsat. Bestämmelserna behöver därför utformas så att de omfattar alla sådana tillstånd som inte bygger på EU-rätten eller andra internationella förpliktelser.

## 6 Vad bör ingå i en vandelsprövning?

### **Regeringens bedömning**

Vandelsprövningen bör ge utrymme för en bred och allsidig bedömning av en utlännings levnadssätt.

Det bör inte införas en särskild definition av begreppet vandel.

### **Utredningens förslag och bedömning**

Utredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens. I förhållande till utredningens förslag bedömer regeringen dock att omfattningen av vandelsprövningen bör avgränsas och förtydligas i flera avseenden.

Utredningen föreslår att uttrycket vandel särskilt ska definieras i utlänningslagen.

### **Remissinstanserna**

Frågan om hur vandelsprövningen bör utformas och vilka omständigheter som kan komma att beaktas i den är föremål för många remissynpunkter. En stor andel av remissinstanserna, bland andra *Amnesty International*, *Asylrättscentrum*, *Delegationen för migrationsstudier (Delmi)*, *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)*, *Institutet för mänskliga rättigheter, Kungl. Tekniska högskolan (KTH)*, *Lunds universitet*, *Länsstyrelsen Dalarnas län*, *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Rädda Barnen*, *Svenska Röda Korset*, *Sveriges universitetslärare och forskare (SULF)* och *Uppsala universitet*, avstyrker förslaget bland annat mot bakgrund av att de anser att det inte är avgränsat på ett tillräckligt tydligt sätt för att tillgodose berättigade rättssäkerhetskrav, såsom förutsägbarhet, objektivitet och legalitet. JO ser

också en risk för att tillämpningen kan komma i konflikt med kravet på normbundenhet.

Många remissinstanser, däribland Amnesty International, Asylrättscentrum, *Civil Rights Defenders*, Delmi, och *Linköpings universitet*, avstyrker helt eller delvis förslaget bland annat på grund av dess risker kopplade till grundläggande mänskliga rättigheter. Dessa remissinstanser har synpunkter på hur förslaget förhåller sig till internationell rätt, främst till artikel 8 i Europakonventionen och barnkonventionen.

Flera remissinstanser, bland andra *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Högskolan Dalarna*, *Högskolan i Halmstad*, *Länsstyrelsen Norrbotten*, *Sveriges Advokatsamfund* och *Umeå kommun*, anser att vandelskravet som det är formulerat av utredningen öppnar för subjektiva tolkningar och skönsmässiga bedömningar. Flera remissinstanser, bland andra *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Journalistförbundet*, *Stockholms universitet* och *Justitiekanslern*, pekar särskilt på relationen till grundläggande friheter som yttrandefriheten. Frågan om vilken vikt som kan läggas vid aspekter som missbruk och prostitution lyfts fram av bland annat *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Jämställdhetsmyndigheten* och *Sveriges Stadsmissioner*. *Migrationsverket* och *Förvaltningsrätten i Göteborg* framhåller att den typ av prövning som föreslås inte är annorlunda från liknande prövningar som redan görs men efterfrågar klargöranden om vilka aspekter som ska beaktas vid en vandelsprövning. Även bland andra *Arbetsförmedlingen*, *Centrala studiestödsnämnden (CSN)*, *Göta hovrätt*, *Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF)*, *Integritetsskyddsmyndigheten* och *Kammarrätten i Stockholm* efterfrågar ökad tydlighet avseende vandelskravets omfattning. Ett antal remissinstanser, bland annat *Barnombudsmannen*, *Munkfors kommun* och *Sveriges Stadsmissioner*, efterlyser djupare bedömningar av vilka konsekvenser det föreslagna vandelskravet kan få för barn, integration, rekrytering av forskare och studenter samt viljan till kontakt med myndigheter.

Många remissinstanser lyfter särskilt fram att utredningens resonemang beträffande yttrandens betydelse för vandelsprövningen är otydligt och att det skulle stå i strid med regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet att tillmäta yttranden självständig betydelse vid vandelsprövningen. I det sammanhanget påtalar JO dessutom att utredningen inte tar ställning till frågan om ett yttrandes straffbarhet ska kunna bedömas i ärendet, utan att saken prövats av allmän domstol inom ramen för ett brottmål.

*Polismyndigheten* anför att förslaget om ett vandelskrav bör samordnas med förslaget om ett skärpt vandelskrav för svenskt medborgarskap. Polismyndigheten menar att det är viktigt att en sådan samordning görs så att det inte uppstår begreppsproblematik eller andra oförutsedda konsekvenser.

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Uttrycket vandel bör användas*

Som konstateras finns redan i dag utrymme för att beakta en utlännings vandel i olika avseenden, till exempel i samband med en ansökan om uppehållstillstånd. Vandelsprövningar förekommer också i andra

närliggande sammanhang. I en nyligen beslutad proposition föreslås en skärpning av vandelskravet i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap så att det för medborgarskap efter ansökan (naturalisation) ska krävas att utlänningen ska ha haft och förväntas komma att ha ett skötsamt och hederligt levnadssätt (prop. 2025/26:175).

I ytterligare en nyligen beslutad proposition föreslås att verkställigheten av ett avlägsnandebeslut som regel ska skjutas upp (inhiberas) för vissa utläningar vid tillfälligt hinder mot verkställighet, i stället för att utlänningen som i dag ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (prop. 2025/26:145). Ett sådant beslut föreslås kunna fattas bland annat om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet eller om det i övrigt finns särskilda omständigheter hänförliga till utlänningsens levnadssätt som motiverar ett sådant beslut.

I båda dessa fall används alltså – på samma sätt som är fallet i dag beträffande utlänningslagens bestämmelser om permanent uppehållstillstånd – uttrycket levnadssätt som utgångspunkt för den vandelsprövning som ska göras. Dessa vandelsprövningar innehåller flera moment som sammanfaller med dem som kommer att aktualiseras inom nu aktuell vandelsprövning. Det talar för att även i detta sammanhang använda uttrycket levnadssätt. Det kan samtidigt konstateras att uttrycket levnadssätt redan i dag används i utlänningslagen och dessutom i en av de bestämmelser som föreslås ändras (5 kap. 7 §). Den vandelsprövning som förutsätts där skiljer sig från vad som nu föreslås. Det kommer också vara möjligt att inom ramarna för nu aktuell vandelsprövning beakta delvis andra omständigheter än i till exempel medborgarskapsärenden. I ljuset av detta framstår det som lämpligt att uttrycket levnadssätt i nu aktuella sammanhang ersätts av ett annat uttryck.

Det av utredningen föreslagna uttrycket vandel kan, som framhålls av bland andra *Riksdagens Ombudsmän (JO)*, i viss mån framstå som ålderdomligt. Det är samtidigt ett uttryck som tidigare använts i utlänningslagen och som språkligt och i nu relevanta avseenden har samma innebörd som levnadssätt. Som utredningen lyfter fram används begreppet vandelsprövning redan i bland annat Migrationsdomstolarnas praxis. Regeringen delar därför utredningens uppfattning att uttrycket vandel bör användas för att tydliggöra att den vandelsprövning som nu ska göras är av ett annat slag än tidigare.

#### *Det bör inte införas en legaldefinition av vandel*

Utredningen föreslår att det i utlänningslagen ska införas en ny bestämmelse med en definition av begreppet vandel. Vandel föreslås definieras som 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. Några remissinstanser, bland andra *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Förvaltningsrätten i Stockholm*, är positiva till att det införs en legaldefinition av begreppet vandel. Förvaltningsrätten i Stockholm pekar samtidigt på att definitionen är ett uttryck för god vandel, och att detta bör ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet. *Förvaltningsrätten i Göteborg* framhåller att den definition som valts kan leda till vissa tolknings- och tillämpningssvårigheter, bland annat eftersom den ledning som ges i utredningen

avseende tolkningen av begreppet innebär att även andra förhållanden omfattas.

Som Förvaltningsrätten i Stockholm påpekar är den definition av vandel som utredningen föreslår avsedd att återspegla vad som utgör en god vandel. Språkligt är vandel på samma sätt som levnadssätt neutralt och det framstår som mindre lämpligt att i det här sammanhanget ge ordet en innebörd som avviker från detta. Som Förvaltningsrätten i Göteborg lyfter fram framstår det andra ledet i den av utredningen valda definitionen av vandel dessutom som för snäv och begränsande i förhållande till de omständigheter som enligt utredningen ska kunna läggas till grund för prövningen. Den är också snävare än innebörden i allmänt språkbruk.

Ett utökat krav på god vandel måste enligt regeringens uppfattning – och på samma sätt som utredningen lyfter fram – kunna innefatta fler aspekter än bristande regelefterlevnad eller att en person inte följer verkställbara avgöranden och beslut. I grunden innebär ett krav på god vandel att man lever på ett hederligt och skötsamt sätt. Någon särskild definition av begreppet vandel är med dessa utgångspunkter inte lämplig och någon sådan definition finns inte heller i förhållande till den vandelsprövning som ska göras till exempel i samband med en medborgarskapsansökan. Vad som närmare ska läggas i den bedömning som ska göras återkommer regeringen till.

#### *Omständigheter som beaktas i andra närliggande vandelsprövningar*

Som redogörs för ovan görs en vandelsprövning i samband med vissa medborgarskapsärenden. Vid den prövningen gäller att misskötsamhet ska beaktas, som att den sökande 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 att det på annat sätt skulle vara stötande för rättskänslan att bevilja den sökande svenskt medborgarskap. Det förslag om ett skärpt krav som nyligen lagts fram innebär inte någon förändring i förhållande till gällande rättspraxis i fråga om vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen. I propositionen anförs dock att det nuvarande kravet på hederligt levnadssätt inte på ett rättvisande sätt återspeglar den prövning som bör göras. För att markera en skärpning och för att betona vikten av utlänningens levnadssätt som en förutsättning för medborgarskap föreslås därför att det direkt av lagtexten ska framgå att prövningen även avser utlänningens skötsamhet. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 6 juni 2026.

När det gäller prövningen som hänför sig till brister i levnadssättet enligt propositionen Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder (prop. 2025/26:145) ska även annan misskötsamhet än brott kunna motivera att ett beslut om inhibition av verkställigheten fattas. I propositionen anges att särskilda omständigheter kan finnas om en utlänning har samröre med eller på annat sätt deltar i kriminella nätverk eller våldsbejakande organisationer, om utlänningen visat regelmässig ovilja att betala sina skulder till det allmänna eller till enskilda eller om utlänningen utgör en fara för andra eller betar sig på ett grovt störande sätt på grund av intag av alkohol, narkotika eller andra droger eller beroendeframkallande medel. I de fall en utlänning utgör en säkerhetsrisk men ärendet inte utgör ett säkerhetsärende enligt

I kap. 7 § utlänningslagen, och utlänningsen inte heller kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet, kan det också anses motiverat att med hänvisning till utlänningsens levnadssätt besluta om inhibition av verkställigheten. De exempel som lämnas i propositionen är inte uttömmande. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2026.

### *Utgångspunkter för vandelsprövningen*

Utgångspunkten för vandelsprövningen bör även i detta sammanhang vara huruvida den som är föremål för prövningen lever på ett hederligt och skötsamt sätt. För att kunna anses brista i sin vandels måste det vara fråga om handlingssätt som samhället på ett övergripande plan tydligt motverkar. Det bör därutöver krävas att det inte är fråga om misskötsamhet av bagatellartad karaktär. Endast ageranden och förhållanden som har uppenbart negativa konsekvenser för andra enskilda eller för det allmänna bör kunna anses utgöra bristande vandels.

En förutsättning för ett utvidgat vandelskrav är vidare att prövningen kan ske på ett tillräckligt rättssäkert och förutsebart sätt. Många remissinstanser menar att utredningens förslag inte är tillräckligt avgränsat och tydligt och att det ger utrymme för godtyckliga bedömningar. Regeringen delar i viss mån den bedömningen.

Ett grundläggande krav på en hållbar reglering är att det ska vara enkelt att förstå hur man förväntas agera för att kunna beviljas eller behålla ett uppehållstillstånd. Enligt regeringens uppfattning är det därför angeläget att i förhållande till utredningens förslag tydliggöra vilka omständigheter som ska beaktas vid vandelsprövningen, vad de innebär, vilken vikt de ska ges och hur de i olika situationer ska vägas mot andra intressen. Samtidigt är det viktigt att regelverket är flexibelt och hållbart över tid. Det är därför till exempel inte lämpligt med en fullständigt uttömmande uppräkningslista av de omständigheter som ska kunna beaktas vid vandelsprövningen. Det innebär inte att den uppräkningslista som görs nedan ska ses som några exempel av många på vad som utgör bristande vandels, vilket utredningens förslag kan ge intryck av. Tvärtom måste utgångspunkten vara att det är dessa omständigheter som, utöver brottslighet, ska ligga till grund för vandelsprövningen. Samtidigt utesluts det inte helt att andra snarlika omständigheter ska kunna beaktas.

Även om bedömningen av vad som utgör bristande vandels som utgångspunkt måste ske på objektiva grunder kan det, som *Sveriges advokatsamfund* pekar på, förekomma att brister i en persons vandels har bakomliggande orsaker såsom psykisk ohälsa eller olika former av funktionsnedsättningar. Sådana och andra individuella förhållanden måste beaktas vid vandelsprövningen. För att kunna anses brista i sin vandels måste det vara fråga om ett normbrytande beteende. Om utlänningsen är ett barn måste barnets bästa beaktas i första hand vid bedömningen. Faktorer att ta hänsyn till vid den prövningen är bland annat barnets ålder och mognad.

Flera remissinstanser, däribland *Sveriges advokatsamfund*, lyfter särskilt fram frågan om utredningens förslag att tillmäta missbruk av alkohol, narkotika och andra droger betydelse i vandelsprövningen. Enligt regeringens uppfattning bör sådant skadligt bruk och beroende aldrig i sig anses utgöra en vandelsbrist. En sådan ordning skulle kunna leda till att

den som är i behov av hjälp för sitt skadliga bruk eller beroende skulle avstå från att söka det. Det gagnar varken individen eller samhället. Om en utlänning agerar på ett sätt som utgör en fara för andra eller beter sig på ett grovt störande sätt på grund av intag av alkohol, narkotika eller andra droger eller beroendeframkallande medel, bör dock det beteendet kunna beaktas i en vandelsprövning. Samtidigt bör enstaka sådana tillfällen inte ensamt tillmätas någon betydelse i vandelsprövningen. Först om det sker vid upprepade tillfällen eller om utlänningen också brister iandel i andra avseenden bör det kunna påverka bedömningen. Att en utlänning vid ett enstaka tillfälle har blivit omhändertagen med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. ska således inte ensamt utgöra en vandelsbrist. Enstaka tillfällen där utlänningen utgör en fara för andra eller beter sig på ett grovt störande sätt bör dock, vid en sammantagen bedömning av annan misskötsamhet, kunna beaktas.

Flera remissinstanser, däribland *Stockholms universitet*, framhåller att utredningen inte på ett tydligt sätt redogör för om vandelsprövningen – och vad som utgör en bristandeandel – ska göras på samma sätt oavsett om det till exempel är fråga om en ansökan om uppehållstillstånd eller ett ärende om återkallelse. Regeringen återkommer i det följande till vilka överväganden som särskilt bör göras i de olika situationer där en vandelsprövning föreslås ingå. Redan här kan dock framhållas att det är en grundläggande förvaltningsrättslig princip att det krävs mer för att återkalla ett tillstånd än för att neka ett tillstånd. Därtill kommer att de proportionalitetsavvägningar som alltid ska göras i utlänningsärenden bland annat innebär att ju starkare en utlännings anknytning är till Sverige, desto allvarigare vandelsbrister kommer att krävas för att ett uppehållstillstånd till exempel ska kunna nekas eller återkallas. Som utgångspunkt innebär detta att relativt ringa brister i en utlänningsandel kan ligga till grund för att neka en ansökan om uppehållstillstånd där anknytningen till Sverige är svag, samtidigt som det kommer att krävas betydligt allvarigare vandelsbrister för att kunna återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som befunnit sig länge i Sverige och vars anknytning till Sverige är stark. Mot den bakgrunden är det enligt regeringens uppfattning inte vare sig nödvändigt eller lämpligt att införa ett särskilt kvalificerande rekvisit, som till exempel att bristerna i andeln ska vara väsentliga för att kunna beaktas, vilket *Justitiekanslern* efterfrågar.

### *Bristande regelefterlevnad och oärlig försörjning*

Som utredningen lyfter fram framstår det som närmast självklart att inom ramarna för en vandelsprövning som inte enbart ska omfatta brottsliga gärningar beakta också annan bristande regelefterlevnad. Det kan handla om att inte följa lagar och andra föreskrifter, samt domstolsavgöranden, förelägganden eller myndighetsbeslut. Det kan komma till uttryck genom att utlänningen påförts avgifter eller fått ett vitesföreläggande för att han eller hon inte har följt ett myndighetsbeslut. Bristande regelefterlevnad kan även utgöras av olika former av felaktigt utnyttjande av välfärdssystemen. Det kan – i de fall utlänningen inte dömts för brott – konstateras genom beslut om återkrav på grund av att en ersättning eller en förmån felaktigt har beviljats. I propositionen Bidragsspärr och sanktionsavgift i socialförsäkringen (prop. 2025/26:210) har regeringen förslagit att det ska

införas administrativa sanktioner i socialförsäkringen i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och att skydda socialförsäkringen. En utlänning kan i dessa situationer exempelvis medvetet ha lämnat oriktiga uppgifter, underlåtit att uppfylla en anmälnings- eller uppgiftsskyldighet som är reglerad i lag eller vid upprepade tillfällen handlat vårdslöst. Som utredningen anför måste det göras en bedömning av i vilken utsträckning utlänningen orsakat den felaktiga utbetalningen. Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* pekar på bör det också tas hänsyn till om skulden återbetalats. En enstaka felaktig utbetalning som återbetalats bör inte anses ge uttryck för en sådan vandelsbrist som ska beaktas.

En särskild fråga som uppmärksammas av såväl utredningen som av flera remissinstanser, däribland *Förvaltningsrätten i Göteborg*, avser situationer där en utlänning försörjer sig på ett oärligt sätt. Utredningen lyfter i det sammanhanget fram att det förhållandet att en utlänning varit föremål för s.k. självständigt förverkande kan tala för att så är fallet. Regeringen instämmer i den bedömningen och att även oärlig försörjning måste kunna beaktas i vandelsprövningen.

Några remissinstanser, bland andra *Brå* och *Rädda Barnen*, efterfrågar i anslutning till detta ett förtydligande i fråga om huruvida prostitution kan anses innefattas i begreppet vandel. Att förebygga och bekämpa människohandel, inklusive efterfrågan på köp av sexuella handlingar, är en prioriterad fråga för regeringen. Den som försörjer sig genom prostitution är i en utsatt situation och kan som bland andra *Jämställdhetsmyndigheten* och *Rädda Barnen* påpekar även vara offer för människohandel för sexuella ändamål eller andra former av sexuell exploatering. Enligt regeringens uppfattning bör prostitution mot den bakgrunden i sig inte anses utgöra sådan oärlig försörjning som ska beaktas i vandelsprövningen.

När det gäller frågan om tiggeri, som lyfts av några remissinstanser, kan konstateras att tiggeri i sig inte bör vägas in i en vandelsprövning. Med detta åsyftas tiggeri som följer av nöd samt tiggande som sker under tvång, utnyttjande eller annan form av påtryckning. Omvänt bör en vandelsprövning omfatta ageranden som utgör sådana påtryckningar eller när man deltar i organisering av tiggeri. I en vandelsprövning bör det även beaktas om en utlänning har brutit mot ett tiggeriförbud i lokala ordningsföreskrifter.

Att bristande regelefterlevnad och oärlig försörjning ska beaktas i den nu aktuella vandelsprövningen innebär att den i någon mån skiljer sig från den vandelsprövning som aktualiseras i medborgarskapsärenden. Regeringen vill dock i det sammanhanget understryka att den som ansöker om medborgarskap i Sverige förutsätts ha en stark anknytning hit. Den vandelsprövning som nu är aktuell kommer däremot att aktualiseras i olika situationer där anknytningen till Sverige kan variera högst väsentligt. Det innebär också att sådana omständigheter som i och för sig kan beaktas inom ramarna för vandelsprövningen kan få olika genomslag beroende på i vilken situation prövningen görs. Regeringen återkommer till detta i följande avsnitt och vill samtidigt särskilt framhålla att den som försörjer sig på ett oärligt sätt typiskt sett samtidigt brister i regelefterlevnad, till exempel avseende redovisning av inkomster. Det gäller även när verksamheten i sig inte är olaglig. Även sådan bristande regelefterlevnad, som

naturligtvis ofta även är brottslig, kan alltså utgöra en del av vandelsprövningen.

### *Skulder*

På samma sätt som kan aktualiseras inom ramarna för den vandelsprövning som ska göras i vissa medborgarskapsärenden bör även obetalda skulder, till såväl det allmänna som till enskilda, anses kunna ge uttryck för bristande vandel. Det kan röra sig om obetalda skatter, böter eller avgifter. Det kan även röra sig om skulder till privata företag eller andra enskilda som har lämnats över till Kronofogdemyndigheten, till exempel gällande obetalda underhållsbidrag. Att tillfälligt eller vid ett enstaka tillfälle hamna i ekonomiskt trångmål bör inte anses utgöra brister i vandeln. I stället bör det krävas att man har visat en tydlig ovilja att göra rätt för sig. Skuldernas antal, omfattning och ålder måste beaktas, liksom den enskildes ansträngningar för att reglera skulderna.

### *Hot mot allmän ordning och säkerhet*

Utredningen föreslår att det inom ramarna för vandelsprövningen ska kunna tas hänsyn till att en utlänning utgör ett säkerhetshot och lyfter fram att aspekter som bör vägas in i den bedömningen är om utlänningen har eller har haft samröre med kriminella, kriminella nätverk, terroristorganisationer, extremistiska rörelser eller enstaka extremister, inklusive våldsbejakande extremister.

Som utredningen konstaterar framstår det som närmast självklart att det inom ramarna för en bred vandelsprövning bör finnas utrymme att ta hänsyn också till faktorer som talar för att en utlänning utgör ett säkerhetshot. Det är ur ett samhällsperspektiv angeläget att utläningar som utgör ett sådant hot inte vistas i Sverige. Frågan är därför snarare hur en sådan bedömning bör förhålla sig till de möjligheter som det migrationsrättsliga regelverket i dag ger att hantera liknande eller närliggande situationer.

Beträffande utläningar som bedöms kunna utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet eller som kan antas begå terroristbrottslighet finns det – vid sidan av utlänningslagen – en särskild lag, lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar (LSU). LSU reglerar de mest kvalificerade säkerhetsärendena. En utlänning får enligt 2 kap. 1 § LSU utvisas ur Sverige om utlänningen 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.

Därutöver regleras vissa säkerhetsärenden i utlänningslagen. Säkerhetsärenden är ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar en viss utgång (1 kap. 7 §). Säkerhetsärenden kan vara av varierande allvarlighetsgrad. Det är ärenden där Säkerhetspolisen anser att en utlänning ska avvisas eller utvisas, att en ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller återkallas, att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring eller att en sådan förklaring ska återkallas, att en utlänning inte ska beviljas resedokument, att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas eller att en utlännings ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller återkallas. Att Säkerhetspolisen yttrar

sig utgör inte i sig en grund för att till exempel neka eller återkalla ett uppehållstillstånd. Som *Migrationsverket* lyfter fram utgör Säkerhetspolisens inställning i stället en omständighet som ska vägas in i bedömningen. Till detta kan läggas att det i utredningen Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen (SOU 2025:114) föreslås en motsvarande särskild ärendekategori där Polismyndigheten ges i huvudsak motsvarande möjligheter som Säkerhetspolisen har i säkerhetsärenden. Detta skulle enligt utredningen ge Polismyndigheten möjlighet att i vissa fall till exempel förorda att en utlänningsuppehållstillstånd ska återkallas om utlänningen har koppling till ett kriminellt nätverk. I de nu aktuella fallen är det oftast fråga om hot mot den allmänna ordningen snarare än säkerheten. Ärendekategorin föreslås benämnas polisiära utlänningsärenden.

När det gäller de materiella bestämmelserna om uppehållstillstånd i utlänningslagen ser förutsättningarna för att beakta olika typer av säkerhetshot i dag olika ut beroende på den grund som åberopas för uppehållstillståndet och huruvida det är fråga om att bevilja eller återkalla ett uppehållstillstånd. För att till exempel kunna vägra en flykting ett uppehållstillstånd krävs mycket allvarliga hot mot det svenska samhället. I andra fall som bygger på EU-rätten kan uppehållstillstånd vägras – och i vissa fall återkallas – om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Allmän ordning och säkerhet är EU-rättsliga begrepp, och det är ytterst upp till EU-domstolen att tolka dem. Som utgångspunkt gäller dock att hot mot den allmänna ordningen tar sikte på brottslighet och andra störningar som hindrar att enskilda känner sig trygga och säkra i sitt vardagliga liv, medan hot mot den allmänna säkerheten tar sikte på medlemsstatens inre och yttre säkerhet. Allmän ordning respektive allmän säkerhet kan, när uttrycken förekommer i utlänningslagen, därutöver behöva tolkas på delvis olika sätt beroende på vilket EU-direktiv som ligger till grund för de bestämmelser där de förekommer (se vidare avsnitt 10.1).

De uppehållstillstånd som är aktuella inom ramarna för de överväganden som nu görs ligger utanför EU-rätten. Det rör sig också i huvudsak om uppehållstillstånd där sökanden inte har någon rätt att erhålla ett tillstånd, utan endast en möjlighet till det. Bestämmelserna är alltså fakultativa i den bemärkelsen. Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse om att hänsyn ska tas till ordnings- eller säkerhetsaspekter inom ramarna för en sådan ansökan om uppehållstillstånd. Till följd av bestämmelsernas fakultativa karaktär är det dock redan i dag möjligt att beakta sådana aspekter, vilket regelmässigt också görs (jfr prop. 2023/24:36 s. 18). Som *Säkerhetspolisen* lyfter fram är samöre med terroristorganisationer, extremistiska rörelser eller enstaka extremister sådana omständigheter som kan leda till att ett ärende blir ett säkerhetsärende enligt dagens regler.

Möjligheterna att återkalla nu aktuella uppehållstillstånd på grund av ordnings- eller säkerhetsaspekter är, såvitt nu är aktuellt, mer begränsade. För att ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas krävs det att det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig undermåttelseverksamhet, vissa typer av företagsspioneri eller verksamhet med koppling till terrorism (7 kap. 3 §). Det är alltså framför allt i förhållande till möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd som en vandelsprövning

av det slag som nu övervägs kommer att få betydelse (se vidare avsnitt 7.2).

Enligt regeringens uppfattning måste det vara möjligt att inom ramarna för en vandelsprövning beakta det potentiella hot som en utlänning utgör mot det svenska samhället. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det inte bör krävas att utlänningen utgör ett sådant allvarligt säkerhetshot som avses i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Den typen av mycket allvarliga hot bör hanteras på det sätt som föreskrivs där. Det framstår dock som mindre självklart vad utredningen avser med att hotet inte heller behöver vara så allvarligt som i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Utifrån den beskrivning utredningen i övrigt ger av vilken typ av säkerhetshot som ska anses utgöra en vandelsbrist, framstår det som att det ska röra sig om relativt allvarliga hot. Som konstateras ovan kan säkerhetsärenden vara av varierande allvarlighetsgrad och i de bestämmelser som reglerar vad som utgör ett säkerhetsärende finns inte heller någon kvalificerande grund. Vilken allvarlighetsgrad ett säkerhetshot måste ha är i stället beroende av vilka bestämmelser i utlänningslagen som kan läggas till grund för att till exempel vägra eller återkalla ett uppehållstillstånd i det enskilda fallet.

Det finns i dag en etablerad ordning i utlänningslagen för att i många situationer kunna ta hänsyn till det hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten som en utlänning utgör. Det gäller inte minst i samband med ansökningar om uppehållstillstånd, men även i flera fall för återkallelse av andra uppehållstillstånd än de som nu är aktuella. I förhållande till dessa regler finns också en etablerad praxis från såväl EU-domstolen som nationella domstolar. Det är till exempel möjligt att vägra ett uppehållstillstånd för familjeåterförening inom kärnfamiljen, om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet (5 kap. 17 a § utlänningslagen). Som framgår av avsnitt 7.1 kommer vissa av dessa tillstånd omfattas av det vandelskrav som nu föreslås. Som framgår av avsnitt 10 föreslår regeringen också nya möjligheter att återkalla uppehållstillstånd på grund av hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten i flera fall.

Utlänningslagens reglering av säkerhetshot är redan komplex. Det framstår för regeringen som oklart vad ytterligare en typ av säkerhetsbedömningar skulle tillföra eller på vilket sätt de skulle kunna skilja sig från de bedömningar som i dag görs inom ramarna för den reglering som möjliggör att hänsyn tas till hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten. Det gäller särskilt med beaktande av de synpunkter som remissinstanserna för fram angående de oklarheter som finns i utredningens förslag i denna del.

Regeringen delar mot denna bakgrund den uppfattning som bland annat *Säkerhetspolisen och Riksdagens ombudsmän (JO)* för fram om att utredningens förslag riskerar att skapa oklarheter i förhållande till det sätt på vilket säkerhetsärenden hanteras i dag. Det framstår därför som klart lämpligare att det inom ramarna för vandelsprövningen – på samma sätt som redan gäller i flera andra situationer – ska kunna tas hänsyn till om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Som konstateras ovan utgör allmän ordning respektive allmän säkerhet EU-rättsliga begrepp som dessutom kan ha delvis olika innebörd i olika direktiv. Samtidigt faller de uppehållstillstånd som omfattas av förslaget

om ett utökad vandelskrav utanför EU-rätten. Mot ovan angiven bakgrund finns det dock trots detta skäl att även i detta sammanhang knyta begreppens innebörd till EU-rätten. På så sätt säkerställs att det i den utsträckning det är möjligt upprätthålls en enhetlighet vid bedömningar enligt utlänningslagen av vad som utgör hot mot ordningen eller säkerheten. Det innebär också att innebörden av vandelsprövningen i det nu aktuella avseendet tydliggörs i förhållande till utredningens förslag.

Som framgår ovan och av avsnitt 7.1 kommer det nya vandelskravet att gälla bland annat när en ansökan om familjeåterförening inom kärnfamiljen prövas. I sådana fall kan ansökan redan i dag vägras om utlänningslagen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Det framstår därför som naturligt att dessa begrepp inom ramarna för vandelsprövningen i övrigt ska ha samma innebörd som i dessa fall. Det innebär alltså att de tolkas på samma sätt som i de bestämmelser i utlänningslagen som har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet (se vidare avsnitt 10).

Regeringen föreslår i det följande bland annat att en vandelsprövning ska göras innan vissa typer av uppehållstillstånd beviljas och att en liknande prövning ska kunna föranleda återkallelse av ett uppehållstillstånd. Detta innebär att möjligheterna att beakta hot mot den allmänna ordningen och säkerheten utökas i förhållande till vad som gäller i dag, främst vid återkallelser av tillstånd. När det gäller de hänsyn som kan beaktas vid en ansökan inskränker förslaget inte de möjligheter som finns i dag inom det fakultativa utrymmet. Regeringens förslag förändrar inte heller ansvarsfördelningen beträffande säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Ärenden där Säkerhetspolisen bedömer att en ansökan om uppehållstillstånd ska avslås eller ett uppehållstillstånd ska återkallas på grund av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet kommer även fortsättningsvis att handläggas som säkerhetsärenden. Det gäller även i de situationer där en vandelsprövning ska göras. Detsamma kommer att gälla i förhållande till de ovan nämnda polisiära utlänningsärendena, om en sådan ärendekategori införs (se SOU 2025:114). Förslagen förändrar inte heller det sätt på vilket Migrationsverket och Säkerhetspolisen ska utbyta information eller hur de i övrigt ska agera i säkerhetsärenden.

### *Särskilt om yttranden*

Vissa yttranden är kriminaliserade. Den som hotar någon annan med en brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid kan dömas för olaga hot. Vidare kan den som offentligt uppmanar till brott dömas för uppvigling. Ett annat exempel på straffbelagda yttranden är att den som bland annat hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp, en annan sådan grupp av personer eller en enskild i någon av dessa grupper med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck kan dömas för hets mot folkgrupp. Andra exempel på kriminaliserade yttranden är förtal, förolämpning, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättsak, uppror och brott mot medborgerlig frihet.

Många remissinstanser, däribland *Journalistförbundet*, *Svenska PEN*, *Sveriges advokatsamfund*, *Uppsala universitet*, *Civil Rights Defenders* och

*Stockholms universitet*, har synpunkter på utredningens resonemang beträffande i vilken mån också yttranden som inte är straffbelagda ska kunna beaktas i vandelsprövningen. Flera remissinstanser menar att förslagen – beroende på hur de ska tolkas – riskerar att begränsa yttrandefriheten.

De positiva opinionsfriheterna skyddas genom 2 kap. 1 § regeringsformen och innebär att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Yttrandefriheten innebär i sin tur frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten garanteras även i Europakonventionen (artikel 10). Som bland andra Civil Rights Defenders är inne på innefattar yttrandefriheten enligt såväl regeringsformen som Europakonventionen också en rätt att yttra sig på ett sätt som framstår som stötande. Yttrandefriheten – och övriga opinionsfriheter – tillkommer var och en som befinner sig i Sverige. Någon åtskillnad mellan svenska medborgare och andra görs alltså inte.

I fråga om yttrandefriheten som brukas i vissa medier gäller i stället regleringen i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Tryckfrihetsförordningen reglerar rätten för var och en att uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst genom framför allt tryckta skrifter. Yttrandefrihetsgrundlagen reglerar motsvarande rätt avseende vissa sändningar och andra tillhandahållanden som görs genom andra medier, såsom radio, tv och vissa överföringar som sker genom tillgängliggörande över till exempel internet samt filmer, videogram och andra tekniska upptagningar. När dessa grundlagar är tillämpliga har de ställning som exklusiv straff- och processlag vid missbruk av tryck- och yttrandefriheten. Att grundlagarna har företräde framför vanlig lag följer av principen om normhierarki. I den mån bestämmelser i vanlig lag skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska de alltså inte tillämpas.

Utlänningars yttrandefrihet enligt regeringsformen och Europakonventionen respektive tryck- och yttrandefrihet enligt grundlagarna kan under vissa förutsättningar begränsas (jfr 2 kap. 25 § regeringsformen, artikel 11.2 Europakonventionen, 14 kap. 5 § TF och 12 kap. 3 § YGL).

Det är inte alltid alldeles självklart vad som ska anses utgöra en begränsning av yttrandefriheten. Om en föreskrift uttryckligen eller underförstått åsyftar en rättighetsbegränsning eller begränsningen ingår som ett naturligt led i regleringen är det ofta enkelt att slå fast att den utgör en fri- och rättighetsbegränsning. Ett exempel på en begränsning av yttrandefriheten är brottsbalkens bestämmelser om hets mot folkgrupp. Svårare gränsdragningsfrågor uppkommer när en rättighetsbegränsning inte är åsyftad och inte heller ingår som ett naturligt led i regleringen, men det står klart att föreskriften faktiskt leder till att utrymme att göra bruk av en fri- och rättighet inskränks (jfr prop. 2005/06:11 s. 28 och 29).

Utredningen bedömer att en vandelsprövning som ger utrymme för att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd enbart på grund av att en utlänning har fällt ett yttrande skulle kunna utgöra en rättighetsbegränsning. En motsvarande bedömning görs beträffande möjligheter till utvisning i utredningen Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa

utlänningar och utlänningslagen (SOU 2025:114 s. 494). Utredningen bedömer därför att enbart straffbara yttranden ska kunna utgöra en självständig grund för att anse att en utlänning brister i vandelhänseende. Därmed lämnar utredningen inte några förslag och gör heller inte några bedömningar som syftar till att också andra yttranden ska kunna utgöra en självständig grund för att anse att en utlänning brister i sin vandel.

Regeringen gör inte någon annan bedömning än utredningen. Ett yttrande som inte är straffbart ska alltså inte i sig kunna läggas till grund för bedömningen att en utlänning brister i sin vandel. I sammanhanget vill regeringen också tydliggöra att ett yttrandes straffbarhet prövas av allmän domstol inom ramen för ett brottmål och inte inom ramen för vandelsprövningen. Som nämns ovan finns en särskild ordning för tryckfrihetsmål.

### *Särskilt om vissa förbud*

Utredningen lyfter att ett kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud är en omständighet som bör vägas in vid vandelsprövningen. Inom ramarna för bedömningen av om en utlänning utgör ett hot mot säkerheten menar utredningen vidare att det bör vägas in om en utlänning med stöd av lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud har förbjudits att inom ett avgränsat område vistas på allmän plats. En utlänning kan även ha förbjudits att få tillträde till och vistas på en inhägnad plats som huvudsakligen är avsedd för idrottsutövning, när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation. Sådana förbud kan meddelas med stöd av lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Dessutom finns enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek möjlighet att meddela förbud mot tillträde till sådana platser.

Regeringen konstaterar att den som har meddelats ett förbud av nu aktuellt slag ofta har dömts för ett i sammanhanget relevant brott. Brottsligheten kan då redan beaktas inom ramarna för vandelsprövningen. Brottsligheten och de övriga omständigheter som ligger till grund för förbudet kan också ha betydelse vid en bedömning av om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet och kan då beaktas inom ramarna för den prövningen. Naturligtvis kan agerandet också innebära bristande regelefterlevnad i övrigt. Det förhållandet att ett förbud har meddelats bör därför inte ges någon självständig betydelse i vandelsprövningen.

### *Vandelsprövningen är förenlig med grundläggande fri- och rättigheter*

Flera remissinstanser, däribland *Civil Rights Defenders*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Asylrättscentrum*, väcker frågor om vandelsprövningens förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter, främst i förhållande till Europakonventionen och barnkonventionen.

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. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

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 ha en utlänningslagstiftning; konventionen innehåller ingen bestämmelse som förpliktar en konventionsstat att medge utlännningar inresa eller vistelse på dess territorium. I viss utsträckning begränsar den däremot staternas förutsättningar att avvisa och utvisa utlännningar, 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. När unionsrätten är tillämplig gäller även motsvarande bestämmelser i artikel 7 i EU:s rättighetsstadga.

I förhållande till de förslag som lämnas i denna lagrådsremiss är det främst rätten till respekt för privat- och familjelivet i artikel 8 som aktualiseras. Ett beslut om att neka eller återkalla uppehållstillstånd kan nämligen, om utlännningen har familj i det aktuella landet, innebära ett ingrepp i utlänningsens och övriga familjemedlemmars familjeliv, eftersom det normalt förenas med ett avlägsnandebeslut. Ett sådant beslut kan därför stå i strid med artikel 8 i Europakonventionen. Även i de fall när den som beslutet gäller inte har familj i landet, men väl har etablerat sig här, 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.

Konventionsstaterna har 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, vilket bland annat innebär ett krav på att det med rimlig säkerhet ska gå att förutse hur lagstiftningen kommer att tillämpas. 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 välbefinnande, 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 samhällsligt behov och – framför allt – vara proportionerligt i förhållande till det legitima ändamål som eftersträvas.

Ett antal remissinstanser, däribland *Amnesty International*, Institutet för mänskliga rättigheter och *Uppsala universitet*, riktar kritik mot utredningens förslag bland annat mot bakgrund av att de anser att det inte är avgränsat på ett tillräckligt tydligt sätt. Regeringen bedömer att den reglering som föreslås i det följande – med de preciseringar av innebörden av vandel som framgår tidigare i detta avsnitt – är utformad i enlighet med de krav på precision och förutsebarhet som krävs enligt artikel 8 Europakonventionen.

Syftet med de förslag som läggs fram i denna lagrådsremiss i fråga om ökade möjligheter att ta hänsyn till brister i en utlännings vandel är att öka kontrollen över att de människor som befinner sig i Sverige lever på ett hederligt och skötsamt sätt, följer de författningar, regler och beslut som

gäller här i landet och i allmänhet inte motverkar samhället och dess sammanhållning. Detta är enligt regeringens uppfattning ett mycket angeläget samhällsintresse. Det är likaledes angeläget att öka möjligheten att agera mot sådana beteenden som är till skada för andra enskilda och för samhället i stort. Som framgår i de följande avsnitten bedömer regeringen att förslagen är proportionerliga och inte går längre än vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott, Sveriges ekonomiska välfärd eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Regeringen delar alltså inte uppfattningen att det principiellt skulle strida mot artikel 8 i Europakonventionen att till exempel återkalla ett uppehållstillstånd på grund av andra brister i utlänningars levnadssätt än brottslighet.

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) gäller sedan den 1 januari 2020 som lag i Sverige (lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Barnkonventionen ger 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 och få sina åsikter beaktade. 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 rättigheterna i konventionen tillämpas i förhållande till varandra, de är odelbara och ömsesidigt förstärkande. 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 (se prop. 2017/18:186 s. 96).

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. Principen har införts i 1 kap. 10 § utlänningslagen. Där 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 en bedömning av barnets bästa i första hand beaktas, utredas och redovisas (se prop. 2017/18:186 s. 95 f).

Artikel 12 säkerställer barnets rätt att komma till tals och ger barnet rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet och att höras i alla domstolsförfaranden som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Vid sidan av de fyra grundprinciperna lyfts föräldrarnas och familjens centrala roll i barnets liv och utveckling fram i barnkonventionen. Konventionen betonar att det är föräldrarna som har ansvar för att barnets behov, intressen och rättigheter tas till vara med utgångspunkt i barnets bästa (artiklarna 5 och 18). 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. Vidare säkerställs barnets rätt till privat- och familjeliv av artikel 16.

Det är självklart att barnkonventionens regelverk måste få genomslag i ärenden som berör barn. Det innebär emellertid inte att det finns anledning att generellt undanta barn från de bestämmelser om brister i vandeln som nu föreslås. I anledning av vad Institutet för mänskliga rättigheter efterlyser om att åldersgränsen för att en person ska anses som barn inom ramarna för tillämpningen av vandelskravet ska fastställas till 18 år vill regeringen framhålla att utlänningslagen inte har någon annan utgångspunkt än det (jfr 1 kap. 10 §). Med barn i utlänningslagen avses en person som är under 18 år (jfr 1 kap. 2 §). Därmed ska en person under 18 år anses som barn inom ramen för en vandelsprövning. Det finns emellertid inte anledning att införa något formellt undantag för barn under 18 år så som Institutet för mänskliga rättigheter föreslår. I 5 kap. 8 § finns särskilda regler som uttryckligen undantar barn under 15 år från tillämpningen av det nu gällande vandelskravet i ärenden om permanent uppehållstillstånd. Institutet för mänskliga rättigheter föreslår att denna åldersgräns höjs till 18 år. Någon sådan ändring föreslås emellertid inte av utredningen och regeringen anser inte heller att någon förändring i det avseendet bör göras.

## 7 Upphållstillstånd och bristande vandel

### 7.1 Bristande vandel ska beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd

#### **Regeringens förslag**

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd, som inte grundas på Sveriges internationella åtaganden, ska det särskilt beaktas om utlänningslagen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet, har dömts för brott eller i övrigt brutit i sin vandel.

En ansökan om uppehållstillstånd som grundas på anknytning ska på grund av brottslighet eller bristande vandel i övrigt kunna vägras även de närmast anhöriga till en anknytningsperson, i de situationer som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet.

## Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen lämnar inte något förslag beträffande möjligheter att vägra uppehållstillstånd för de närmast anhöriga till en anknytningsperson. Utredningen föreslår också en delvis annan ordning när det gäller hot mot ordningen och säkerheten och vandelsprövningens omfattning i övrigt.

## Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget om en utökad vandelsprövning vid just ansökan om uppehållstillstånd (remissynpunkterna på vandelsprövningen i stort återges i avsnitt 6).

## Promemorians förslag

Promemorians förslag om att uppehållstillstånd på grund av anknytning ska kunna vägras även medlemmar i anknytningspersonens kärnfamilj i vissa fall, överensstämmer med regeringens.

## Remissinstanserna

Några remissinstanser, bland annat *Migrationsverket* och *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Sveriges advokatsamfund* efterfrågar att det tydligare framgår vilka situationer som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet. Förvaltningsrätten i Stockholm anser att det finns skäl att överväga att ta in definitionen av vilka uppehållstillstånd som inte omfattas direkt i lagtexten. Förvaltningsrätten i Göteborg anser att det vore tydligare att dela upp de fall som omfattas av 5 kap. 3 § utlänningslagen i olika grunder för uppehållstillstånd, där uppehållstillstånden enligt familjeåterföreningsdirektivet får en egen grund för uppehållstillstånd i utlänningslagen, och sedan föreskriva olika vägrans- och återkallelsegrunder för de olika uppehållstillstånden. Enligt Migrationsverkets mening vore den bästa lösningen att ikraftträdande av detta lagstiftningsarbete sammanfaller med förslagen i betänkandet *Skärpta villkor för anhöriginvandring*, SOU 2025:95, där en tydligare uppdelning av 5 kap. 3 § utlänningslagen föreslås göras utifrån familjeåterföreningsdirektivets tillämpningsområde. Verket framhåller också att kravet på att tredjelandsmedborgare ska ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd, som anges i artikel 3 i direktivet, kan vara komplicerat att ta ställning till.

Sveriges advokatsamfund påpekar att förslaget innebär att bland annat svenska medborgare får mer begränsade möjligheter att leva i en relation med en utlänning i Sverige än vad som gäller för vissa kategorier av utlänningar. Enligt advokatsamfundet är detta en ordning som kan framstå som svår att förstå för allmänheten och som riskerar att väcka frågor om bland annat likabehandling. *Uppsala universitet* för fram en liknande synpunkt om att det framstår som en märklig ordning att medvetet försätta svenska medborgare i ett sämre läge än tredjelandsmedborgare, i synnerhet i ljuset av regeringens strävan efter att uppmuntra fler personer att söka svenskt medborgarskap. Även *Kammarrätten i Stockholm* och *Justitiekanslern* anser att det behövs en närmare analys av hur förslaget

förhåller sig till EU-rätten och Sveriges folkrättsliga förpliktelser, främst artikel 8 i Europakonventionen och barnkonventionen.

Några remissinstanser, däribland *Amnesty International*, *Asylrättscentrum*, *Civil Rights Defenders*, *Delegationen för migrationsstudier (Delmi)*, *Linköpings universitet* och *Stockholms universitet* avstyrker förslaget bland annat på grund av dess risker kopplade till grundläggande mänskliga rättigheter. Dessa remissinstanser har synpunkter på hur förslaget förhåller sig till internationell rätt, främst till artikel 8 i Europakonventionen och barnkonventionen. Enligt Delmi behövs en tydligare proportionalitetsbedömning och eventuellt förstärkta krav när barn berörs. Remissinstanserna framför också att förslaget i promemorian medför att bestämmelsen blir än mer komplicerad och svårtolkad, vilket i sig påverkar frågor som rör rättssäkerhet och förutsebarhet.

När det gäller lagtextens utformning anför Kammarrätten i Stockholm att EU-rättens utveckling sedan direktivets tillkomst gör att det är mindre lämpligt att i lagtext hänvisa till direktivet i dess ursprungliga lydelse, då det kan leda till tillämpningssvårigheter och olikheter i rättstillämpningen. Även Sveriges advokatsamfund anser att det är mindre lämpligt att hänvisa till direktivet i dess ursprungliga lydelse. I stället bör det enligt advokatsamfundet tydligt framgå vilka som omfattas av förslaget och inte.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *En helhetsbedömning av brottslighet och övriga vandelsbrister bör göras*

Bestämmelser om vandelsprövning i samband med en ansökan om uppehållstillstånd finns i dag i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen. Enligt bestämmelserna där ska det vid prövningen särskilt beaktas om sökanden gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet. Det är dock, som redovisas ovan, i allt väsentligt enbart brottslighet som beaktas inom ramen för denna vandelsprövning. Annan misskötsamhet ska beaktas endast när det är fråga om brottslighet som ligger på gränsen till vad som ensamt kan hindra uppehållstillstånd. Det är dessutom enbart ett begränsat antal omständigheter som anses utgöra misskötsamhet i nu aktuell mening.

Som konstateras i avsnitt 6 gör regeringen nu bedömningen att en utlänningsandel bör få större betydelse för hans eller hennes möjligheter att vistas i Sverige. Vid en ansökan om uppehållstillstånd bör därför andra brister i vandeln än brottslighet beaktas i större utsträckning än vad som är fallet i dag. Som utredningen föreslår bör det därvid göras en helhetsbedömning av de eventuella brott som utlännen har begått och de sätt på vilka han eller hon i övrigt har brutit i sinandel.

Det bör – i motsats till vad gäller i dag – inte krävas att utlännen har gjort sig skyldig till brott för att annan bristandeandel än brottslighet särskilt ska beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Det bör alltså göras en samlad prövning av utlänningsandel. Vid prövningen bör, liksom hittills, de skäl som utlännen kan åberopa för att beviljas ett uppehållstillstånd vägas mot de skäl som talar emot att utlännen ska beviljas ett sådant tillstånd. Ju starkare skälen för tillståndet är, desto allvarligare brister i vandeln bör krävas för att ett tillstånd ska nekas. Den tyngd som vandelsbristerna ska ha för att

uppehållstillstånd bör nekas ska alltså fortsatt vara beroende av en bedömning i det enskilda fallet.

Som framgår av avsnitt 6 ingår det i vandelsprövningen att överväga om utlänningslagen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Den bedömningen utgörs alltid av en prognos om hans eller hennes framtida beteende. På så sätt skiljer sig vandelsprövningen – som *Stockholms universitet* pekar på – i denna del från frågor om brottslighet och övriga vandelsbrister, som i huvudsak avser redan inträffade omständigheter. För att markera detta, men också för att ytterligare tydliggöra i vilka ärenden en hotbedömning kan aktualiseras, bör det komma till särskilt uttryck.

*Vandelsprövningen bör omfatta uppehållstillstånd som inte grundas på internationella förpliktelser*

Utredningens förslag innebär att bestämmelserna om en ny vandelsprövning tas in i 5 kap. 17 § utlänningslagen. Där regleras bland annat vad som särskilt ska beaktas vid en ansökan om uppehållstillstånd som inte bygger på EU-rätten. Bestämmelserna omfattar tillstånd enligt 5 kap. utlänningslagen och från tillämpningsområdet undantas uppehållstillstånd för familjesammanhållning enligt skyddsgrundsförordningen (5 kap. 1 a §), medborgare i en annan EU-stat som har förklarats vara flykting (5 kap. 1 b §), familjemedlemmar till personer med ställning som varaktigt bosatta och skyddsbehövande (5 kap. 2 a och 2 d §§), uppehållstillstånd enligt familjeåterföreningsdirektivet (5 kap. 3 §) och uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden (5 kap. 4 §).

Undantagen avser i huvudsak uppehållstillstånd som meddelas på EU-rättslig grund. I dessa fall regleras möjligheterna att neka ett uppehållstillstånd i de olika EU-rättsakter som ligger till grund för bestämmelserna. Dessa ger inte utrymme för att vid prövningen av om ett uppehållstillstånd ska meddelas göra en sådan vandelsprövning som nu föreslås. Detsamma gäller vissa andra uppehållstillstånd som har EU-rättslig grund och som regleras särskilt. Hit hör uppehållstillstånd för forskning och högre studier m.m. (5 b kap.), s.k. EU-blåkort (6 a kap.) s.k. ICT-tillstånd (6 b kap.) och tillstånd för säsongarbete (6 c kap.).

De kvarvarande uppehållstillstånden, som till exempel uppehållstillstånd på grund av anknytning i fall där sökanden inte utgör en del av anknytningspersonens kärnfamilj (5 kap. 3 a §), är endast föremål för nationell reglering. Bestämmelserna är också fakultativa. Det innebär att de inte grundar någon rätt till uppehållstillstånd, utan endast en möjlighet till det. I dessa fall utgör alltså inte EU-rätten något hinder mot att i nationell rätt införa bestämmelser om att en vandelsprövning ska göras i samband med en ansökan om uppehållstillstånd. Regeringen delar därför utredningens uppfattning att dessa uppehållstillstånd bör omfattas av det nya vandelskravet och att bestämmelser om detta bör tas in i 5 kap. 17 § utlänningslagen.

Som konstateras i promemorian finns det emellertid ytterligare regler om uppehållstillstånd i 5 kap. utlänningslagen som inte omfattas av EU-rätten. Som nämns ovan finns bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning för personer som tillhör kärnfamiljen, dvs. make, sambo och barn till anknytningspersonen eller till anknytningspersonens make eller sambo (5 kap. 3 §). Reglerna innebär en principiell rätt till

uppehållstillstånd i dessa fall. Även en person som är förälder till ett barn som är flykting eller subsidiärt skyddsbehövande har under vissa förutsättningar rätt till uppehållstillstånd enligt dessa bestämmelser.

Att det finns en rätt till uppehållstillstånd innebär att uppehållstillstånd som utgångspunkt ska beviljas och endast får vägras på vissa i utlänningslagen särskilt angivna grunder. Bestämmelser om detta finns i huvudsak i 5 kap. 17 a §. Ett uppehållstillstånd kan i dessa fall vägras bland annat om oriktiga uppgifter lämnats eller om omständigheter har förtigits som är av betydelse för att få uppehållstillståndet eller om sökanden utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Den ordning som i dag gäller för uppehållstillstånd för medlemmar i anknytningspersonens kärnfamilj är i huvudsak utformad med utgångspunkt i familjeåterföreningsdirektivet. Det gäller såväl det förhållandet att sökanden i dessa situationer som utgångspunkt har en rätt till uppehållstillstånd som de skäl som måste föreligga för att ett uppehållstillstånd ska kunna vägras. Direktivet ger till exempel inte utrymme för att vägra uppehållstillstånd på den grunden att sökanden har dömts för brott eller i övrigt brutit i sin vandel, om inte agerandet samtidigt innebär att sökanden kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning när det gäller kärnfamiljen omfattar fler situationer än de som regleras i familjeåterföreningsdirektivet. Direktivet omfattar i princip endast familjeåterförening för tredjelandsmedborgare, medan bestämmelserna i utlänningslagen inte gör någon åtskillnad beroende på medborgarskap. Den svenska regleringen går alltså längre än vad EU-rätten kräver och omfattar till skillnad från denna till exempel situationer där anknytningspersonen är svensk medborgare eller har permanent uppehållsrätt. I sådana fall ställer alltså direktivet inte upp något hinder mot att tillämpa andra grunder för att neka en ansökan om uppehållstillstånd än vad som anges där.

Vissa av de nuvarande bestämmelserna i 5 kap. 3 § genomför även det s.k. skyddsgrundsdirektivet (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]). Det direktivet upphävs emellertid genom den s.k. 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 direktiv 2011/95/EU). Förordningen ska tillämpas direkt av medlemsstaterna från och med den 12 juni 2026. I lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt föreslås därför vissa anpassningar av 5 kap. 3 §, som föreslås träda i kraft den 12 juli 2026. Det innebär att bestämmelserna i 5 kap. 3 § från och med då enbart kommer att reglera uppehållstillstånd på grund av

anknytning enligt antingen familjeåterföreningsdirektivet eller nationell rätt.

Regeringen gör ovan (avsnitt 5) bedömningen att det är angeläget att brister i en utlänningsandel i den utsträckning det är möjligt beaktas vid en prövning av rätten att vistas i Sverige. Det bör därför även vid en prövning av en ansökan om uppehållstillstånd i de anknytningsfall som regleras i 5 kap. 3 §, och som faller utanför familjeåterföreningsdirektivet, göras en vandelsprövning. Endast de situationer som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet bör alltså undantas från tillämpningsområdet.

Som konstateras i promemorian och som flera remissinstanser, bland andra *Sveriges advokatsamfund*, pekar på innebär detta att bland andra nära anhöriga till svenska medborgare i vissa fall kan komma att få sämre möjligheter att beviljas uppehållstillstånd i Sverige än tredjelandsmedborgare. Det hade naturligtvis varit att föredra att det i samtliga anknytningsfall hade varit möjligt att göra en vandelsprövning i samband med en ansökan om uppehållstillstånd. Det är emellertid inte möjligt. Som konstateras i promemorian utgör dock det förhållandet att Sverige i vissa avseenden är bundet av tvingande regler inte i sig ett skäl mot att regleringen i övrigt utformas på ett ändamålsenligt och lämpligt sätt.

En sådan ordning kan inte heller anses strida mot likabehandlingsprincipen inom EU-rätten. Principen innebär ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. Det innebär i detta fall att unionsmedborgare från ett annat EU-land ska ha samma möjligheter till familjeåterförening som svenska medborgare. Förslaget innebär att anhöriga unionsmedborgare på samma sätt som anhöriga till svenska medborgare i viss utsträckning får begränsade möjligheter till anhöriginvandring till Sverige. Unionsmedborgare försätts alltså inte i en sämre situation jämfört med svenska medborgare i detta avseende.

*Kammarrätten i Stockholm* påpekar att svenska medborgare inte får berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som ställningen som unionsmedborgare ger enligt artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Regeringen vill i det sammanhanget framhålla följande.

Artikel 20 i EUF-fördraget kan – för svenskt vidkommande – under vissa förutsättningar ge en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en svensk medborgare en härledd uppehållsrätt, om unionsmedborgaren annars skulle riskera att behöva lämna unionen i dess helhet. Att inte ha möjlighet att stanna kvar inom unionen skulle nämligen innebära att unionsmedborgaren inte kan utnyttja kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet. En förutsättning för en härledd uppehållsrätt är bland annat att det föreligger ett beroendeförhållande mellan den som hävdar uppehållsrätt och anknytningspersonen. Ett sådant beroendeförhållande föreligger ofta mellan barn och den förälder som utövar den faktiska vårdnaden om barnet och stadigvarande bor tillsammans med det, men mycket sällan mellan till exempel makar. Upphållsrätten uppstår formlost i och med beroendeförhållandet. Den kan vidare begränsas bland annat om personen utgör ett faktiskt, verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

Den uppehållsrätt som följer av artikel 20 i EUF-fördraget hindrar enligt regeringens uppfattning inte nationella bestämmelser av det slag som nu är aktuellt. Om det föreligger en sådan uppehållsrätt i det enskilda fallet

ska emellertid ett uppehållstillstånd beviljas, i första hand med stöd av nationella regler om detta. Regeringens förslag innebär att sådana uppehållstillstånd som nu är aktuella får nekas eller vägras om utlännen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet, har dömts för brott eller i övrigt brutit i sin vandel. Det är alltså fråga om en fakultativ möjlighet att inte bevilja uppehållstillstånd. Om det i ett enskilt fall föreligger en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 i EUF-fördraget kan alltså ett uppehållstillstånd beviljas trots att det föreligger sådana brister i vandeln som annars skulle ha lett till att det inte hade beviljats.

Det kan i sammanhanget också noteras att det i betänkandet Skärpta villkor för anhöriginvandring (SOU 2025:95) föreslås bland annat en uppdelning av de nuvarande bestämmelserna i 5 kap. 3 § utlänningslagen beroende på vem som är anknytningsperson och att bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning för medlemmar i anknytningspersonens kärnfamilj i situationer som inte regleras i familjeåterförordningsdirektivet ska vara fakultativa, dvs. personerna ska inte längre ha en rätt, utan i stället en möjlighet att beviljas uppehållstillstånd. Även dessa förslag – som bereds i Regeringskansliet – innebär alltså att förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd för medlemmar i anknytningspersonens kärnfamilj kommer att skilja sig åt beroende på grunden för anknytningspersonens rätt att vistas i Sverige. Som *Migrationsverket* är inne på kan förslagen i det betänkandet, när de genomförs, komma att påverka den närmare utformningen av de bestämmelser som nu föreslås. Enligt regeringens uppfattning innebär det förhållandet emellertid inte att det finns anledning att avvakta med förslagen i denna lagrådsremiss.

Som konstateras i promemorian finns det inte heller utrymme för att inom ramarna för det här lagstiftningsärendet överväga en sådan uppdelning av bestämmelserna om familjeåterförordning inom kärnfamiljen som föreslås i nyss nämnda betänkande. Det innebär att utgångspunkten alltså kommer att vara att medlemmar i kärnfamiljen har en rätt till familjeåterförordning. En ny möjlighet att vägra uppehållstillstånd i dessa fall på grund av brottslighet och bristande vandel i övrigt bör därför föras in i utlänningslagen (5 kap. 17 a §). De situationer som omfattas av familjeåterförordningsdirektivet behöver då undantas från tillämpningsområdet och det görs – som föreslås i promemorian – lämpligen genom en hänvisning till den relevanta artikeln där. På så sätt undviks att den svenska regleringen undantar fler situationer än vad direktivet ger utrymme för.

I anledning av vad *Kammarrätten i Stockholm* anför bör det framhållas att det förhållandet att en hänvisning till direktivet i den ursprungliga (och alltså gällande) lydelsen nu görs inte innebär att bestämmelserna där inte ska tolkas i ljuset av till exempel senare praxis från EU-domstolen. Den statiska hänvisningen avser i stället att säkerställa att en eventuell framtida ändring av bestämmelserna i direktivet inte får genomslag i svensk rätt utan att bli föremål för riksdagens prövning.

Som utredningen lyfter fram finns det även bestämmelser i utlänningsförordningen om uppehållstillstånd som i vissa fall kan beviljas familjemedlemmar (se till exempel 4 och 4 a kap. utlänningsförordningen). Dessa bestämmelser är fakultativa och utredningen bedömer att det innebär att det är möjligt att neka uppehållstillstånd enligt motsvarande bedömning som ska göras enligt den föreslagna vandelsprövningen (5 kap. 17 § utlänningslagen). Regeringen, som konstaterar att utredningen mot bak-

grund av den bedömning som görs inte lämnar några författningsförslag, gör inte någon annan bedömning i detta avseende.

### *Det finns inte anledning att se annorlunda på brottslighet än i dag*

Förekomsten av brottslighet bör, liksom hittills, ensamt kunna ligga till grund för att neka uppehållstillstånd. Enligt hittillsvarande lydelse av 5 kap. 17 § utlänningslagen 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 också att det är tillräckligt med ett begånget brott och att det alltså inte behöver vara fråga om brottslighet av viss omfattning för att det ska 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. 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 utlännings uppehållstillstånd, även när det varit fråga om förlängning. Av rättspraxis framgår också att ju svagare den aktuella tillståndsgrunden är, desto lägre grad av brottslighet krävs för att uppehållstillstånd ska kunna nekas (prop. 2021/22:224 s. 87 och 120).

Som utredningen lyfter fram finns det alltså redan enligt nuvarande regler relativt goda möjligheter att inte bevilja ett uppehållstillstånd på grund av att utlänningslagen har gjort sig skyldig till ett eller flera brott. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet krävs det inte heller att ett fängelsestraff eller en påföljd som är strängare än böter har dömts ut. Regeringen delar därför bedömningen att en utlännings brottslighet på ett tillfredsställande sätt redan i dag självständigt kan beaktas inom ramen för den vandelsprövning som ska göras.

Genom att även andra brister i vandeln än brottslighet i större utsträckning än tidigare ska kunna vägas in vid vandelsprövningen kan dessutom brottslighet av lägre allvarsgrad få en större inverkan på den sammantagna bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska beviljas. Till exempel kan en enstaka bötesdom i kombination med andra vandelsbrister tala för att utlänningslagen inte ska beviljas ett uppehållstillstånd. Möjligheterna att neka en utlännings uppehållstillstånd på grund av att han eller hon begått mindre allvarliga brott utökas på så sätt i någon mån genom den samlade vandelsprövning som ska göras.

### *Den helhetsbedömning som ska göras*

I den helhetsbedömning av en utlännings vandelsprövning som alltså ska göras vid en ansökan om uppehållstillstånd ska såväl hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten, som brottslighet och övriga vandelsbrister vägas in. Som konstateras ovan kan emellertid brottslighet ensamt vara tillräckligt för att inte bevilja ett uppehållstillstånd. Detsamma gäller i fråga om andra vandelsbrister, om sökanden inte har dömts för brott. Oavsett om

det är fråga om att bedöma brottslighet eller andra vandelsbrister självständigt eller gemensamt bör utgångspunkten vara densamma. Allvaret i bristerna ska vägas mot skälen för att bevilja sökanden uppehållstillstånd. Ju starkare skäl som talar för att utläningen ska beviljas ett uppehållstillstånd, desto allvarligare vandelsanmärkningar kommer att krävas för att det ska vara proportionerligt att neka ett tillstånd. I detta ligger att det även måste beaktas hur långt tillbaka i tiden en manifesterad vandelsbrist ligger. Om det har gått lång tid sedan sökanden brast i sin vandel bör det typiskt sett tillmätas mindre betydelse än om det skedde nyligen. Det gäller särskilt om sökanden därefter inte uppvisat några andra brister i sin vandel.

Som *Förvaltningsrätten i Göteborg* är inne på måste det vidare röra sig om omständigheter som är klarlagda och tydligt dokumenterade, till exempel genom lagakraftvunna domstolsavgöranden eller myndighetsbeslut eller på annat sätt. Finns det bakomliggande orsaker som psykisk ohälsa eller olika former av funktionsnedsättningar måste det vägas in i bedömningen.

Det bör även i fortsättningen beaktas om utläningen tidigare har beviljats uppehållstillstånd i Sverige eller om han eller hon ansöker för första gången. I den förra situationen är anknytningen till Sverige typiskt sett starkare, varför allvarligare vandelsbrister måste föreligga för att ett uppehållstillstånd ska kunna nekas.

Om anknytningen till Sverige och skälen för uppehållstillstånd i övrigt sammantaget är mycket svaga bör även relativt ringa vandelsbrister kunna leda till ett avslag, även om det som framgår ovan inte får vara fråga om bagatellartade förseelser (jfr avsnitt 6).

När anknytningen till Sverige är starkare, till exempel om det är fråga om att förlänga ett tillstånd, bör det krävas allvarligare eller upprepade brister i vandeln eller sådana brister i förening med att sökanden har dömts för brott för att det ska vara aktuellt att neka ett uppehållstillstånd. Omfattande skuldsättning – där utläningen 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 emot att ett uppehållstillstånd ska beviljas också i dessa fall. Detta gäller också om utläningen 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 bör gälla om utläningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Är anknytningen till Sverige mycket stark bör det endast undantagsvis komma i fråga att neka ett uppehållstillstånd enbart på grund av brister i vandeln som inte avser brottslighet eller hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten i Sverige.

Sammantaget måste alltså en helhetsbedömning göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Som Migrationsverket understryker innebär det ytterst att myndigheten ska pröva vad utläningens vistelse i landet, vid en framåtsyftande bedömning, kan innebära ur ett samhällsperspektiv och ställa detta mot utläningens rättigheter och de omständigheter som talar för att denne bör få vistas i landet.

Särskilda överväganden måste göras om ärendet involverar barn, antingen för att det är ett barn som ansöker om uppehållstillstånd, eller då en anhörig till ett i Sverige boende barn ansöker om uppehållstillstånd här.

Som utgångspunkt bör samma överväganden och helhetsbedömning göras i dessa ärenden som i andra ärenden där barn är involverade (jfr 1 kap. 10 §). Generellt innebär det att det bör vara fråga om mycket allvarliga vandelsbrister för att barn ska kunna nekas eller vägras ett uppehållstillstånd. Om det är en närstående till barnet som är föremål för prövningen måste de konsekvenser ett avslagsbeslut skulle få för barnet vägas in i bedömningen, vilket kan innebära att skälen för att bevilja ett uppehållstillstånd väger över, trots relativt omfattande vandelsbrister. En helhetsbedömning måste dock göras i det enskilda fallet där hänsyn också måste tas till barnets ålder och mognad. Barn under 15 år bör dock aldrig nekas uppehållstillstånd på grund av egna brister i vandeln. För att barn i åldrarna 15–17 år ska nekas uppehållstillstånd bör det krävas mycket allvarliga vandelsbrister.

### *Förslaget är förenligt med Europakonventionen*

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Förslaget om att vandel ska beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd innebär att ansökningar kommer att kunna avslås och i förlängningen leda till att utlänningar behöver lämna Sverige eller nekas att komma hit i fler situationer. De föreslagna reglerna kommer vara tillämpliga även i fall då den enskilde som beslutet berör har anknytning till Sverige.

Regleringen syftar till att öka förutsättningarna för att vidmakthålla en reglerad invandring och i förlängningen till att tillgodose såväl den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning och brott, Sveriges ekonomiska välstånd och andra personers fri- och rättigheter. I dessa avseenden svarar förslagen mot ett angeläget samhälleligt behov.

Regleringen ger utrymme för den proportionalitetsbedömning som måste göras i det enskilda fallet. I proportionalitetsbedömningen ska det beaktas att ju starkare anknytning en person har till Sverige, desto tyngre vägande behöver de omständigheter som läggs till grund för en vandelsbedömning vara, för att ett avslag ska vara förenligt med rätten till skydd för privat- och familjelivet.

Sammantaget bedömer regeringen att förslaget är förenligt med Europakonventionen.

## 7.2 Bristande vandel ska kunna leda till återkallelse av ett uppehållstillstånd

### **Regeringens förslag**

Ett uppehållstillstånd, som inte grundas på Sveriges internationella förpliktelser, ska få återkallas för en utlänning som utgör ett hot mot

allmän ordning eller säkerhet, har dömts för brott eller annars brutit i sin vandel.

### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår en särskild bestämmelse om återkallelse på grund av brott när allmän domstol inte prövat frågan om utvisning på grund av brottet. Utredningen lämnar inte något förslag när det gäller uppehållstillstånd på grund av anknytning för medlemmar i den närmaste familjen (jfr avsnitt 7.1). Utredningen föreslår också en delvis annan ordning när det gäller hot mot ordningen och säkerheten och vandelsprovningens omfattning i övrigt.

### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt om förslagen eller framför motsvarande invändningar som redogörs för under avsnitten 6 och 7.1.

*Migrationsverket* och *Åklagarmyndigheten* ställer sig frågande till respektive avstyrker förslaget om en särskild bestämmelse om återkallelse på grund av brott när allmän domstol inte har prövat ett utvisningsyrkande. *Migrationsverket* anser att det inte finns något behov av en sådan grund för återkallelse och att en utlännings brottslighet bör kunna beaktas inom ramen för en vandelsprovning, oavsett om allmän domstol prövat en fråga om utvisning i brottmålet. *Åklagarmyndigheten* framhåller att förslaget riskerar att leda till att åklagare blir mer återhållsamma med att yrka utvisning för att inte riskera att stänga ett utrymme att återkalla uppehållstillstånd på administrativ väg.

*Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL)* anser att utredningens förslag om återkallelse på grund av brott när allmän domstol inte prövat frågan om utvisning bör utformas mer i linje med den nuvarande bestämmelsen som gäller för utvisning på grund av brott. *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Justitiekanslern* anser att det bör analyseras hur förslaget om utvisning på grund av brott samspelar med nuvarande och föreslagna bestämmelser om utvisning på grund av brott (jfr betänkandet Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott, SOU 2025:54).

*Stockholms universitet* framhåller att det kan ifrågasättas om allmänna krav på proportionalitet innebär ett snävare utrymme för att återkalla än för att vägra uppehållstillstånd. Universitetet pekar på att den enskildes intresse av att behålla ett uppehållstillstånd typiskt sett är väsentligt starkare än intresset av att få ett uppehållstillstånd, vilket torde påverka proportionalitetsbedömningar av eventuella återkallelser av uppehållstillstånd.

*Lunds universitet* ifrågasätter att uppehållstillstånd för bland annat studier och forskning (5 b kap. utlänningslagen) ska omfattas av den nya återkallelsegrunden.

### **Promemorians förslag**

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens.

## Remissinstanserna

De flesta remissinstanser som yttrar sig särskilt i denna del anför motsvarande invändningar som redogörs för under avsnitt 6 och 7.2.

*Stockholms universitet* avstyrker förslaget utifrån Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Universitetet anser att det allmänna intresset av att utvisa personer på grund av bristande vandel – som inte anses utgöra något hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten – inte är en proportionerlig åtgärd när det gäller de personer som träffas av förslaget och som på grund av familjeanknytning inte sällan torde ha ett relativt starkt intresse av att kvarstanna i Sverige.

## Skälen för regeringens förslag

*Som utgångspunkt bör samma krav gälla för att få behålla ett uppehållstillstånd som för att beviljas tillståndet*

Regeringen instämmer i den bedömning som görs av utredningen att det som utgångspunkt bör ställas samma krav på en utlännings vandel för att han eller hon ska få behålla ett uppehållstillstånd som för att han eller hon ska beviljas ett sådant tillstånd. Det gäller naturligtvis särskilt då vandelsbrister uppkommer i nära anslutning till att tillståndet beviljades. Det är enligt regeringens uppfattning orimligt att den som beviljats ett uppehållstillstånd kort tid därefter ska kunna missköta sig på ett sätt som, om det hade skett före tillståndet meddelades, hade föranlett att tillståndet hade nekats. Det är också både rimligt och angeläget att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan återkallas om omständigheterna när det gäller utlännings vandel är sådana att det inte finns förutsättningar att förlänga det när tiden löper ut. Vid ansökan om uppehållstillstånd för första gången i Sverige finns det dessutom i de allra flesta fall mycket lite information om en utlännings vandel. Utöver sådan information som kan finnas i olika internationella system saknas ofta uppgifter som kan vara av intresse för en vandelsprövning. Det bör därför införas en återkallelsegrund som gör det möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av bristande vandel. På samma sätt som föreslås beträffande vad som särskilt ska beaktas när uppehållstillstånd meddelas, bör hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten särskilt lyftas fram i bestämmelsen.

*Förslaget är förenligt med Europakonventionen*

Ett beslut om återkallelse av uppehållstillstånd innebär typiskt sett att utlännings vandel inte får vara kvar i Sverige. De föreslagna reglerna kommer att vara tillämpliga även i de fall då den enskilde som beslutet berör har anknytning till Sverige.

Regeringens resonemang i avsnitt 7.1 kring förslagens ändamål och utformning gör sig gällande även här. Även vid återkallelse finns det utrymme att i det enskilda fallet göra en proportionalitetsbedömning. Återkallelsemöjligheten är fakultativ. Enligt förslaget till ändring av 7 kap. 4 § utlänningslagen ska hänsyn dessutom tas till den anknytning som utlännings vandel har till Sverige vid bedömning av om uppehållstillstånd ska återkallas på de grunder som nu föreslås. Utrymmet att återkalla uppehållstillstånd är enligt Europakonventionen snävare än när det gäller

möjligheterna att vägra uppehållstillstånd. Enligt regeringens uppfattning finns det emellertid ett tydligt sådant utrymme. Regeringen delar samtidigt den uppfattning som *Stockholms universitet* ger uttryck för om att det förhållandet att återkallelse av uppehållstillstånd typiskt sett utgör ett större ingrepp i privat- och familjelivet än att neka ett tillstånd kommer att ha betydelse för proportionalitetsbedömningen i det enskilda fallet. Regeringen återkommer till den frågan nedan i detta avsnitt.

Mot denna bakgrund anser regeringen att förslaget är förenligt med Europakonventionen.

*Utredningens särskilda förslag om att uppehållstillstånd ska kunna återkallas på grund av brott, när allmän domstol inte prövat frågan om utvisning bör inte genomföras*

Möjligheterna att återkalla ett tidigare meddelat uppehållstillstånd regleras i huvudsak i 7 kap. utlänningslagen. I dag finns inga generella möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd för att utlänningen har gjort sig skyldig till brott eller i övrigt brutit i sin vandel. 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 (7 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen). Att det saknas en generell möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av brottslighet hänger samman med att frågan om utvisning kan prövas inom ramarna för brottmålsprocessen.

Regler om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. utlänningslagen. 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 annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige (8 a kap. 1 § utlänningslagen). En utlännings uppehållstillstånd förfaller om han eller hon utvisas på grund av brott.

I lagrådsremissen Skärpta regler om utvisning på grund av brott föreslås att brott som huvudregel ska vara utvisningsgrundande redan när den påföljd som döms ut är strängare än böter. De nuvarande tilläggskraven på en återfallsrisk eller att brottet ska ha ett visst straffvärde eller vara av viss karaktär tas alltså bort. I likhet med i dag ska det göras en avvägning av skälen för och emot utvisning. Det föreslås även att åklagare ska ha en skyldighet att yrka på utvisning när en utlänning åtalas för brott som är utvisningsgrundande. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2026.

I den utredning som ligger till grund för denna lagrådsremiss föreslås, när det gäller brottslighet, en särskild reglering som innebär att ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas för det fall en utlänning har dömts för brott till en strängare påföljd än böter och allmän domstol inte har prövat frågan om utvisning. Som skäl för förslaget anges bland annat att det kan finnas situationer när en utlänning som har dömts för brott i dagsläget ändå får behålla sitt uppehållstillstånd samtidigt som det anges att parallella processordningar som i praktiken tar sikte på samma sak bör

undvikas. Enligt utredningen skulle det alltså inte vara fråga om att på administrativ väg överpröva en allmän domstols beslut i fråga om utvisning. Mindre allvarlig brottslighet skulle, enligt utredningen, kunna beaktas inom ramarna för den vandelsprövning som också föreslås.

När utredningens förslag lades fram var det inte känt vilka förslag som skulle lämnas i lagrådsremissen Skärpta regler om utvisning på grund av brott eller det betänkande som ligger till grund för den lagrådsremissen (SOU 2025:54). Som *Justitiekanslern* påtalar innebär förslagen där att den nya återkallelsegrunden i princip inte skulle kunna tillämpas annat än i undantagsfall. Regeringen delar bedömningen att en sådan ordning redan av den anledningen framstår som mindre lämplig. Förslaget av utredningen i denna bör alltså inte genomföras.

#### *En helhetsbedömning av brottslighet och övriga vandelsbrister bör göras*

Även om det alltså inte finns skäl att genomföra utredningens förslag om en särskild bestämmelse för brott när frågan om utvisning inte prövats av domstolen, instämmer regeringen i utredningens grundläggande bedömning av att det finns ett behov av att i högre grad än i dag kunna beakta brottslighet som ett skäl att avlägsna personer från Sverige. Det behovet täcks inte fullt ut av de förslag som lämnas i lagrådsremissen Skärpta regler om utvisning på grund av brott.

Utgångspunkterna för den vandelsprövning som ska göras i ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd bör därför vara desamma som vid en ansökan om uppehållstillstånd, även om vissa särskilda hänsyn måste tas i en återkallellesituation. Det innebär för det första att samma omständigheter bör kunna beaktas vid vandelsprövningen i fråga om vandelsbrister som inte innebär att utlännningen har dömts för brott (se avsnitt 6). Därutöver bör det även i den helhetsbedömning som ska göras i det här fallet kunna vägas in att utlännningen har dömts för brott. Det gäller – som *Migrationsverket* är inne på – såväl i de fall där frågan om utvisning prövats men avslagits i brottmålet som i de fall då frågan om utvisning inte varit föremål för prövning. Som utredningen framhåller bör det emellertid inte komma i fråga att Migrationsverket ska pröva frågan om återkallelse på samma underlag som en domstol prövat en fråga om utvisning. En återkallelse av ett uppehållstillstånd ska alltså inte kunna grundas enbart på en brottmålsdom där frågan om utvisning varit uppe men avslagits (jfr prop. 1994/95:179 s. 51). Den begränsningen behöver inte uttryckligen framgå av lag.

#### *Vandelsprövningen bör omfatta de uppehållstillstånd som kan nekas på grund av bristande vandel*

Samma krav bör alltså 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. Redan detta förhållande talar naturligtvis för att samma uppehållstillstånd som omfattas av förslaget i avsnitt 7.1 bör omfattas av den vandelsprövning som nu föreslås. Det innebär att vissa uppehållstillstånd som bygger på EU-rätten, eller andra internationella förpliktelser, bör undantas. Hit hör bland annat uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer med ställning som varaktigt bosatta och skyddsbehövande (5 kap. 2 a och 2 d §§), uppehållstillstånd enligt familjeåterförenings-

direktivet (5 kap. 3 §) och uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden (5 kap. 4 §).

Av avsnitt 7.1 framgår att förslagen där – utöver vad utredningen föreslår – även ska omfatta vissa uppehållstillstånd på grund av anknytning för medlemmar i anknytningspersonens kärnfamilj, dvs. de uppehållstillstånd som regleras i 5 kap. 3 § men som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet. Inte heller utredningens förslag när det gäller återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brister i vandeln omfattar dessa uppehållstillstånd. Regeringen kan i och för sig som utgångspunkt instämma i det som *Stockholms universitet* anför om att det i dessa fall ofta föreligger en stark anknytning till Sverige och att en proportionalitetsbedömning därför oftare än i andra fall skulle kunna leda till att ett uppehållstillstånd inte bör återkallas. Detta förhållande kan emellertid hanteras inom ramarna för den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras i de aktuella ärendena. Som föreslås i promemorian bör därför även dessa uppehållstillstånd omfattas av de bestämmelser som nu föreslås.

De uppehållstillstånd för forskning och högre studier m.m. som regleras i 5 b kap. utlänningslagen bygger även de på EU-direktiv. I kapitlet finns särskilda bestämmelser om återkallelse. Dessa gäller i stället för de allmänna bestämmelserna i 7 kap. utlänningslagen (se prop. 2019/20:9 s. 105). De regler som nu föreslås kommer därmed inte att omfatta dessa uppehållstillstånd. Detsamma gäller de uppehållstillstånd som i övrigt regleras i särskilda kapitel i utlänningslagen, som till exempel s.k. EU-blåkort och ICT-tillstånd.

#### *Närmare om den helhetsbedömning som ska göras*

På samma sätt som föreslås när det gäller den prövning som ska göras i samband med en ansökan om uppehållstillstånd ska vandelprovningen i en återkallellesituation utgå från en helhetsbedömning av såväl det hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten som utlänningsen eventuellt utgör, som brottslighet och övriga vandelsbrister. Finns det bakomliggande orsaker som psykisk ohälsa eller olika former av funktionsnedsättningar måste det vägas in i bedömningen.

Utgångspunkterna för de överväganden som ska göras bör alltså i många avseenden vara desamma som vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd (se avsnitt 7.1). Som många remissinstanser är inne på finns det emellertid också betydande skillnader mellan dessa båda situationer. Dessa måste få genomslag i den avvägning som ska göras i det enskilda fallet.

Även i ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd bör brottslighet respektive övriga brister i vandeln var för sig som utgångspunkt kunna ligga till grund för ett beslut om återkallelse. En brottmålsdom genom vilken ett utvisningsyrkande prövats men ogillats kan dock som nämns ovan aldrig ensam ligga till grund för att ett uppehållstillstånd återkallas. Flera sådana domar eller en sådan dom i förening med flera bötesdomar bör dock i princip kunna föranleda ett återkallande. Detsamma gäller en eller flera sådana domar i förening med andra vandelsbrister. Den som till exempel avtjänar ett fängelsestraff och begår nya brott eller i övrigt brister i sin vandeln under anstaltstiden kan alltså bli föremål för en vandelsprövning, även om utvisningsfrågan har prövats i den tidigare domen.

Som konstateras ovan krävs det i allmänhet mer för att återkalla ett tillstånd än för att neka en ansökan om samma tillstånd. När det gäller återkallelse av just uppehållstillstånd är det dessutom fråga om en mycket ingripande åtgärd som för den enskilde medför samma konsekvenser, när det gäller rätten att vistas i Sverige, som utvisning på grund av brott. Mot denna bakgrund bör det som utgångspunkt krävas mer allvarliga brister i vandeln för att det ska kunna anses proportionerligt att återkalla ett uppehållstillstånd.

Det bör därför normalt inte vara möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av enstaka brister i vandeln som inte är av allvarlig karaktär. Visst utrymme för en annan bedömning bör dock finnas för det fall beviljandet av uppehållstillståndet ligger mycket nära i tiden.

I fall där utlänningsansökan till Sverige är stark till följd av dennes etablering här eller övriga förhållanden bör det omvänt krävas mycket allvarliga vandelsbrister för att en återkallelse ska vara möjlig. Så kan till exempel vara fallet då utlänningsansökan utgör ett kvalificerat hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten.

Ytterst måste alltid en helhetsbedömning göras i det enskilda fallet där skälen för en återkallelse vägs mot utlänningsansökan till Sverige. För att en återkallelse ska vara aktuell måste skälen för ett återkallande väga över och en återkallelse anses proportionerlig med hänsyn till de vandelsbrister som läggs honom eller henne till last.

Särskilda hänsyn måste tas när ett barn berörs av en eventuell återkallelse. Barnkonventionens bestämmelser måste då beaktas i den avvägning som ska göras. Det innebär bland annat att i första hand ska en bedömning av barnets bästa beaktas, utredas och redovisas, även om det inte alltid ska vara utslagsgivande. Barnets ålder och mognad måste även i detta sammanhang beaktas. I de situationer då det är barnet själv som brustit i sin vandeln bör det i princip inte vara möjligt att återkalla uppehållstillståndet. En annan bedömning torde enbart kunna aktualiseras om barnet är över 15 år och utgör ett mycket allvarligt hot mot ordningen eller säkerheten eller vid upprepade tillfällen begått mycket allvarliga brott. På samma sätt som gäller i samband med utvisning på grund av brott bör det dock som utgångspunkt inte komma i fråga att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av bristande vandeln för en person under 18 år som har båda sina föräldrar i Sverige.

### 7.3 Bristande vandeln ska beaktas vid prövningen av om ett permanent uppehållstillstånd ska beviljas

#### **Regeringens förslag**

Ett permanent uppehållstillstånd ska inte beviljas om det med hänsyn till en utlännings förväntade vandeln råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

## Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

### Remissinstanserna

De flesta remissinstanser uttalar sig inte särskilt i denna del. *Civil Rights Defenders*, *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Uppsala universitet*, *Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL)* och *Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)* avstyrker eller har invändningar mot förslaget. Som redogörs för ovan ser remissinstanserna flera risker med ett vandelskrav, som godtycklighet och rättsosäkerhet.

### Skälen för regeringens förslag

I 5 kap. 7 § utlänningslagen anges de särskilda krav som gäller för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Paragrafen innehåller inte någon grund för uppehållstillstånd utan reglerar enbart de särskilda krav som ställs upp för permanent uppehållstillstånd i de fall det följer av någon annan bestämmelse att ett sådant kan beviljas. Kraven gäller som huvudregel alla utlännningar som ansöker om permanent uppehållstillstånd. Det innebär att kraven till exempel gäller för utlännningar som har uppehållstillstånd för arbete och som efter viss tid med tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige får beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § utlänningslagen. I 5 kap. 8 § utlänningslagen finns bestämmelser om undantag från de särskilda kraven.

Av 5 kap. 7 § utlänningslagen framgår att utlänningen ska uppfylla ett försörjningskrav och ett vandelskrav. Vandelskravet innebär att ett permanent uppehållstillstånd endast får beviljas om det med hänsyn till utlänningsens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett sådant tillstånd bör beviljas. Det är en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet som ska göras. Även mindre allvarlig brottslighet i kombination med allvarlig misskötsamhet kan anses väcka tveksamhet om huruvida ett permanent uppehållstillstånd ska beviljas (prop. 2020/21:191 s. 169).

Även om annan misskötsamhet än brottslighet kan beaktas har det visats vara brottslighet och misstankar om brottslighet som typiskt sett får betydelse vid prövningen. Till skillnad från vad några remissinstanser, bland andra *RFSL*, anför anser regeringen att det mot bakgrund av de förslag som i övrigt nu läggs fram är naturligt att även vid ansökan om permanent uppehållstillstånd beakta också andra aspekter av en utlänningsandel. Det grundläggande vandelskravet som nu införs i utlänningslagen bör alltså på motsvarande sätt gälla vid en bedömning av om ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Liksom hittills bör det vid bedömningen av om permanent uppehållstillstånd ska beviljas göras en samlad och framåt-syftande bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Redan i dag gäller att det inte krävs att utlänningen har gjort sig skyldig till allvarligare brottslighet för att det ska vara möjligt att neka ett permanent uppehållstillstånd. När det gäller mindre allvarlig brottslighet innebär vandelskravet att såväl sådan brottslighet i förening med andra

vandelsbrister som upprepad mindre allvarlig brottslighet ensamt ska kunna väcka tveksamhet om sökandens förväntadeandel. Även brister i vandeln som inte avser brottslighet bör ensamt kunna läggas till grund för att neka ett permanent uppehållstillstånd. Bedömningen bör motsvara den som i vissa fall alltid ska göras vid en ansökan om uppehållstillstånd (se avsnitt 7.1).

Som *Uppsala universitet* påpekar kan effekten bli att personer vistas i Sverige under lång tid utan möjlighet att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Regeringen instämmer i att så kan bli fallet för den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som vilar på en grund som inte omfattas av det nya vandelskraven i 5 kap. 17 eller 17 a § utlänningslagen. Denna effekt är emellertid ett resultat av att den aktuella personen inte kan antas leva på ett hederligt och skötsamt sätt. Det finns anledning att säkerställa att sådana personer inte medges en permanent rätt att stanna i Sverige.

## 8 Andra ändringar i vägransgrunderna bör inte göras

### **Regeringens bedömning**

Det bör inte göras några andra ändringar i bestämmelserna om när ett uppehållstillstånd för familjeåterförening inom kärnfamiljen kan vägras.

### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag stämmer inte överens med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att vägransgrunderna i 5 kap. 17 a § i vissa fall ska vara obligatoriska och att bestämmelsen om att vägra uppehållstillstånd på grund av oriktiga uppgifter m.m. ska göras tillämplig på fler tillståndsgrunder. Utredningen föreslår även att bestämmelsen om vilka hänsyn som ska tas vid bedömningen av om uppehållstillstånd för familjeåterförening bör vägras ska ändras så att utlänningsens etablering i Sverige – i stället för levnadsomständigheter – och övriga familjeförhållanden ska beaktas.

### **Remissinstanserna**

*Migrationsverket* anser att bestämmelserna om när det är möjligt att vägra uppehållstillstånd för familjeåterförening bör vara fakultativa. Migrationsverket anser att det är tveksamt om förslaget om obligatoriskt avslag är förenligt med familjeåterföreningsdirektivet. När det gäller möjligheten att vägra uppehållstillstånd med hänsyn till att oriktiga uppgifter lämnats m.m. anför Migrationsverket att det redan i dag finns utrymme för att beakta sådana omständigheter i ett tillståndsärende när tillståndsgrunderna är fakultativa. Bland andra *Kammarrätten i Stockholm* framför liknande synpunkter och anser att förslaget om att vägransgrunderna ska vara obligatoriska bör analyseras närmare med beaktande av familjeåter-

föreningsdirektivet. *Sveriges advokatsamfund* delar uppfattningen att det är av grundläggande betydelse att migrationsärenden avgörs utifrån korrekta och fullständiga uppgifter – oavsett vilken grund för uppehållstillstånd som åberopas. Sveriges advokatsamfund avstyrker förslaget i den del det innebär ett obligatoriskt avslag och anför att handlingsutrymmet för att göra en välgrundad proportionalitetsbedömning är centralt för en rättssäker och rimlig tillämpning.

Flera remissinstanser, däribland *Asylrättscentrum*, *Amnesty International*, *Civil Rights Defenders*, *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)* och *Förvaltningsrätten i Malmö* framför synpunkter på förslaget att begränsa vilka hänsyn som ska tas vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras. Remissinstanserna ifrågasätter om förslaget är förenligt med skyddet för privat- och familjelivet i Europakonventionen. Migrationsverket anser att det är tveksamt om utredningens förslag i denna del är förenligt med familjeåterföreningsdirektivet.

### Skälen för regeringens bedömning

*De hänsyn som ska tas vid bedömningen bör vara desamma som i dag*

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd på grund av anknytning inom kärnfamiljen bör vägras ska hänsyn tas till utlänningens levnadsomständigheter och övriga familjeförhållanden (5 kap. 17 a § tredje stycket utlänningslagen). Detta genomför artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet. Där anges att det vid vägran och återkallelse av uppehållstillstånd ska tas 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.

Utredningen föreslår att hänsyn i stället ska tas till utlänningens etablering i Sverige och övriga familjeförhållanden. Ändringen föreslås i skärpande syfte 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.

*Migrationsverket* menar att det är tveksamt om utredningens förslag är förenligt med familjeåterföreningsdirektivet. Enligt verket kan det ifrågasättas om det i det föreslagna begreppet etablering rymmer en prövning av varaktigheten av vistelsen, som är en sådan omständighet som måste kunna beaktas enligt artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet. Även *Asylrättscentrum* menar att det är problematiskt att ersätta begreppet levnadsomständigheter med etablering. Asylrättscentrum anser att det är tveksamt huruvida begreppet etablering kan anses innefatta samtliga aspekter som Europadomstolen identifierat som relevanta vid bedömningen av om en utvisning skulle strida mot artikel 8 i Europakonventionen.

En rimlig utgångspunkt vid bedömningen av under vilka förhållanden ett uppehållstillstånd på grund av anknytning ska kunna vägras är att jämföra med de hänsyn som ska tas vid återkallelse av sådana tillstånd (7 kap. 4 § utlänningslagen). Även därigenom genomförs delvis artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet. Vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska återkallas ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen

har till Sverige och till om andra skäl talar emot att tillståndet återkallas. Det ska då 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 utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningens uppehållstillstånd återkallades också särskilt beaktas. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.

I denna bedömning togs tidigare hänsyn till levnadsomständigheter och vistelsetid. Numera beaktas i stället sådana hänsyn inom ramen för bedömningen av utlänningens etablering. Den ändringen genomfördes 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 (prop. 2021/22:224 s. 121, se även avsnitt 10.5).

Det nu sagda ger alltså stöd för att beakta såväl vistelsetid som levnadsomständigheter i övrigt inom ramarna för en reglering som tar sikte på etablering. Det kan samtidigt konstateras att den bedömning som ska göras när det är fråga om huruvida ett uppehållstillstånd ska vägras eller inte, ofta skiljer sig väsentligt från den bedömning som måste göras i en återkallellesituation. I de fall det aktualiseras att återkalla ett tillstånd har utlänningen typiskt sett befunnit sig i Sverige en tid. När det är fråga om huruvida ett uppehållstillstånd ska vägras har utlänningen tvärtom ofta inte alls befunnit sig i Sverige, i vart fall om det är fråga om en förstagångsansökan. Det framstår då som mindre naturligt att bestämmelsen tar sin utgångspunkt i utlänningens etablering i Sverige. Bestämmelsen i 7 kap. 4 § utlänningslagen ger dessutom, även med de ändringar som föreslås i det följande, visst utrymme för att ta hänsyn även till andra omständigheter än etablering och familjeförhållanden. Det skulle inte vara möjligt om utredningens förslag genomförs. Regeringen kan därmed se en risk att det i det enskilda fallet skulle kunna uppstå situationer när inte samtliga de hänsyn som ska tas enligt Sveriges internationella förpliktelser kan beaktas. Mot den bakgrunden bör utredningens förslag i nu aktuell del inte genomföras.

#### *Andra grunder att vägra uppehållstillstånd*

En ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening inom kärnfamiljen (dvs. de fall som avses i 5 kap. 3 § utlänningslagen) får vägras om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller om omständigheter som är av betydelse för att få uppehållstillståndet medvetet förtigits (5 kap. 17 a § första stycket 1 utlänningslagen).

Denna ordning grundas på artikel 16.2 i familjeåterföreningsdirektivet, enligt vilken en ansökan om familjeåterförening får avslås om det är fastställt att falska eller vilseledande uppgifter eller falska eller förfälskade handlingar använts, eller att tillstånd har erhållits genom vilseledande eller på andra olagliga sätt.

Utredningen föreslår att uppehållstillstånd *ska* vägras i dessa fall. Regeringen, som i och för sig delar uppfattningen att det är angeläget att korrekta och fullständiga uppgifter lämnas i samband med en ansökan om uppehållstillstånd, konstaterar att 5 kap. 17 a § utlänningslagen innehåller fakultativa bestämmelser om i vilka fall det är möjligt att avvika från den rätt till uppehållstillstånd som annars föreligger enligt 5 kap. 3 § utlän-

ningslagen. I dessa situationer ska det, som nämns ovan, göras en avvägning mot de skäl som talar för att tillståndet ska beviljas (tredje stycket). En sådan avvägning är enligt regeringen svår att förena med att det ska vara obligatoriskt att vägra uppehållstillstånd på det sätt utredningen föreslår. Det bör också framhållas att familjeåterföreningsdirektivet förutser en sådan avvägning i de nu aktuella fallen (artikel 16.2 och 17). Det kan därför, som *Migrationsverket* är inne på, ifrågasättas om en obligatorisk vägransgrund är förenlig med direktivet. Utredningens förslag bör mot denna bakgrund inte genomföras.

Utredningen föreslår i denna del även att bestämmelsen om oriktiga och utelämnade uppgifter ska göras tillämplig också på flera andra tillståndsgrunder, nämligen uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a, 5–7 och 9–10 a §§. Det kan emellertid konstateras att de grunder för uppehållstillstånd som regleras där är fakultativa. Det innebär att det i dessa fall inte finns en rätt till utan enbart en möjlighet att beviljas uppehållstillstånd. Det innebär i sin tur att det redan i dag är möjligt att neka uppehållstillstånd i dessa fall, om det lämnas felaktiga uppgifter eller utelämnas uppgifter av betydelse för prövningen. Även om det i viss mån skulle öka tydligheten att, som utredningen föreslår, särskilt reglera frågan, skulle det alltså inte innebära någon ändring i sak (se prop. 2005/06:72 s. 39 och rättsfallet MIG 2023:14). Därtill kommer att bestämmelserna i 5 kap. 17 a § utlänningslagen är utformade med utgångspunkt i familjeåterföreningsdirektivet. Det innebär bland annat att den intresseavvägning som ska göras enligt tredje stycket ska tolkas utifrån direktivet. Då de uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 3 a, 5–7, och 9–10 a §§ utlänningslagen faller utanför familjeåterföreningsdirektivet framstår det inte som en lämplig ordning.

Utredningen föreslår slutligen i denna del även att det ska vara obligatoriskt att vägra uppehållstillstånd om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 kap. 17 a § första stycket 3 utlänningslagen). Även denna vägransgrund har emellertid sin grund i familjeåterföreningsdirektivet (artikel 6.1). Av nyss anförda skäl anser regeringen att det inte heller i detta fall är lämpligt att göra vägransmöjligheten obligatorisk.

## 9 Förstärkta möjligheter att avvisa utlänningar

### **Regeringens förslag**

Det ska vara möjligt att avvisa utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till en sådan medborgare när det kan antas att utlänningen efter inresan till Sverige kommer att brista i sinandel.

En utlänning som kan antas begå brott till följd av att han eller hon har dömts till en strängare påföljd än böter eller återfallit i brottslighet med böter som påföljd ska kunna avvisas.

Bestämmelsen om när en utlänning inte får avvisas ska förtydligas.

## Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår att Migrationsverket och inte Polismyndigheten ska besluta om avvisning på grund av bristande vandel.

## Remissinstanserna

De flesta remissinstanser uttalar sig inte särskilt om förslagen, även om någon remissinstans avstyrker förslaget, främst med hänvisning till vandelsprövningens innehåll (se avsnitt 6).

*Migrationsverket* ställer sig frågande till förslaget om att införa en ny grund för avvisning på grund av bristande vandel. Migrationsverket framhåller att det redan finns en relativt heltäckande katalog av avvisningsgrunder i 8 kap. 2 och 3 §§ utlänningslagen och att grundsystematiken i utlänningsrätten också är att en utlänning kan avlägsnas från landet om denne inte har rätt att vistas här. Enligt Migrationsverket saknas en närmare redogörelse för vad syftet med förslaget är och på vilket sätt det är avsett fylla ett behov som inte motsvaras av redan befintliga avvisningsgrunder. Om förslaget genomförs anser Migrationsverket att även Polismyndigheten bör ges behörighet att meddela avvisningsbeslut.

*Polismyndigheten* efterfrågar ett förtydligande av om avvisningsmöjligheten är avsedd att kunna tillämpas även i samband med gränskontroll, dvs. innan inresan till landet. Polismyndigheten framhåller vidare att det normalt sett är Polismyndigheten som beslutar i ett avvisningsärende, även om det är möjligt för Migrationsverket att besluta om avvisning. Enligt Polismyndigheten görs redan i dag vandelsprövningar i avvisningsärenden och myndigheten har till exempel vid en inre utlänningskontroll, särskilt när myndigheten beslutar om förvar, goda möjligheter att göra utökade vandelsprövningar.

## Skälen för regeringens förslag

*Det bör införas en ny grund för avvisning på grund av bristande vandel*

Som *Migrationsverket* pekar på finns i dag en tämligen omfattande katalog av omständigheter som kan läggas till grund för ett beslut om avvisning av utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till en EES-medborgare. Till exempel kan en sådan utlänning avvisas om han eller hon på grund av tidigare frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller något annat nordiskt land (8 kap. 3 § första stycket 3). I denna lagrådsremiss föreslås att möjligheterna att avvisa utlänningar på denna grund ska skärpas ytterligare. Därutöver finns bland annat möjlighet att besluta om avvisning om det kan antas att utlänningen under vistelsen i Sverige eller något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller – utan arbetstillstånd – kommer att bedriva verksamhet som kräver sådant tillstånd (8 kap. 3 § första stycket 2). Som Migrationsverket och *Polismyndigheten* är inne på ligger båda dessa grunder nära det vandelskrav som nu föreslås ska beaktas till exempel vid en ansökan om uppehållstillstånd. Det kan samtidigt konstateras att möjligheterna att avvisa en utlänning i dag inte träffar alla de situationer som det nya vandelskravet avser att omfatta.

Det kan då handla om misskötsamhet som vare sig utgör brott eller avser utlänningens försörjning.

Regeringen instämmer i utredningens principiella utgångspunkt att kraven för att få resa in i Sverige i dessa avseenden inte bör ställas lägre än kraven för att få uppehållstillstånd här. Det bör därför införas en ny avvisningsgrund som tar sikte på situationer där det kan antas att utlänningen efter inresan till Sverige skulle brista i sin vandel på något annat sätt än vad som redan är föremål för reglering. Även om bedömningen då alltså ska avse vad som kan antas beträffande utlänningen efter hans eller hennes inresa till Sverige, kan prövningen göras även före inresan och i samband med gränskontroll.

När det därefter gäller frågan om vilken myndighet som bör pröva frågor om avvisning på grund av bristande vandel gör regeringen följande bedömning. Bortsett från vissa specifika undantag, till exempel när det gäller utlänningar som söker internationellt skydd (asyl) här i landet, är utgångspunkten att en fråga om avvisning får prövas av såväl Migrationsverket som Polismyndigheten. I praktiken är det, som både Migrationsverket och Polismyndigheten understryker, i första hand en fråga för Polismyndigheten, som i tveksamma fall ska överlämna frågan till Migrationsverket (8 kap. 17 § utlänningslagen).

Regeringen kan inte se några tungt bärande skäl till att prövningen av frågor om avvisning på grund av befarad bristande vandel bör behandlas på ett annat sätt än de flesta andra avvisningsfall. Det gäller särskilt eftersom flera av de grunder som redan i dag kan leda till avvisning avser vandelsbrister och prövas av Polismyndigheten. Som utredningen är inne på kan det naturligtvis förekomma att en fördjupad utredning behöver genomföras i enskilda fall. Polismyndigheten har då möjlighet att överlämna frågan till Migrationsverket. Som Migrationsverket är inne på kan det till exempel vara lämpligt att verket prövar frågan om avvisning om utlänningen ansökt om uppehållstillstånd.

#### *Möjligheterna att avvisa på grund av brottslighet bör skärpas*

Enligt 8 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen 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 förarbetena till paragrafen 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 ett sådant syfte med inresan bör utlänningen kunna förhindras att sätta sina planer i verket redan vid ankomsten till landet. Det infördes därför en 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 ska kunna ske ska det klart framgå av utlänningens egna uttalanden eller av andra förhållanden att han eller hon har för avsikt att begå brott (prop. 1979/80:96 s. 56).

Som anges ovan (avsnitt 7.1) ska det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd särskilt beaktas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet, har dömts för brott eller i övrigt brutit i sin vandel. Eftersom kraven på vandel vid avvisning som utgångspunkt bör motsvara dem som gäller i tillstånds- och återkallelseärenden, bör en utlänning även kunna avvisas om utlänningen kan antas komma att begå brott till följd av att 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 bötesbrottslighet bör också vara en sådan omständighet som ska kunna läggas till grund för bedömningen av om han eller hon kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.

#### *Det bör förtydligas när en utlänning inte får avvisas*

Enligt 8 kap. 4 § utlänningslagen får en utlänning inte avvisas enligt 8 kap. 2 eller 3 § i samma lag om han eller hon vid ankomsten till Sverige hade eller under en tid därefter har haft uppehållstillstånd som har upphört att gälla. Utredningen menar att bestämmelsen är svårläst och otydlig vilket kan skapa bekymmer i den praktiska tillämpningen.

Paragrafen syftar 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 – och inte avvisning – ska ske i dessa situationer har motiverats 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 (prop. 1988/89:86 s. 70). Regeringen instämmer i utredningens bedömning att bestämmelsen kan utformas på ett tydligare sätt.

När det gäller övriga frågor som *Migrationsverket* och *Polismyndigheten* lyfter om gränsdragningen mellan avvisning och utvisning och hur prövningen av avvisningsfrågor bör hanteras om det samtidigt finns ett öppet ärende om uppehållstillstånd kan det konstateras att utredningen inte lämnar några förslag i dessa delar. Dessa frågor – som är av generell natur – bör därför lämpligen behandlas i ett annat sammanhang. Detsamma gäller Polismyndighetens önskemål om förtydligande av den redan befintliga avvisningsgrunden om oärlig försörjning.

## 10 Ytterligare möjligheter att återkalla uppehållstillstånd

### 10.1 Hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten

#### **Regeringens förslag**

Ett uppehållstillstånd på grund av anknytning ska i de fall som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet få återkallas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

För en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska uppehållstillståndet få återkallas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detsamma ska gälla för utlänningens anhöriga.

Uttrycket ”allmän ordning eller säkerhet” ska genomgående ersätta uttrycket ”allmän ordning och säkerhet” i utlänningslagen.

#### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår att återkallelse av uppehållstillstånd i anknytningsfallen och för utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat ska vara obligatoriskt.

#### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte över förslagen.

När det gäller förslaget om att ändra begreppet ”allmän ordning och säkerhet” till ”allmän ordning eller säkerhet” välkomnar bland andra *Asylrättscentrum*, *Migrationsverket* och *Förvaltningsrätten i Luleå* förslaget. *Förvaltningsrätten i Göteborg* föreslår att motsvarande ändring bör göras i 12 kap. 15 a § första stycket utlänningslagen där uttrycket allmän ordning och säkerhet i dag används. *Förvaltningsrätten i Stockholm* ifrågasätter om förslaget om att ändra till allmän ordning eller säkerhet i 5 kap. 15 § utlänningslagen är förenlig med artikel 8.2 i rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna.

Migrationsverket framhåller vidare att vad som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet är en komplex, dynamisk och svår fråga. Enligt verkets mening hade det därför varit önskvärt med utvecklade resonemang och mer ledning i denna del.

Flera remissinstanser invänder mot att återkallelsebestämmelserna föreslås vara obligatoriska. Migrationsverket välkomnar förslaget om en återkallelsemöjlighet i anknytningsfallen på grund av hot mot allmän ordning eller säkerhet men anser att återkallelsemöjligheten bör vara

fakultativ, eftersom en individuell bedömning måste göras i det enskilda fallet. Migrationsverket menar därför att det är tveksamt om en obligatorisk återkallelsemöjlighet är förenlig med familjeåterföreningsdirektivet. Även *Kammarrätten i Stockholm* ifrågasätter att bestämmelserna föreslås vara obligatoriska. Enligt domstolen riskerar förslaget om återkallelse av uppehållstillstånd för varaktigt bosatta och deras anhöriga att inte lämna utrymme för att ta hänsyn till familjemedlemmars eventuella egna rätt till vistelse i Sverige, till exempel på grund av EES-medborgarskap eller skyddsbehov.

## Skälen för regeringens förslag

### *Allmän ordning och säkerhet inom EU-rätten*

Begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet förekommer i flera bestämmelser i utlänningslagen. Det är ett unionsrättsligt begrepp, vilket innebär att det ska ges den innebörd som följer av unionsrätten. Medlemsstaterna har dock ett visst utrymme att, utifrån nationella behov, bestämma vad hänsyn till allmän ordning och allmän säkerhet kräver. Som utredningen lyfter fram följer det av EU-domstolens praxis att en sådan tolkning ska göras restriktivt (se bland annat EU-domstolens avgöranden C-67/74, punkt 6, C-30/77, punkt 33, C-348/96, punkt 23, C-482/01 och C-493/01, punkt 64 och 65, C-441/02, punkt 34 samt C-348/09, punkt 23).

Begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet förekommer i flera EU-rättsakter, bland annat rörlighetsdirektivet, familjeåterföreningsdirektivet och direktivet om varaktigt bosatta. EU-domstolen har konstaterat att begreppet kan ha olika innebörd beroende på inom ramen för vilket direktiv det ska tillämpas. Ordalydelsen, sammanhanget och de mål som eftersträvas med det aktuella direktivet är avgörande för bedömningen av begreppets innebörd i det enskilda fallet.

Kraven på när en person kan anses utgöra ett hot mot allmän 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.

Av EU-domstolens praxis följer vidare att hot mot den allmänna ordningen och hot mot den allmänna säkerheten är två olika begrepp med olika innebörd. Ett beteende som i en viss situation har bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning behöver inte nödvändigtvis anses vara ett hot mot allmän säkerhet. För att det ska röra sig om ett hot mot allmän ordning förutsätts att det föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Generellt sett hänvisar begreppet till den ordning som råder i ett samhälle och syftar till att människor ska kunna känna sig trygga och säkra i sitt vardagliga liv. Samtliga överträdelse 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.

Begreppet allmän säkerhet har i EU-domstolens praxis bedömts omfatta både medlemsstatens inre och 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. 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 i form av olaglig narkotikahandel, sexuellt utnyttjande av barn och terrorism. Begreppet allmän säkerhet omfattar enligt familjeåterföreningsdirektivet även fall då en tredjelandsmedborgare tillhör en sammanslutning som stöder internationell terrorism, stöder en sådan sammanslutning eller har extremistiska sympatier (skäl 14).

Migrationsöverdomstolen har i ett antal mål prövat frågan om en person kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. I praxis från senare år har bland annat en person som tjänstgjort som läkare inom sitt lands säkerhetstjänst ansetts ha ett sådant individuellt ansvar för de brott mot mänskligheten som begåtts där, att han därmed bedömts 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 (rättsfallet MIG 2017:11).

Migrationsöverdomstolen har också bedömt att ett uppehållstillstånd får vägras när det är anknytningspersonen som främst utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Anknytningspersonen i målet hade kopplingar till, och var verksam inom, en våldsbejakande organisation och utgjorde enligt Migrationsöverdomstolen ett mycket allvarligt hot mot den allmänna säkerheten i Sverige. Den sökandes närvaro och samlevnad med anknytningspersonen skulle enligt domstolen innebära att utövandet av våldsbejakande verksamhet i Sverige skulle underlättas och befästas. 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 (rättsfallet MIG 2021:6).

Migrationsöverdomstolen har vidare bedömt att en utlänning som tagit anställning och arbetat utan tillstånd i Sverige kan anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen i samhället. Det bedömdes då att sådana anställningar generellt utgör ett hot mot grundläggande samhällsintressen som en reglerad arbetsmarknad, en reglerad invandring och ett välfungerande välfärdssystem (rättsfallet MIG 2024:9).

*Uppehållstillstånd på grund av anknytning bör kunna återkallas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet i de fall som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet*

Familjeåterföreningsdirektivet medger att ett uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem inte blir föremål för förnyelse eller återkallas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artikel 6.2). Enligt utlänningslagen kan i dag hänsyn till allmän ordning eller säkerhet tas i samband med prövningen av om ett sådant uppehållstillstånd ska beviljas

(5 kap. 17 a §). Det finns emellertid inte någon möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på denna grund. Vid genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet bedömdes att svensk lagstiftning överensstämde med bestämmelserna i artikel 6.2 och att det inte fanns behov av några författningsändringar (prop. 2005/06:72 s. 50). I det bakomliggande betänkandet (SOU 2005:15) hänvisades till möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av att utlänningen kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet. Vidare påpekades möjligheten att utvisa en utlänning på grund av brott. Som framgår ovan omfattar det EU-rättsliga begreppen allmän ordning och allmän säkerhet emellertid andra brister i vandeln än de som i dagsläget kan leda till återkallelse av uppehållstillstånd.

Regeringen föreslår i denna lagrådsremiss att det ska vara möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd som grundas på anknytning på grund av brister i vandeln i de fall som inte omfattas av EU-rätten. För de anknytningsfall som har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet och därför inte omfattas av regeringens förslag är det angeläget att möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd blir så heltäckande som EU-rätten ger utrymme för. Regeringen delar därför utredningens bedömning att det bör införas en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av anknytning i dessa fall, om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Utredningen föreslår att återkallelse ska ske i dessa fall, dvs. att återkallelse ska vara obligatoriskt. Som *Migrationsverket* – och flera andra remissinstanser – lyfter fram följer det av familjeåterföreningsdirektivet att det ska göras en bedömning i det enskilda fallet. Det innebär att medlemsstaterna måste beakta allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet som utlänningen begått, eller den fara som personen utgör. Vid beslutet ska 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. Liknande avvägningar ska redan i dag ske vid återkallelse på andra grunder enligt utlänningslagen. En sådan ordning är, inte minst av tydlighetsskäl, svår att förena med en obligatorisk reglering som innebär att uppehållstillståndet ska återkallas. Regeringen delar därför Migrationsverkets uppfattning att återkallelse av uppehållstillståndet ska få ske i dessa fall, dvs. att det ska vara en möjlighet.

Regeringens förslag får antas innebära att fler uppehållstillstånd kommer att kunna återkallas. De föreslagna reglerna kommer vara tillämpliga i fall då den enskilde som beslutet berör har anknytning till Sverige. Regeringens resonemang i avsnitt 7.1 kring förslaget ändamål och utformning gör sig gällande även här. Vad som sägs i avsnitt 7.2 om den proportionalitetsprövning som ska göras enligt artikel 8 i Europakonventionen gäller även sådana återkallelser som sker med stöd av förslaget i detta avsnitt.

*Uppehållstillstånd för utlänningar med ställning som varaktigt bosatta i ett annat EU-land bör kunna återkallas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet*

Direktivet om varaktigt bosatta innehåller bestämmelser om att en tredjelandsmedborgare som stadigvarande bott i en medlemsstat i fem år kan beviljas ställning som varaktigt bosatt där. Tredjelandsmedborgare som har beviljats denna ställning ska tillerkännas vissa särskilda rättigheter som liknar de rättigheter som unionsmedborgare har.

Varaktigt bosatta har enligt direktivet som huvudregel rätt att bosätta sig i andra medlemsstater än den som beviljade ställning som varaktigt bosatt. Om förutsättningarna för det är uppfyllda ska en sådan tredjelandsmedborgare få ett förnybart uppehållstillstånd. Den andra medlemsstaten får vägra att förnya eller återkalla sådant uppehållstillstånd samt, under vissa förutsättningar, ålägga varaktigt bosatta och familjemedlemmar att lämna landets territorium av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

Enligt utlänningslagen ska ett uppehållstillstånd inte beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i ett annat EU-land, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 kap. 17 § tredje stycket).

Vid genomförandet av direktivet om varaktigt bosatta konstaterades att ett uppehållstillstånd för en person med ställning som varaktigt bosatt i ett annat EU-land kan återkallas genom befintliga bestämmelser i 7 kap. utlänningslagen. 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 (prop. 2005/06:77 s. 156 f.).

Utrymmet för att kunna utvisa en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat är alltså relativt begränsat. Enligt regeringens uppfattning är det angeläget att det svenska regelverket så långt det är möjligt säkerställer att personer som utgör ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten i Sverige kan bli föremål för avlägsnande. Det bör därför – som utredningen föreslår – införas en möjlighet att återkalla uppehållstillstånd för personer med ställning som varaktigt bosatta i ett annat EU-land, om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detsamma bör gälla i förhållande till dennes anhöriga. Av i huvudsak samma skäl som anförs i föregående avsnitt bör återkallandemöjligheten vara fakultativ.

Regeringens förslag får antas innebära att fler uppehållstillstånd kommer att kunna återkallas. De föreslagna reglerna kommer vara tillämpliga i fall då den enskilde som beslutet berör har anknytning till Sverige. Regeringens resonemang i avsnitt 7.1 kring förslaget ändamål och utformning gör sig gällande även här. Vad som sägs i avsnitt 7.2 om den proportionalitetsprövning som ska göras enligt artikel 8 i Europakonventionen gäller även sådana återkallelser som sker med stöd av förslagen i detta avsnitt.

Personer med ställning som varaktigt bosatta i Sverige ges i dag ett permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 b § utlänningslagen). Det finns inga särskilda regler om återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd som getts en person som är varaktigt bosatt i Sverige. Ställningen som varaktigt

bosatt i Sverige kan dock återkallas enligt 5 a kap. 5 § utlänningslagen. Det kan ske om den som beviljats sådan ställning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter av betydelse, om utlännningen utgör ett hot mot allmän ordning eller får ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat. En förlust av en ställning som varaktigt bosatt i Sverige innebär dock inte att personen även förlorar rätten att uppehålla sig i Sverige. Ställningen som varaktigt bosatt och uppehållstillståndet utgör två olika tillstånd som existerar parallellt. Om ställningen som varaktigt bosatt går förlorad återgår personen till att vara bosatt i Sverige med enbart sitt permanenta uppehållstillstånd som grund. Detta gäller givetvis under förutsättning att de skäl som utgör grund för återkallelse av ställningen som varaktigt bosatt inte också utgör skäl för att återkalla uppehållstillståndet (prop. 2005/06:77 s. 158 f.).

I lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt lämnas förslag som innebär att uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i Sverige ska vara tidsbegränsade i stället för permanenta. Vidare föreslås i betänkandet Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlännningar (SOU 2025:99) att permanenta uppehållstillstånd för personer som är varaktigt bosatta i Sverige ska återkallas och, om det finns förutsättningar för det, ersättas med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Om dessa förslag leder till lagstiftning kommer – som utredningen lyfter fram – varaktigt bosatta i princip inte längre ha permanenta uppehållstillstånd.

Bland annat mot den bakgrunden lämnar utredningen inte några förslag som särskilt tar sikte på att kunna återkalla uppehållstillståndet för den som förlorar sin ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Regeringen vill i tillägg till detta framhålla följande. I denna lagrådsremiss lämnas förslag som innebär att uppehållstillstånd ska kunna återkallas med hänsyn till brottslighet, hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten och andra brister i en utlänningsandel. Det innebär att om en person med ställning som varaktigt bosatt förlorar sin ställning på grund av att utlännningen utgör ett hot mot den allmänna ordningen, torde även dennes uppehållstillstånd typiskt sett kunna återkallas efter en vandelsprövning. Om varaktigt bosatta i Sverige framöver kommer att ges tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer det även att vara möjligt att återkalla ett sådant tillstånd om ställningen som varaktigt bosatt upphör enligt förslagen i avsnitt 10.3.

#### *Uttrycket allmän ordning och säkerhet i utlänningslagen bör ersättas med allmän ordning eller säkerhet*

Som framgår av EU-domstolens praxis tar hot mot allmän ordning sikte på andra situationer än hot mot allmän säkerhet (EU-domstolens dom i mål C-8/22, punkterna 40 och 41). När det i direktiven anges att begränsningar får ske med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet avses alltså att det är tillräckligt att ett av förhållandena föreligger. På flera ställen i utlänningslagen finns bestämmelser som har sitt ursprung i EU-rättsakter (och i något fall andra internationella instrument) som reglerar hot mot allmän ordning eller säkerhet. I dessa fall finns typiskt sett en språklig diskrepans i förhållande till relevanta bestämmelser i EU-rättsakterna på så sätt att bestämmelserna i utlänningslagen i stället anger att det ska vara fråga om hot mot allmän ordning och säkerhet.

Frågan har tidigare uppmärksammats bland annat av utredningen 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 utlänningslagen skulle ändras så att de överensstämmer bättre med artikel 27 i rörlighetsdirektivet. I lagrådsremissen gjordes emellertid bedömningen att förslaget inte borde genomföras. Lagrådet ansåg att detta från saklig synpunkt var olyckligt och att regeringen generellt bör ändra uttrycket till allmän ordning eller säkerhet. Lagrådet uttalade att 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. Enligt Lagrådet var det angeläget att ändringen genomfördes. Eftersom det inte var möjligt att i det lagstiftningsärendet ändra i alla bestämmelser i utlänningslagen där det befintliga uttrycket förekommer genomfördes inte ändringen (prop. 2021/22:224 s. 60).

Regeringen anser att det är angeläget att motverka risken för sådana missförstånd som enligt Lagrådet kan uppkomma i den praktiska tillämpningen. Utrymmet bör inte anges som snävare i svensk rätt än vad EU-rätten tillåter. De berörda bestämmelserna i utlänningslagen bör därför ändras på det sätt utredningen föreslår. I lagrådsremissen Skärpta regler om utvisning på grund av brott föreslås sådana ändringar för vissa av bestämmelserna i utlänningslagen. Övriga bestämmelser bör hanteras i detta lagstiftningsärende.

Det innefattar, som *Förvaltningsrätten i Göteborg* pekar på, även 12 kap. 15 a § utlänningslagen. Paragrafen genomför artikel 11 i 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 (återvändandenedirektivet).

*Förvaltningsrätten i Stockholm* ifrågasätter om det bör göras en ändring i 5 kap. 15 § utlänningslagen med hänsyn till ordalydelsen i direktivet om offer för människohandel. I 5 kap. 15 § utlänningslagen regleras förutsättningarna för att bevilja en utlännings ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att medverka i en brottsutredning. I första stycket 4 i paragrafen 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 nämnda direktiv. Enligt direktivet krävs för att uppehållstillstånd ska meddelas att utlännings inte utgör ett hot mot allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten. Vid genomförandet av direktivet valdes det mer vanligt förekommande uttrycket ”allmän ordning och säkerhet” (prop. 2006/07:53 s. 23). Det framstår inte som sannolikt att EU-lagstiftaren i just det här sammanhanget avsett att man behöver utgöra ett hot mot såväl ordningen som den inre säkerheten för att ett uppehållstillstånd ska nekas. Även denna bestämmelse bör därför ändras.

## 10.2 Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd när tillståndet grundats på felaktiga uppgifter i samband med ansökan

### **Regeringens förslag**

Det ska vara möjligt att återkalla uppehållstillstånd och arbetstillstånd även om någon annan än utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet.

Det ska också vara möjligt att avvisa en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare om någon annan än utlänningen själv lämnar oriktiga uppgifter eller förtiger omständigheter av betydelse för utlänningens rätt att resa in i Sverige.

### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

### **Remissinstanserna**

*Förvaltningsrätten i Luleå* är positiv till förslaget i fråga om vad som ska gälla om det framkommit att oriktiga uppgifter har lämnats av någon annan än sökanden själv.

Ett flertal remissinstanser, däribland *Civil Rights Defenders*, *Fackförbundet ST*, *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)*, *Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL)*, *Sveriges advokatsamfund* och *Umeå kommun*, avstyrker eller är kritiska till förslagen. *Civil Right Defenders* anser bland annat att det måste finnas utrymme att beakta utlänningens brist på ansvar och kännedom vid prövningen av om återkallelse ska ske.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Det bör vara möjligt att återkalla uppehållstillstånd och arbetstillstånd på grund av uppgifter som lämnats av någon annan än utlänningen själv*

I dag gäller att nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter som har varit av betydelse för att få tillståndet (7 kap. 1 § första stycket utlänningslagen). Enligt ordalydelsen tycks det krävas att det är utlänningen själv som ska ha agerat på nu nämnda sätt. Möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd skiljer sig i detta avseende från företsättningsarna när det gäller att bevilja en ansökan om uppehållstillstånd. Vid ställningstagande till en ansökan om uppehållstillstånd är det möjligt att beakta uppgifter som lämnats eller omständigheter som har förtigits såväl av utlänningen själv som av någon annan.

Några remissinstanser vänder sig emot förslaget att samma förutsättningar ska gälla vid en återkallelse av uppehållstillståndet som vid tidpunkten då det beviljades. *Sveriges advokatsamfund* menar att en

utlänning som ansöker om uppehållstillstånd ofta får hjälp av en arbetsgivare eller ett ombud i Sverige. Advokatsamfundet framhåller att en person som inte behärskar svenska kan ha svårt att förstå samtliga frågor i ansökningsformuläret eller de uppgifter som lämnas av en tredje part och att utlänningen inte bör hållas ansvarig för felaktiga uppgifter som lämnas utan dennes vetskap. Liknande synpunkter framförs av *Civil Rights Defenders*.

Även om regeringen kan ha viss förståelse för remissinstansernas synpunkter går det inte att komma ifrån att det handlar om situationer där uppgifterna varit av betydelse för att ett uppehållstillstånd har beviljats. Det är naturligtvis angeläget att det finns möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd som beslutats på felaktiga grunder och där förutsättningar för att meddela tillståndet inte har förelegat. Det gäller enligt regeringens uppfattning oavsett vem som har agerat felaktigt. Det bör även understrykas att enligt rättspraxis från EU-domstolen i fråga om återkallelse av uppehållstillstånd, som bland annat bygger på familjeåterföreningsdirektivet, inte krävs att utlänningen har känt till eller borde ha känt till att felaktiga eller ofullständiga uppgifter lämnats, även om den omständigheten ska beaktas i en helhetsbedömning (se EU-domstolens dom i mål nr C-557/17, EU:C:2019:203, punkterna 43–47, 55 och 57).

I likhet med *Förvaltningsrätten i Luleå* anser regeringen därför att det framstår som rimligt att ett uppehållstillstånd ska få återkallas på samma grunder som det under ett ansökningsförfarande hade kunnat vägras. Tillstånd som beviljats under felaktiga förutsättningar bör alltså kunna återkallas oavsett vem som lämnat de felaktiga uppgifterna eller förtigit de omständigheter som varit av betydelse i ärendet. Som utredningen föreslår bör motsvarande gälla för arbetstillstånd.

Regeringens förslag får antas innebära att fler uppehållstillstånd kommer att kunna återkallas. De föreslagna reglerna kommer vara tillämpliga i fall då den enskilde som beslutet berör har anknytning till Sverige. Regeringens resonemang i avsnitt 7.1 kring förslaget ändamål och utformning gör sig gällande även här. Vad som sägs i avsnitt 7.2 om den proportionalitetsprövning som ska göras enligt artikel 8 i Europakonventionen gäller även sådana återkallelser som sker med stöd av förslagen i detta avsnitt.

*Det bör även vara möjligt att avvisa en utlänning på grund av uppgifter som lämnats av någon annan än utlänningen själv*

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas om han eller hon vid inresa till Sverige undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i landet eller medvetet förtiger någon omständighet som är av betydelse för den rätten (8 kap. 2 § 5 utlänningslagen).

Avvisning är alltså endast möjlig i de fall det är utlänningen själv som agerat felaktigt. Som föreslås ovan (avsnitt 10.2) ska uppehålls- och arbetstillstånd kunna återkallas även om det är någon annan än utlänningen själv som har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter av betydelse för tillståndsprövningen. Samma ordning bör – som utredningen också föreslår – gälla i ärenden om avvisning. En utlänning ska alltså

kunna avvisas även om det är någon annan som har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigt omständigheter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige. Syftet är att undvika situationer där det i och för sig kan konstateras felaktiga uppgifter eller förtigna omständigheter i ett ärende om avvisning av en utlänning, men avvisning ändå inte bedöms kunna ske eftersom det inte är utlänningen som varit orsaken till detta. Dessutom är det inte lämpligt att bedömningen av betydelsen av oriktiga uppgifter eller förtigna omständigheter är strängare i ärenden om uppehållstillstånd än vid ärenden om avvisning.

### 10.3 Återkallelse av uppehållstillstånd när förutsättningarna inte längre finns

#### **Regeringens förslag**

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska få återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska även få återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige.

I ärenden om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd ska bestämmelserna om kommunikation i förvaltningslagen tillämpas endast om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

#### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår inget undantag från kommunikationsplikten.

#### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte över förslagen, även om någon remissinstans avstyrker förslagen.

*Migrationsverket* tillstyrker förslagen. Migrationsverket anser att det bör klargöras att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska få återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger omfattar återkallelse av uppehållstillstånd för skyddsbehövande när statusförklaringen återkallas. Migrationsverket ser även behov av förtydliganden vid förutsebara förändringar, dvs. i fall där det redan när tillstånd beviljas står klart att förutsättningarna inte kommer föreligga inom relativt snar framtid. *Förvaltningsrätten i Göteborg* menar att det bör klargöras att återkallelsemöjligheten ska tillämpas först om det inte finns någon annan särskild tillämplig bestämmelse, om det är detta som är avsikten.

När det gäller förslaget om att uppehållstillstånd ska få återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige anser Migrationsverket att det uttryckligen bör framgå att detta endast är tillämpligt på tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Migrationsverket väcker även frågan om huruvida ärenden om återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd bör undantas från kommunikationsplikten.

## Skälen för regeringens förslag

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör kunna återkallas när förutsättningarna för tillståndet inte längre finns*

Upphållstillstånd som beviljas på vissa grunder får redan i dag återkallas när förutsättningarna eller kraven för att bevilja ett sådant tillstånd inte längre är uppfyllda (se till exempel 5 b kap. 21 § och 7 kap. 7 a–7 f §§ utlänningslagen). Det finns dock ingen generell bestämmelse som medger återkallelse på en sådan grund. Enligt regeringens uppfattning är det angeläget för tilltron till det migrationsrättsliga regelverket att de som befinner sig i Sverige med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte bara tillfälligt utan under hela vistelsetiden uppfyller de grundläggande krav som gällde när tillståndet beviljades och som kommer att gälla vid den tidpunkt då tillståndet eventuellt ska förlängas. Det bör därför – som utredningen föreslår – finnas en generell möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd när förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.

Vissa villkor för uppehållstillstånd gäller bara vid första ansöknings-tillfället, men inte då ett tillstånd ska förlängas. Om utläningen brister i uppfyllelse av ett sådant villkor bör det därför inte kunna föranleda ett återkallande av tillståndet.

När det gäller frågan om det också ska gå att återkalla tillståndet på den grunden att förutsättningarna för uppehållstillståndet aldrig varit uppfyllda anser regeringen – på samma sätt som utredningen – att motsvarande skäl inte gör sig gällande. I dessa fall torde det vara tillräckligt att tillståndet kan återkallas på den grunden att utläningen själv eller någon annan har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet förtigt omständigheter av betydelse för tillståndet (jfr avsnitt 10.2). Den nu aktuella återkallelsemöjligheten bör alltså inte vara tillämplig om förutsättningarna för tillståndet aldrig varit uppfyllda.

Med hänsyn till att det kan finnas skäl som talar emot att återkallelse ska ske och att bestämmelsen är av generell karaktär är det inte lämpligt att göra återkallelsemöjligheten obligatorisk. Som exempel kan nämnas att utlänningsanslutning till Sverige bör kunna beaktas inom ramen för en helhetsbedömning av om återkallelse ska ske. Det innebär att det precis som i vissa andra ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd bör kunna tas hänsyn till utlänningsanslutning till Sverige i enlighet med 7 kap. 4 § innan återkallelse kan ske (se avsnitt 10.5). Som utredningen lyfter fram kan det även föreligga andra situationer där det kan finnas skäl att avstå från att återkalla ett uppehållstillstånd. Det kan till exempel vara fråga om en ringa eller tillfällig brist i uppfyllelsen av förutsättningarna för tillståndet. Det kan också finnas anledning att inte återkalla ett uppehållstillstånd om det endast återstår en kortare tid av tillståndets giltighetstid.

Förslaget innebär att återkallelse av uppehållstillstånd för vissa familjemedlemmar och gemensamma barn kommer att kunna ske i fler fall. Det gäller bland annat uppehållstillstånd för att delta i uppdrags- eller specialiseringsutbildning (jämför 4 kap. 5 c § utlänningsförordningen) när de grundläggande förutsättningarna för beviljandet av tillstånden ändras. Även uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utläning som har

beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (se 4 kap. 4 b § utlänningslagen) samt uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utlänningsområde har ett tillstånd för studier inom högre utbildning eller för tiden efter slutförda studier inom högre utbildning (se 4 a kap. 6 § utlänningsförordningen) kommer att kunna återkallas under motsvarande förutsättningar. Återkallelsemöjligheten gäller även uppehållstillstånd för gemensamma barn när ett anknytningsgrundande förhållande har upphört (5 kap. 3 § första stycket 2 a utlänningslagen). Av artikel 16.1 familjeåterföreningsdirektivet följer att medlemsstaterna får återkalla ett uppehållstillstånd om villkoren i direktivet inte längre är uppfyllda. En sådan återkallelsemöjlighet införs genom att det aktuella förslaget till en generell återkallelsebestämmelse görs tillämpligt också på tillstånd som har beviljats enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen.

Att den relation som låg till grund för att bevilja uppehållstillståndet upphör innebär att grunden för tillståndet inte längre kvarstår och bör 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.

När det gäller det som *Migrationsverket* anför om huruvida förslaget omfattar även uppehållstillstånd för skyddsbehövande i de fall statusförklaringen har återkallats vill regeringen framhålla att den återkallelsegrund som nu föreslås är generell. Det innebär att om förutsättningen för att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har meddelats är att den som har fått uppehållstillståndet har en viss status eller ställning och den statusen eller ställningen därefter har upphört så kan uppehållstillståndet återkallas med stöd av de regler som nu föreslås, om det inte finns särskilda regler för den aktuella situationen. Sådana regler föreslås – såvitt avser skydd enligt skyddsgrundsförordningen – i lagrådsremissen Utmönstring av permanenta uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt. Det finns alltså inte, som någon remissinstans föreslår, anledning att göra undantag för denna grupp. Detsamma gäller om de förändrade förutsättningarna kunde förutses redan vid den tidpunkt då tillståndet meddelades.

Som *Förvaltningsrätten i Göteborg* anför bör den nya, generella återkallelsemöjligheten tillämpas först om det inte finns någon särskild bestämmelse om återkallelse för en viss situation.

Regeringens förslag får antas innebära att fler uppehållstillstånd kommer att kunna återkallas. De föreslagna reglerna kommer vara tillämpliga i fall då den enskilde som beslutet berör har anknytning till Sverige. Regeringens resonemang i avsnitt 7.1 kring förslagets ändamål och utformning gör sig gällande även här. Vad som sägs i avsnitt 7.2 om den proportionalitetsprövning som ska göras enligt artikel 8 i Europakonventionen gäller även sådana återkallelser som sker med stöd av förslagen i detta avsnitt.

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör kunna återkallas för en utlänningsområde som inte har för avsikt att vistas i Sverige*

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänningsområde som inte längre är bosatt i Sverige (7 kap. 7 § utlänningslagen). Det finns emellertid inte någon motsvarande grund för att återkalla ett tidsbegränsat uppehålls-

tillstånd. Det framstår som en orimlig ordning att ett uppehållstillstånd inte kan återkallas för en utlänning som inte vistas eller har för avsikt att vistas här i landet. Den omständigheten att tidsbegränsade uppehållstillstånd nu är huvudregel (med vissa undantag) gör det än mer angeläget att ett sådant tillstånd ska kunna återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas här. Det finns samtidigt inget uttryckligt krav på att en utlänning ska ha 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. Migrationsöverdomstolen har till exempel bedömt att en utlänning som endast uppehåller sig i landet när han eller hon arbetar kan uppfylla kravet på vistelse i 5 kap. 10 § utlänningslagen (rättsfallet MIG 2020:17).

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 i landet (jämför 2 kap. 5 § utlänningslagen, enligt vilken en utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd). Samma synsätt bör 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 en avgörande förutsättning för uppehållstillståndet anses ha fallit bort. Uppehållstillståndet bör i ett sådant fall kunna återkallas.

Regeringens förslag får antas innebära att fler uppehållstillstånd kommer att kunna återkallas. De föreslagna reglerna kommer vara tillämpliga i fall då den enskilde som beslutet berör har anknytning till Sverige. Regeringens resonemang i avsnitt 7.1 kring förslaget ändamål och utformning gör sig gällande även här. Vad som sägs i avsnitt 7.2 om den proportionalitetsprövning som ska göras enligt artikel 8 i Europakonventionen gäller även sådana återkallelser som sker med stöd av förslagen i detta avsnitt.

*Ett ärende om återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör i vissa fall kunna avgöras utan kommunikation*

*Migrationsverket* anser att såväl ärenden om återkallelse av tidsbegränsade som permanenta uppehållstillstånd bör vara undantagna kommuniceringsplikten (13 kap. 9 § utlänningslagen). Som huvudregel gäller att innan en förvaltningsmyndighet fattar beslut i ett ärende ska myndigheten underätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Om det är uppenbart att kommunikation inte behövs kan ärendet avgöras ändå. Det finns även vissa andra undantag från kravet på kommunikation, exempelvis om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart (25 § första stycket förvaltningslagen [2017:900]). I ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller främlingspass tillämpas bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen om kommunikation bara om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige (13 kap. 9 § utlänningslagen). Sådana ärenden kan

alltså avgöras utan föregående kommunikation om utlännen befinner sig utomlands.

Som skäl för att ett ärende ska få avgöras utan kommunikation har anförts att de praktiska svårigheterna att delge utlännen utomlands kan innebära att det tar lång tid innan ärendet kan avgöras (se prop. 1971:155 s. 61 f.). Motsvarande skäl kan göra sig gällande i ärenden om återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Utlännen kan befinna sig utomlands och handläggningen bör inte fördröjas i onödan. Det är därför lämpligt att låta ärenden om återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd ingå bland de ärenden som kan avgöras utan att utlännen har fått del av materialet, om utlännen inte är bosatt eller vistas i Sverige. Det gäller särskilt eftersom det i förevarande lagrådsremiss föreslås flera nya möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd som omfattar såväl tidsbegränsade som permanenta uppehållstillstånd. Det är därför inte rimligt att förutsättningarna för att avgöra sådana ärenden ska skilja sig åt i nu aktuella avseende. Även i ärenden om återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd bör alltså bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen om kommunikation tillämpas endast om utlännen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

## 10.4 Tidsfristerna för återkallelse ska förkortas eller tas bort

### **Regeringens förslag**

Ett permanent uppehållstillstånd ska få återkallas om bosättningen har upphört tidigast när ett år – i stället för två år – har förflutit efter det att bosättningen upphörde, om utlännen har anmält att han eller hon vill ha kvar tillståndet. För forskare och doktorander ska dock tidsfristen fortsatt vara två år.

Ett uppehållstillstånd ska utan begränsning i tid få återkallas om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter förtigits som varit av betydelse för att få tillståndet. Det ska alltså inte längre krävas synnerliga skäl för återkallelse om utlännen vistats i Sverige i mer än fyra år med uppehållstillstånd.

Ett uppehållstillstånd ska utan begränsning i tid få återkallas om en utlännen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd. Det ska alltså inte längre finnas ett hinder mot återkallelse om utlännen vistats i Sverige i mer än tre år med uppehållstillstånd.

Ett uppehållstillstånd ska utan begränsning i tid få återkallas om en utlännen kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri, olovlig underrättelseverksamhet, statsstyrt företagsspioneri eller verksamhet med koppling till terrorism. Det ska alltså inte längre krävas synnerliga skäl för återkallelse om utlännen vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd.

## Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår inget undantag för forskare och doktorander i fråga om när ett permanent uppehållstillstånd ska få återkallas.

## Remissinstanserna

De flesta remissinstanser uttalar sig inte särskilt om förslagen.

*Migrationsverket* tillstyrker förslaget om återkallelse av permanenta uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning, men pekar samtidigt på att det inte finns reglerat hur ofta eller hur många gånger en anmälan kan göras. Det finns därmed, enligt verket, en risk för missbruk.

Flera remissinstanser, bland andra *Linnéuniversitet*, *Lunds universitet* och *Stockholms universitet*, avstyrker eller är kritiska mot det förslaget. De menar att förslaget riskerar att motverka den rörlighet som eftersträvas för anställda inom universitet och högskolor, att en vistelsetid om ett år utomlands inte innebär att personen tappar sin koppling till Sverige samt att förslaget står i kontrast till departementspromemorian Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter (Ds 2024:31) där det bland annat föreslås förenklade regler att få permanent uppehållstillstånd för forskare och studenter.

Migrationsverket tillstyrker förslaget att ta bort kravet på synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd om bland annat oriktiga uppgifter medvetet lämnats för en utlänning som vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd. Några remissinstanser, däribland Riksförbundet *för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter (RFSL)*, avstyrker dock förslaget.

Bland andra *Umeå kommun* och *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)* är generellt kritiska till förslag som innebär att begränsningar av möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd tas bort.

RFSL tillstyrker förslaget att ta bort kravet på synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd för personer som haft uppehållstillstånd i mer än fem år om personen kan antas bedriva till exempel sabotage, spioneri eller verksamhet med koppling till terrorism.

## Skälen för regeringens förslag

### *Återkallelse av permanent uppehållstillstånd när bosättning har upphört*

En förutsättning för att en utlänning ska beviljas permanent uppehållstillstånd är att han eller hon avser och tillåts att bosätta sig i Sverige. Om bosättningen upphör ska det permanenta uppehållstillståndet återkallas. Om utlänningen trots att bosättningen upphör vill ha kvar sitt permanenta uppehållstillstånd kan han eller hon göra en anmälan till Migrationsverket. Uppehållstillståndet kan då återkallas tidigast när två år förflutit efter det att bosättningen i Sverige upphörde (7 kap. 7 § utlänningslagen).

Denna undantagsbestämmelse gällde tidigare endast flyktingar och skyddsbehövande men är numera tillämplig oavsett på vilken grund ett uppehållstillstånd har beviljats. Den infördes i syfte att skapa ett mer flexibelt regelverk med hänsyn till att personer kan ha anknytning till mer än ett land och att boendet kan växla mellan dessa länder. Det ansågs

därför finnas ett behov av att möjliggöra ökad rörlighet även för personer utan svenskt medborgarskap men med permanent uppehållstillstånd (prop. 2013/14:213 s. 53.)

Därefter har det migrationsrättsliga regelverket genomgått genomgripande förändringar. Tidsbegränsade uppehållstillstånd är, med vissa undantag, numera huvudregel oavsett på vilken grund tillståndet meddelas. Förslagen i betänkandet Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar (SOU 2025:99) innebär, om de genomförs, att betydligt färre utlänningar kommer att ha ett permanent uppehållstillstånd i framtiden. Oaktat detta kommer det att 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 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. Det riskerar i viss mån att skapa en sådan inlåsnings effekt som undantagsregeln syftar till att förhindra, vilket flera remissinstanser är inne på. Detta gäller trots att enstaka längre vistelser utomlands för besök, arbete eller andra uppdrag i vissa fall kan göras utan att bosättningen anses upphöra.

Som utredningen pekar på utgör samtidigt principen om bosättning en grundläggande förutsättning för ett permanent uppehållstillstånd. Ur det perspektivet är det inte givet att en utlänning kan bosätta sig utomlands en längre tid utan att det har någon inverkan på det permanenta uppehållstillståndet. Dessutom framstår det som tveksamt om reglerna för att återkalla ett permanent uppehållstillstånd bör vara väsentligt mer förmånliga än den föreslagna regleringen gällande tidsbegränsade uppehållstillstånd (jfr avsnitt 10.3). Ytterligare en önskad effekt av undantagsregeln är att en person som har permanent uppehållstillstånd i Sverige, men som inte bor i landet, kan grunda rätt för andra personer att få uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning.

Till detta kan läggas att en tredjelandsmedborgare som vistats i Sverige utan avbrott i minst fem år under vissa förutsättningar kan beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (se avsnitt 10.1). Den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige beviljas ett permanent uppehållstillstånd. För den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige utfärdas ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som gäller i minst fem år. 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. Ställningen som varaktigt bosatt i Sverige ska återkallas bland annat om utlänningen har vistats utanför EU under tolv månader i följd. Det nuvarande undantagets giltighetstid innebär alltså att det kan uppstå en tidsmässig diskrepans mellan återkallelsen av ställningen som varaktigt bosatt och återkallelsen av det permanenta uppehållstillståndet.

Det bör också understrykas att en ändrad tidsfrist inte påverkar bedömningen av kriterierna för när bosättning i Sverige upphör. En utlänning kan också välja att avbryta tidsfristen genom att återvända till Sverige och åter bosätta sig här. Det är naturligtvis också möjligt att på nytt söka om uppehållstillstånd om tidsfristen löpt ut och det tidigare

uppehållstillståndet återkallats. När det gäller *Migrationsverkets* synpunkt om att reglerna kan missbrukas vill regeringen framhålla att bestämmelsen bygger på att ett avbrott av tidsfristen kräver att utlänningen återigen kan anses ha bosatt sig i Sverige. Att man vid sådana förhållanden återigen kan ansöka om att få ha kvar sitt uppehållstillstånd vid en ny bosättning i ett annat land framstår enligt regeringens uppfattning inte som särskilt problematiskt.

Sammanfattningsvis anser regeringen mot denna bakgrund att det finns skäl att förkorta den tidsfrist som ska gälla för att ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas när en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige anmält att han eller hon vill ha det kvar från två till ett år. Det finns samtidigt anledning att överväga om det finns skäl att göra undantag från denna regel för vissa grupper.

Enligt regeringens mening är det särskilt viktigt att vissa grupper av utlänningar som har permanent uppehållstillstånd, till exempel forskare och studenter vid utbildning på forskarnivå (doktorander) i Sverige, har goda möjligheter att röra sig utanför Sveriges gränser utan att riskera att förlora sitt uppehållstillstånd. Som *Linnéuniversitet* framhåller är det inte ovanligt att forskare med en internationell karriär vistas utomlands under längre perioder. Detsamma gäller doktorander som inom ramen för sin utbildning och forskning kan förutsättas delta i internationella utbyten så som konferenser och samarbeten. Det behöver inte betyda att dessa personer tappar sin koppling till Sverige.

Som några remissinstanser, bland annat *Lunds universitet* och *Stockholms universitet*, framhåller innebär en förkortad tidsfrist för personer med permanent uppehållstillstånd en försämrad möjlighet till rörlighet in och ut ur Sverige. Remissinstanserna pekar särskilt på behovet av att Sverige kan attrahera och behålla internationella forskare, doktorander och studenter. I propositionen Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och doktorander samt åtgärder för att motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier föreslår regeringen förbättrade migrationsrättsliga regler för dessa utlänningar som ska erbjudas goda möjligheter till inresa, vistelse och etablering (prop. 2025/26:146). Regeringen föreslår bland annat en ny möjlighet till permanent uppehållstillstånd efter tre års sammanhängande forskning eller utbildning på forskarnivå. Det lämnas också förslag som syftar till att motverka att uppehållstillstånd för studier missbrukas.

Som remissinstanserna pekar på är forskningen i hög grad internationell till sin karaktär och det är mycket viktigt med rörlighet mellan olika länder. En skillnad mellan forskare och andra grupper av personer med uppehållstillstånd är att det ofta är en central del i deras karriär, och i det akademiska systemet, att personer deltar i internationella projekt och åker till andra länder för att såväl bidra med sin egen kunskap som att hämta hem kunskap till sin institution i Sverige. Det finns därför inte skäl att, på samma sätt som för andra grupper, begränsa dessa personers möjligheter att behålla sitt permanenta uppehållstillstånd trots bosättning i ett annat land.

Sammantaget är det regeringens uppfattning att forskare och doktorander inte ska omfattas av förslaget om en kortare tidsfrist. Tidsfristen bör i dessa fall även i fortsättningen vara två år.

*Kravet på synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som vistats i Sverige i mer än fyra år med uppehållstillstånd bör tas bort*

Ett uppehållstillstånd eller 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 (7 kap. 1 § första stycket utlänningslagen). I avsnitt 10.2 föreslår regeringen att detta ska gälla även om det är någon annan än utlänningen själv som lämnat uppgifterna eller förtigit omständigheterna.

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 återkallas endast om det finns synnerliga skäl för det (7 kap. 1 § tredje stycket). Undantagsregeln har motiverats främst av humanitära skäl. Det har ansetts att en utlänning efter en längre tids bosättning i Sverige i normalfallet inte ska behöva känna oro för att inte längre få stanna kvar. Synnerliga skäl föreligger huvudsakligen i de fall utlänningen har en svag anknytning till det svenska samhället. (prop. 1997/98:36 s. 26 f. och rättsfallet MIG 2008:43.)

Det sagda bygger alltså på tanken att en utlänning efter fyra år per automatik har fått en så stark anknytning till Sverige att han eller hon bör få behålla sitt uppehållstillstånd trots att det har utfärdats på felaktiga grunder. Enligt regeringen finns det anledning att ifrågasätta en sådan ordning. Det är inte givet att en utlänning har fått en stark anknytning till Sverige enbart för att han eller hon har vistats här en viss tid. En utlänning kan ha vistats i Sverige i flera år utan att ha etablerat sig i samhället. Det kan till exempel handla om att utlänningen varken har skaffat sig arbete eller lärt sig svenska. 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 väl i samhället. 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 utlännings vistelsetid i landet utifrån en sammanvägning av vad är som är känt om utlännings personliga förhållanden. Tryggheten att få stanna i Sverige bör vara avhängig att det lämnas fullständiga och riktiga uppgifter, och av utlännings faktiska anknytning till Sverige. Reglerna bör därför ändras så att det blir möjligt att göra en helhetsbedömning av den faktiska anknytningen till Sverige.

Regeringen delar därmed utredningens uppfattning att det aktuella kravet på att det ska föreligga synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd bör tas bort för en utlänning som vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd, om oriktiga uppgifter lämnats eller omständigheter har förtigits som varit av betydelse för att få tillståndet.

*Treårsfristen för att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som utan arbetstillstånd bedrivit verksamhet som kräver ett sådant tillstånd bör tas bort*

Ett uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett

sådant tillstånd (7 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen). 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 utlänningslagen). Denna grund för återkallelse infördes 1985. Av förarbetena framgår att den tillkom med anledning av en lagändring 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 vandelskäl.

Ursprungligen fanns en rad olika situationer som ansågs kunna utgöra grund för återkallelse, men paragrafen fick med åren ett alltmer begränsat innehåll. En grund som behållits är att utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd.

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, att inte urholka det permanenta tillståndet och den trygghet ett sådant tillstånd var avsett att ge innehavaren. I den mån allvarigare anmärkningar på utlänningsvandels förekom efter nämnda tidpunkt fick det prövas om det fanns grund för utvisning på grund av brott eller annan asocialitet. Tidsfristen för återkallelse utsträcktes genom 1989 års utlänningslag till två år. Bakgrunden var att möjligheterna till utvisning på grund av asocialitet samtidigt togs bort. Tidsfristen om ett år för återkallelse ansågs därför vara alltför kort. 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 utlänningslevnadssätt, som då också omfattades av möjligheterna till återkallelse (Prop. 1983/84:144 s. 87, prop. 1988/89:86 s. 65 och prop. 1994/95:179 s. 52.).

Tidsbegränsade uppehållstillstånd är (med vissa undantag) numera huvudregel oavsett på vilken grund ett uppehållstillstånd meddelas. 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 §§ utlänningslagen).

Därutöver föreslås i lagrådsremissen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt en utmönstring av permanent uppehållstillstånd för vissa grupper, dvs. att enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd ska beviljas för bland andra flyktingar, subsidiärt skyddsbehövande och varaktigt bosatta i Sverige.

Som framgår i avsnitt 10.5 är det viktigt att en utlännings anknytning till landet beaktas vid bedömningen av om hans eller hennes uppehållstillstånd ska återkallas. Det måste därför kunna ske en sammanvägd bedömning av utlänningsanknytning i det enskilda fallet. Nuvarande bestämmelser ger emellertid ett absolut skydd mot en återkallelse av uppehållstillståndet om en utlännings vistats i landet i tre år med uppehållstillstånd. Som konstateras ovan förekommer det att utlänningsvistats här i landet i flera år utan att etablera sig i samhället eller i övrigt få en särskilt

stark anknytning hit. Det kan enligt regeringens uppfattning 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 skydd mot återkallelse. Det framstår därför inte heller i detta fall som en rimlig ordning att enbart vistelsetiden i Sverige ska tillmätas så stor betydelse för om en återkallelse ska kunna ske. I stället 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 hans eller hennes familjeförhållanden. Regeringen delar alltså även i detta fall utredningens uppfattning. Begränsningsregeln om tre år bör alltså tas bort.

*Kravet på synnerliga skäl för att i vissa fall kunna återkalla uppehållstillstånd för utlänningar som kan antas komma att bedriva terrorism m.m. bör tas bort*

Ett uppehållstillstånd får 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, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet, sådant företagsspioneri 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 verksamhet med koppling till terrorism (enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen). Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutat i saken, får uppehållstillståndet dock återkallas endast om det finns synnerliga skäl för det (7 kap. 3 § tredje stycket andra meningen utlänningslagen).

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 att det först efter lång tid upptäcks att utlänningen utgör ett så allvarligt hot mot samhället att starka skäl, till exempel koppling till terrorism, talar för att han eller hon inte ska få behålla sitt uppehållstillstånd.

Den ursprungliga tidsfristen, som var ett år, utsträcktes till två år genom 1989 års utlänningslag och förlängdes med ytterligare ett år 1995. Därefter har tidsfristen nyligen förlängts till fem år, och det infördes samtidigt en ventil för när det finns synnerliga skäl att återkalla ett uppehållstillstånd även efter femårsfristens utgång. Som skäl för att förlänga tidsfristen till fem år anförde regeringen bland annat att det normalt tar det lång tid att upptäcka och utreda ärenden om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet. Verksamheten byggs ofta upp och bedrivs långsiktigt. Den säkerhetsshotande verksamheten kan också 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 säkerhetsshot 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 företagsspioneri eller verksamhet med koppling till terrorism (prop. 2023/24:36 s. 23).

En förlängning av tidsfristen till mer än fem år ansågs inte motiverad. Som skäl för det anfördes i det bakomliggande betänkandet 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 (SOU 2020:16 s. 595).

Som konstaterades i samband med att tidsfristen förlängdes till fem år har den som vistats i Sverige under så lång tid typiskt sett skaffat relativt starka band hit. Det innebär att det redan som utgångspunkt och med stöd av de allmänna reglerna om vad som ska beaktas när frågan om återkallelse av ett uppehållstillstånd bedöms krävs starka skäl för att ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas (7 kap. 4 § utlänningslagen). Det går dock inte att komma ifrån att det i dessa fall, liksom i övriga situationer som regeringen redogör för ovan, inte alltid behöver förhålla sig på det sättet. I samtliga dessa situationer är det regeringens avsikt att säkerställa att det alltid är den faktiska anknytningen till Sverige som blir avgörande för frågan om huruvida ett uppehållstillstånd bör återkallas eller inte. De nu aktuella fallen rör dessutom personer som utgör allvarliga säkerhetshot. 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 framstår närmast som stötande att det i en sådan situation skulle krävas synnerliga skäl för återkallelse om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd. Utgångspunkten för prövningen bör därför inte vara hur lång tid utlänningen befunnit sig i Sverige. I stället bör den anknytning till Sverige som uppkommit under den tiden, utifrån en sammanvägning av vad är som är känt om hans eller hennes personliga förhållanden såsom etablering i det svenska samhället och familjeförhållanden, vara avgörande. Som utredningen föreslår bör alltså kravet på synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd i dessa fall tas bort.

## 10.5 Minskad betydelse av skäl som talar emot återkallelse av uppehållstillstånd

### **Regeringens förslag**

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd för en utlänning som rest in i Sverige ska återkallas i vissa fall ska det – utöver anknytningen till Sverige – beaktas om det finns särskilda skäl som talar emot att uppehållstillståndet återkallas. Detta ska gälla också i förhållande till de nya grunder för återkallelse som nu föreslås.

## Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens.

Utredningens förslag innebär att det vid återkallelse av uppehållstillstånd ska tas hänsyn till utlänningens etablering i Sverige och övriga familjeförhållanden. Utredningen föreslår vidare att hänsyn även ska tas till om det annars finns särskilda skäl som starkt talar emot att tillståndet återkallas.

## Remissinstanserna

*Länsstyrelsen i Kronoberg* anför att det fortsättningsvis bör finnas utrymme för att beakta även andra skäl, förutom etablering i samhället och starka familjeband, som starkt talar emot att ett uppehållstillstånd återkallas. Länsstyrelsen förordar dock att rekvisitet ”starkt” inte genomförs. Länsstyrelsen bedömer det som särskilt viktigt avseende personer vars tillståndsgrundande förhållande har upphört främst till följd av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Liknande synpunkter förs fram av *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, som anser att det bör finnas en möjlighet att beakta även att personer kan vara utsatta för prostitution och människohandel. Även *Institutet för mänskliga rättigheter* pekar på vikten av att kunna beakta särskilda skäl i bedömningen. *Civil Rights Defenders*, *Flyktinggruppernas riksråd (FARR)* och *Diskrimineringsombudsmannen (DO)* är generellt kritiska till förslaget. DO anser att det riskerar att negativt påverka vissa utsatta grupper och efterfrågar förtydliganden om vilka särskilda skäl som ska kunna beaktas.

*Asylrättscentrum* framhåller att de omständigheter som ska beaktas vid en proportionalitetsbedömning enligt artikel 8 i Europakonventionen måste rymmas inom prövningen av att bevilja eller återkalla tillstånd.

## Skälen för regeringens förslag

### *Skyddet mot att återkalla ett uppehållstillstånd bör begränsas*

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd för en utlänning som har rest in i landet ska återkallas ska hänsyn i dag tas till den anknytning som utlänningen har till Sverige och till om andra skäl talar emot 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. Detsamma gäller utlänningens övriga familjeförhållanden (7 kap. 4 § första och andra styckena utlänningslagen).

Bestämmelserna gällande vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid återkallelse av ett uppehållstillstånd har under lång tid korresponderat med motsvarande bestämmelser i 8 a kap. 2 § utlänningslagen om utvisning på grund av brott. Bestämmelserna (7 kap. 4 § andra stycket och 8 a kap. 2 § utlänningslagen) fick 2022 nya lydelse, som också korresponderar med varandra. Ändringarna innebär att utlänningens levnadsomständigheter och vistelsetid i stället skulle beaktas inom ramen för

bedömningen av utlännings etablering. Ändringarna gjordes i syfte att åstadkomma en stramare reglering, där skyddet mot återkallelse förbehålls de fall då utlännings etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit (prop. 2021/22:224 s. 121, jfr även lagrådsremissen Skärpta regler om utvisning på grund av brott).

I förarbetena framhålls också att även om återkallelseärenden 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. (prop. 2021/22:224 s. 90 f.)

Syftet med 7 kap. 4 § utlänningslagen 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 utlännings etablerat sig i sitt hemland trots att han eller hon har uppehållstillstånd i Sverige och därför inte fått någon anknytning hit. Ett annat är att utlännings etablerat sig även i ett annat land. Det kan också förekomma att personer levit helt utanför det svenska samhället (prop. 1997/98:36 s. 21 f.).

Ett beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd kan, om utlännings utvisas trots att han eller hon har familj i landet, innebära ett ingrepp i familjelivet. Som bland annat *Amnesty International* påpekar kan ett sådant beslut därför stå i strid med artikel 8 i Europakonventionen, om det inte anses proportionerligt. Sådana hänsyn är även nödvändiga att beakta vid återkallelse av ett uppehållstillstånd som 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 barnkonventionen, bland annat barnets rätt till familjeliv (artikel 16), och principen om barnets bästa (artikel 3). (Prop. 2004/05:170 s. 96). 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. Barnrättsperspektivet kommer även till uttryck direkt i bestämmelsen om återkallelse av uppehållstillstånd i 7 kap. 4 § utlänningslagen. Om utlännings etablerat sig i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlännings uppehållstillstånd återkallades också särskilt beaktas.

Sammantaget innebär detta att det är nödvändigt att ta hänsyn till en utlännings familjeförhållanden enligt de nu aktuella bestämmelserna. Vid bedömningen bör därför även fortsättningsvis sådana hänsyn tas.

Även en utlännings etablering i det svenska samhället bör fortsättningsvis beaktas. Utvisning av en utlännings etablerat sig i ett land kan, som flera remissinstanser påpekar, utgöra en kränkning av Europakonventionens artikel 8 och skydd för privatlivet (se Europadomstolens dom *Üner mot Nederländerna*, den 18 oktober 2006). Även artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet kräver att hänsyn tas till varaktigheten av den berörda personens vistelse i landet. En utlännings etablering i samhället bör därför

fortsatt vara en viktig utgångspunkt för avvägningen mellan skälen för återkallelse och utlänningsansknytning hit.

Det bör alltså även fortsättningsvis göras en sammanvägd bedömning av utlänningsansknytning till Sverige. Regeringen föreslår nu samtidigt förändringar av befintliga återkallelseregler och ett antal nya möjligheter att återkalla uppehållstillstånd. Prövningen kommer därför att ske i en ny kontext. Utgångspunkten bör, som utredningen är inne på, vara att avvägningen ska ske på ett sådant sätt att inte mer hänsyn tas till de skäl som talar emot återkallelse av uppehållstillståndet än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden (se vidare nedan avseende andra skäl, jfr även lagrådsremissen Skärpta regler om utvisning på grund av brott).

Utredningens lagförslag innebär – i detta avseende – att vid bedömningen av om återkallelse ska ske, hänsyn ska tas till utlänningsansknytning och övriga familjeförhållanden i stället för som i dag till utlänningsansknytning till Sverige där bland annat dessa förhållanden särskilt ska beaktas, något som flera remissinstanser invänder mot. Av författningskommentaren i utredningen framgår att avsikten är att tydliggöra att det enbart är dessa faktorer som ska beaktas. Av motiven och det förslag som redogörs för där framgår dock inte att utredningen har haft för avsikt att föreslå någon förändring.

Regeringen konstaterar för sin del att 2022 års ändringar av bestämmelsen skedde i syfte att åstadkomma en stramare reglering, där skyddet mot återkallelse förbehålls de fall då utlänningsansknytningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. Det framgår inte av utredningen att avsikten med det lagförslag som nu läggs fram är att åstadkomma någon egentlig förändring i förhållande till detta. Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte finns skäl att nu göra några ändringar i dessa delar.

Utöver utlänningsansknytning till Sverige ska i dag även andra skäl som talar emot att tillståndet återkallas beaktas. Med andra skäl avses primärt humanitära skäl, till exempel sjukdom. I förarbetena har det uttalats att sådana hänsyn bör kunna tas främst för att inte riskera att regleringen blir för snäv i förhållande till vad som ska beaktas inför ett beslut om återkallelse enligt artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet (jfr SOU 2021:61 s. 392 f.). Någon motsvarande reglering finns emellertid inte i 5 kap. 17 a §.

Som utredningen framhåller kan vidare humanitära skäl beaktas vid prövningen av verkställighetshinder (8 kap. 7 § utlänningslagen). Vid en bedömning av om det finns verkställighetshinder ska hänsyn tas inte bara till risken för tortyr eller förföljelser, utan också till andra särskilda hinder. Det kan röra sig om hänsyn till medicinska eller andra hinder av praktisk eller humanitär natur (se prop. 1988/89:86 s. 166).

Humanitära skäl, som sjukdom, ska alltså beaktas inom ramen för prövningen av om det finns verkställighetshinder, dvs. hinder mot verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Som framgår nedan delar regeringen utredningens uppfattning att eventuella verkställighetshinder inte bör påverka frågan om huruvida ett uppehållstillstånd ska återkallas.

Vid dessa förhållanden bör det som i dag föreskrivs om andra skäl i 7 kap. 4 § utlänningslagen inte längre gälla. Som utredningen lyfter fram innebär detta att bedömningen av om återkallelse bör ske renodlas till att i

huvudsak avse utlänningsens etablering i det svenska samhället och hans eller hennes familjeanknytning hit.

Som flera remissinstanser pekar på bör det därutöver finnas möjlighet att beakta också andra tungt vägande skäl mot att ett uppehållstillstånd återkallas. Som både *Länsstyrelsen i Kronoberg* och utredningen är inne på kan det till exempel handla om situationer där det förhållande som ligger till grund för att uppehållstillståndet har upphört främst på grund av att utlänningsen eller dennes barn utsatts för hedersförtryck, våld eller allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. En sådan situation omfattas inte alltid av de särskilda bestämmelser om detta som redan finns (7 kap. 4 § tredje stycket utlänningslagen). Regeringen delar därför utredningens uppfattning att det bör finnas en ventil i lagstiftningen för dessa och liknande situationer. Det kommer därmed även fortsättningsvis att finnas ett visst utrymme för att göra en helhetsbedömning av den utsattes situation och låta honom eller henne stanna i Sverige, trots att ett tillståndsgrundande förhållande har upphört (jfr. prop. 2021/22:224 s. 102).

Sammantaget bedömer regeringen alltså att den ändring som nu föreslås är förenlig med EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden. Det bör fortsättningsvis vara möjligt att ta hänsyn till andra särskilda skäl som talar emot en återkallelse av uppehållstillståndet. Däremot anser regeringen, till skillnad från utredningen, att det inte är nödvändigt att de särskilda skälen ska tala *starkt* mot återkallelse. I uttrycket särskilda skäl ligger redan att det ska finnas starka skäl som talar emot återkallelse.

#### *Verkställighetshinder ska inte beaktas som skäl emot återkallelse*

Ett beslut om återkallelse av ett uppehållstillstånd ska i regel förenas med ett avlägsnandebeslut, varvid eventuella verkställighetshinder ska beaktas vid prövningen. Om det vid denna prövning visar sig att ett avlägsnandebeslut inte skulle gå att verkställa framgår av förarbetsuttalanden att ett beslut om återkallelse inte bör meddelas (prop. 1997/98:36 s. 22).

Regeringen delar utredningens uppfattning att en sådan ordning framstår som omotiverad i ljuset av att det finns ett särskilt regelverk som hanterar verkställighetshinder. Det gäller särskilt eftersom en utlänningsen kan beviljas uppehållstillstånd på grund av att det finns ett bestående eller tillfälligt verkställighetshinder (5 kap. 6 och 11 §§). I sammanhanget bör uppmärksammas att regeringen i propositionen *Inhibition av verkställigheten* – en ny ordning för vissa utlänningsen vid tillfälliga verkställighetshinder föreslår att i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska verkställigheten av ett avlägsnandebeslut som huvudregel skjutas upp (inhiberas) för vissa utlänningsen vid tillfälliga verkställighetshinder (prop. 2025/26:145). Dessa regler föreslås bland annat gälla för utlänningsen som förekommer i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen och för utlänningsen som utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Reglerna föreslås också gälla om det finns särskilda omständigheter i övrigt hänförliga till utlänningsens levnadssätt som motiverar ett beslut om att skjuta upp verkställigheten.

Det framstår därför även ur detta perspektiv som motiverat att inte beakta verkställighetshinder vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas. Enligt regeringens uppfattning bör därför eventuella verkställighetshinder inte utgöra ett hinder mot att återkalla ett

uppehållstillstånd. En sådan ordning påverkar inte de överväganden som ska göras i förhållande till ett efterföljande beslut om avlägsnande (jfr. 8 kap. 6 och 7 §§).

*Bestämmelserna ska gälla också i förhållande till de nya grunderna för återkallelse*

Bestämmelserna i 7 kap. 4 § utlänningslagen är tillämpliga på återkallelse av uppehållstillstånd enligt 1 och 3 §§ i samma kapitel. Det föreslås i denna lagrådsremiss flera nya grunder för att kunna återkalla ett uppehållstillstånd. Det ska vara möjligt att återkalla uppehållstillstånd som meddelats på vissa grunder om utlänningsen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet, dömts för brott eller i övrigt brustit i sin vandel. Tidsbegränsade uppehållstillstånd ska kunna återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger eller om utlänningsen inte har för avsikt att vistas i Sverige. Vissa tillstånd ska dessutom kunna återkallas om utlänningsen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Även i dessa fall bör det vid bedömningen av om uppehållstillstånd i det enskilda fallet bör återkallas göras en helhetsbedömning. I en sådan måste även omständigheter som kan tala för att uppehållstillståndet inte bör återkallas beaktas. De allmänna bestämmelserna i 7 kap. 4 § bör därför – som utredningen också föreslår – vara tillämpliga i förhållande till samtliga föreslagna nya grunder för återkallelse.

## 11 Generell uppgiftsskyldighet

### **Regeringens bedömning**

Det bör inte införas en generell uppgiftsskyldighet i utlänningslagen.

### **Utredningens bedömning och förslag**

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens bedömning och förslag är knutna till den sekretessbrytande bestämmelsen som föreslagits i delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63). Utredningens bedömning är att förslaget i delbetänkandet tillgodoser Migrationsverkets behov av information. Utredningens förslag om en ny sekretessbrytande bestämmelse lämnas endast för det fall att förslaget i delbetänkandet inte skulle medföra lagstiftningsåtgärder som tillgodoser Migrationsverkets behov.

### **Remissinstanserna**

Endast ett fåtal remissinstanser tillstyrker förslaget. *Migrationsverket*, *Inspektionen för socialförsäkringen*, *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* och *Integritetsskyddsmyndigheten* anser, till skillnad från utredningen, att utredningens förslag bör genomföras även med beaktande av förslaget i SOU 2024:63. *Uddevalla kommun* ser positivt på förslaget

men framhåller att det redan i dag finns en uppgiftsskyldighet till Migrationsverket för socialnämnden i 17 kap. 1 § utlänningslagen som bör omfatta en stor del av de uppgifter som efterfrågas. Även *Örnsköldsviks kommun* påtalar att de efterfrågade uppgifterna redan i dag kan lämnas ut med stöd av 17 kap. 1 § utlänningslagen och att den enda skillnaden i förhållande till den föreslagna bestämmelsen är att det ska göras en intresseavvägning enligt utredningens förslag.

Migrationsverket anser att vissa handlingar bör lämnas till Migrationsverket utan föregående begäran, bland annat brottmålsdomar rörande utländska medborgare. *Försäkringskassan* är tveksam till om de åtgärder som genomförs genom prop. 2024/25:180 tillgodoser Migrationsverkets behov. *Skatteverket*, som tillstyrker utredningens förslag om en ny uppgiftsskyldighet för det fall förslaget i SOU 2024:63 inte leder till lagstiftning, betonar behovet av samverkan mellan myndigheterna för att säkerställa ett effektivt utlämnade av uppgifter. *Linköpings universitet* tillstyrker förslaget om ett utökat informationsutbyte gällande studieresultat och examina men ställer sig frågade till kopplingen till studenternas vandel och avstyrker därför förslaget i förhållande till uppgifter som ligger utanför högskolornas huvuduppdrag.

*Polismyndigheten* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att det bör förtydligas om uppgiftsskyldigheten omfattar även ärenden om utvisning.

*Säkerhetspolisen* anser att om inte Säkerhetspolisen omfattas av en uppgiftsskyldighet, kommer Migrationsverkets underlag när det gäller samröre med terroristorganisationer, extremistiska rörelser och enstaka extremister ofta att vara bristfälligt.

Flera remissinstanser, bland annat *Arbetsförmedlingen*, *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* och *Förvaltningsrätten i Malmö*, anser att det finns flera oklarheter i fråga om vilka uppgifter som omfattas, på vilket sätt de ska lämnas ut och i vilken omfattning. *Göta hovrätt* pekar på att otydligheten av vad som anses utgöra bristande vandel riskerar att medföra stora tillämpningssvårigheter. Flera remissinstanser, bland andra *Civil Right Defenders*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Justitiekanslern*, *Sveriges Kommuner och Regioner* och *Universitets- och högskolerådet*, pekar på att förslaget delvis överlappar med andra pågående och avslutade utredningar och att konsekvenserna av förslaget därför är svåra att överblicka. Flera anser att det bör tas ett helhetsgrepp om samtliga förslag innan nya regler införs.

En majoritet av remissinstanserna avstyrker eller är kritiska mot förslaget, däribland *Akademikerförbundet SSR*, *Amnesty International*, *Civil Right Defenders*, *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Fackförbundet ST*, *Göteborgs Stad*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Justitiekanslern*, *Jönköping University*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kronofogdemyndigheten (KFM)*, *Kungl. Tekniska högskolan (KTH)*, *Lunds universitet*, *Länsstyrelsen i Kronoberg*, *RFSL*, *Sveriges Kommuner och Regioner*, *Stockholms universitet* och *Uppsala universitet*. Som skäl för avstyrkandena anger flera remissinstanser att förslaget innebär intrång i den personliga integriteten och kan medföra en negativ påverkan på tilliten till de berörda aktörerna, särskilt socialtjänsten. Flera remissinstanser har rättssäkerhetsmässiga och praktiska invändningar mot förslaget. Några menar att förslaget riskerar att leda till diskriminering och rädsla hos individer.

*Domstolsverket, Kammarrätten i Stockholm, Göta hovrätt och Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att förslaget riskerar att påverka förtroendet för rättsväsendet negativt och menar att uppgifter i den dömande verksamheten bör undantas från uppgiftsskyldigheten. De ser även praktiska svårigheter med att i domstolsverksamhet rutinmässigt lämna ut uppgifter som ska föregås av en intresseavvägning.

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Det finns ett behov av ett utökat informationsutbyte*

Enligt regeringens mening är det angeläget att Migrationsverket och Polismyndigheten har tillgång till relevant information för att kunna fatta beslut om uppehållstillstånd och avvisning utifrån ett korrekt och fullständigt underlag. När fler aspekter ska beaktas inom ramen för en samlad vandelsprövning kommer behovet av information att öka.

En stor mängd uppgifter kan vara relevanta för Migrationsverkets bedömning. Exempel på sådana uppgifter som finns hos andra myndigheter är information om familjerelationer och sociala nätverk, bosättning, inkomst, arbete, skulder, återkrav av en utbetald förmån eller ersättning samt resor till och från Sverige. Uppgifter som indikerar oklar identitet, skenbosättning, skenäktenskap och skenanställning är ofta relevanta i flera av Migrationsverkets ärendetyper.

Migrationsverket har till utredningen framfört att flera myndigheter och aktörer har uppgifter som är av intresse, men att verket inte alltid får del av dessa. Polismyndigheten har framfört att myndigheten är tillgodosedd med den tillgång till information som finns i dagsläget.

Migrationsverkets ökade behov av information som finns hos andra myndigheter och aktörer har under flera år varit uppmärksammat. Bland annat har Riksrevisionen granskat regelverket för återkallelser av uppehållstillstånd och kommit fram till att uppgifter som skulle kunna leda till återkallelser inte alltid lämnas till Migrationsverket (RiR 2023:19). Enligt Riksrevisionen är en viktig orsak till att information inte delas mellan myndigheterna att de ofta saknar underrättelseskyldighet gentemot varandra.

Utredningens kartläggning visar att orsaken till att Migrationsverket inte alltid har tillgång till informationen varierar. Ibland beror det på att det saknas rättsliga förutsättningar, såsom uppgiftsskyldighet och sekretessbrytande bestämmelser. 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.

### *En sekretessreform har nyligen genomförts*

Regeringen har nyligen infört helt nya generellt sekretessbrytande regler (prop. 2024/25:180). Dessa ska förbättra möjligheten för samtliga myndigheter att sinsemellan dela sekretessbelagda uppgifter om enskilda. Regeringen har genom den reformen tagit ett helhetsgrepp kring sekretessregleringen i syfte att riva olika hinder som sekretesslagstiftningen innebär. Syftet med reformen är att ge myndigheterna ett tydligt lagstöd för att dela information och att samverka med varandra.

Enligt reformen ska sekretess till skydd för enskilda inte hindra att uppgifter lämnas mellan myndigheter om det behövs för vissa syften (10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen, [2009:400]). Sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden ska inte hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att förebygga eller förhindra felaktiga betalningar, för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda brott eller för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och överträdelse av regler, villkor i beslut eller avtal. Till skillnad från utredningen bedömde regeringen att det i lagtexten inte särskilt behövde anges att uppgifter kan lämnas ut om det behövs för att handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet (prop. 2024/25:180 s. 36).

Med fusk avses medvetna, bedrägliga handlingar eller underlåtenheter, som innebär att den som fuskar får del av eller tillerkänns förmåner, tillstånd eller liknande utan att ha rätt till dem. Med överträdelse av regler avses att den enskilde inte har iakttagit författningsreglerade krav på visst handlande eller underlåtenhet. Det kan vara fråga om överträdelse som är av betydelse för en myndighets ställningstagande i fråga om en förmån eller ett tillstånd. Med överträdelse av villkor i beslut avses till exempel ageranden i strid med villkoren i ett utfärdat tillstånd. Det är inte nödvändigt att det finns en indikation på att det förekommer fusk eller överträdelse. Paragrafen möjliggör ett utlämnande även utan sådana indikationer, exempelvis om en uppgift behövs för att säkerställa ett komplett beslutsunderlag. Det är därmed möjligt för en myndighet att lämna ut uppgifter som kan vara relevanta för en annan myndighet när den ska fatta beslut om olika former av förmåner eller tillstånd. Som exempel anges att en myndighet lämnar uppgifter till Migrationsverket inför det att myndigheten ska fatta beslut om medborgarskap. Paragrafen möjliggör också ett uppgiftslämnande i syfte att upptäcka eller utreda redan inträffade överträdelse. Tröskeln för ett utlämnande med stöd av paragrafen ska vara förhållandevis låg. Avsikten är att en myndighet ska avstå från ett utlämnande endast i undantagsfall (prop. 2024/25:180 s. 40 och 88–90).

Innan en uppgift lämnas ska det göras en intresseavvägning. En uppgift får inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Viss sekretess undantas helt från paragrafens tillämpningsområde. De nya bestämmelserna började gälla den 1 december 2025.

I det betänkande som föregick reformen lämnades ett förslag om att sekretessgenombrott också skulle kunna ske om uppgiftslämnandet behövs för att handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet (SOU 2024:63). Förslaget i denna del genomfördes emellertid inte. Utredningens förslag motiverades med att det skulle säkerställa möjligheten att utbyta information bland annat i ärenden om uppehållstillstånd. Enligt utredningen var det tveksamt om ett sådant utbyte kunde ske redan genom de andra syften som föreslagits i bestämmelsen. Till skillnad från utredningen ansåg regeringen att ett sådant uppgiftslämnande möjliggörs redan genom förslaget om att uppgifter ska kunna lämnas om det behövs för att motverka fusk och andra överträdelse. Enligt regeringens bedömning behövdes därför inte tydligare lagstöd än så för att

bestämmelsen ska kunna tillämpas i sådana tillståndsärenden (prop. 2024/25:180 s. 40).

### *Det behövs inga nya regler om generell uppgiftsskyldighet*

Med de utgångspunkter som redogörs för ovan är det alltså utredningens bedömning att det inte behövs någon särskild reglering om generell uppgiftsskyldighet. Några remissinstanser, bland annat *Migrationsverket*, *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* och *Integritetskyddsmyndigheten* anser att utredningens alternativa förslag bör genomföras oaktat den redan genomförda sekretessbrytande bestämmelsen. Enligt remissinstanserna är det inte säkert att Migrationsverkets behov av relevant information kommer att tillgodoses. I anledning av dessa synpunkter kan följande framhållas.

De nya sekretessbrytande reglerna i offentlighets- och sekretesslagen har ett brett tillämpningsområde och är tillämpliga på samtliga myndigheter för en mängd olika typer av uppgifter. De omfattar, till skillnad från utredningens förslag, alltså även *Säkerhetspolisen*. De har motiverats bland annat av behovet av att motverka att felaktiga uppgifter läggs till grund för olika typer av tillstånd, till exempel uppehållstillstånd i Sverige. Det ger möjlighet att utbyta uppgifter som en del av utredningen i ett ärende om uppehållstillstånd för att på så sätt förebygga till exempel att ett uppehållstillstånd utfärdas på felaktiga grunder. Om till exempel en utlämning underlåter att lämna uppgifter som behövs för att tillståndet ska kunna utfärdas på korrekta grunder kan Migrationsverket efterfråga sådana uppgifter hos andra myndigheter. Migrationsverket kan också behöva uppgifter från andra myndigheter för att kontrollera om förutsättningarna för tillståndet fortfarande föreligger eller om tillståndet bör återkallas. Även sådana uppgifter kan efterfrågas.

En uppgift som behövs för att Migrationsverket ska kunna utfärda ett uppehållstillstånd på korrekta grunder är alltså en uppgift som behövs för att förhindra fusk eller andra regelöverträdelser. Om det finns uppgifter hos en myndighet som skulle kunna leda till att uppehållstillståndet inte borde utfärdas kan dessa lämnas ut till Migrationsverket. Det kan också handla om att Migrationsverket behöver uppgifter som kan medföra återkallelse av uppehållstillstånd. Uppgifterna behövs i sådana fall för att säkerställa att villkoren för uppehållstillståndet inte har överträtts. Eftersom bestämmelsen möjliggör att uppgifter utbyts i förebyggande syfte är det tillräckligt för ett utlämnande att uppgiften behövs för att säkerställa ett komplett beslutsunderlag. Det breda tillämpningsområdet innebär att uppgifter kan utbytas även i ärenden om utvisning, vilket *Polismyndigheten* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* efterfrågar.

Flera remissinstanser, bland andra *Skatteverket* och *Justitiekanslern*, instämmer i den bedömning utredningen gör att reformen i offentlighets- och sekretesslagen tillgodoser Migrationsverkets och Polismyndighetens behov av information. Inte heller regeringen kan se några starka skäl för att införa ytterligare regler med överlappande tillämpningsområde. Det skulle tvärtom kunna leda till oklarheter i fråga om den generella regleringens tillämpningsområde. Som bland andra *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Justitiekanslern* är inne på har det också nyligen införts flera nya regler om uppgiftsskyldighet och det kan vara svårt att

överblicka konsekvenserna. Sammantaget anser regeringen därför att det inte framstår som lämpligt att införa en ny uppgiftsskyldighet i enlighet med utredningens alternativa förslag. Det skulle endast ha till syfte att tydliggöra att det finns en uppgiftsskyldighet gentemot Migrationsverket. I likhet med utredningen anser regeringen alltså att reformen i offentlighets- och sekretesslagen möjliggör ett effektivt informationsutbyte mellan å ena sidan Migrationsverket och Polismyndigheten och å andra sidan andra myndigheter.

Det bör samtidigt understrykas att utredningens kartläggning visar att det för en stor del av de uppgifter som Migrationsverket har behov av inte finns några rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. Det är utredningens slutsats när det gäller ett flertal av de berörda aktörerna och myndigheterna. Några remissinstanser, bland andra *Kronofogdemyndigheten*, påtalar också att Migrationsverket redan idag, utan hinder av sekretess, har tillgång till flera av de efterfrågade uppgifterna. Som utredningen konstaterar förhåller det sig även på det sättet att de uppgifter Migrationsverket behöver i flera fall inte alls omfattas av sekretess. Det gäller exempelvis domar och beslut. Att en stor del av de uppgifter som Migrationsverket behöver ofta inte är känsliga, innebär att uppgifterna kan lämnas ut utan hinder av sekretess redan med tidigare sekretessreglering.

När det sedan gäller *Migrationsverkets* önskemål att vissa uppgifter bör lämnas till verket på eget initiativ från andra myndigheter kan framhållas att sådana regler kräver särskilda överväganden kring personlig integritet och proportionalitet. Några sådana närmare överväganden görs inte av utredningen som heller inte lämnar några förslag om att uppgifter ska lämnas annat än på begäran av Migrationsverket. Frågan om huruvida samtliga brottmålsdomar som rör utländska medborgare bör skickas automatiskt till Migrationsverket kräver ytterligare analys och överväganden. Den kan därför inte omhändertas inom ramen för detta lagstiftningsärende. Regeringen vill dock framhålla att brottmålsdomar är allmänna handlingar och tillgängliga för var och en. Det innebär att Migrationsverket redan idag har tillgång till brottmålsdomar i den mån dessa efterfrågas av verket.

När det gäller frågor om hur informationsutbytet ska ske i praktiken anser regeringen – i likhet med utredningen – att sådana frågor kan behöva övervägas vidare. I första hand är det en fråga om att myndigheterna ska hitta effektivare och bättre samverkansformer och inte en fråga för lagstiftaren. Vissa förslag lämnas dock i betänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor (SOU 2025:45).

### *Personuppgiftsbehandling*

Den huvudsakliga regleringen om skydd av personuppgifter finns i 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), nedan kallad EU:s dataskyddsförordning. EU:s dataskyddsförordning kompletteras bland annat av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s

dataskyddsförordning samt flera sektorsspecifika s.k. register-författningar.

En förutsättning för att behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt EU:s dataskyddsförordning är att behandlingen ryms inom någon av de rättsliga grunder som finns i artikel 6.1 i förordningen. 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 (prop. 2017/18:105 s. 56). Personuppgiftsbehandling som myndigheter utför som ett led i sin författningsreglerade verksamhet är alltså normalt sett nödvändig för att utföra av en uppgift av allmänt intresse och omfattas därmed av en rättslig grund enligt EU:s dataskyddsförordning.

Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter (känsliga personuppgifter) är förbjuden enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. Trots huvudregeln i artikel 9.1 är sådan behandling enligt artikel 9.2 g tillåten om den 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 förenlig 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.

Det ökade informationsflödet till Migrationsverket kommer att medföra en ökad och i viss mån ny personuppgiftsbehandling. De situationer som i första hand innebär en ny personuppgiftsbehandling gäller uppgifter som är av intresse för Migrationsverket i den samlade vandelsprövningen. Exempelvis kan det röra sig om uppgifter om beslut gällande återkrav av utbetald ersättning avseende en utlänning, vilket är en uppgift som inte regelmässigt lämnats till Migrationsverket tidigare.

Den tillkommande personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för att Migrationsverket ska kunna genomföra prövningar i enlighet med det nya vandelskravet. Behandlingen är därmed nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. I överensstämmelse med artikel 6.3 kommer grunden för behandlingen vara fastställd i nationell rätt som Migrationsverket omfattas av. Merparten av de personuppgifter som kommer att behandlas av Migrationsverket är inte integritetskänsliga, även om en del sådana uppgifter kan förekomma. Syftet med behandlingen är att öka förutsättningarna för att Migrationsverket ska kunna fatta korrekta beslut om uppehållstillstånd och avvisning. Ändamålet är vidare att Migrationsverket ska kunna få tillgång till uppgifter som kan ligga till grund för återkallelse av uppehållstillstånd. Personuppgiftsbehandlingen sker för ändamål som syftar till att upprätthålla den grundläggande principen om reglerad invandring, vilket är ett viktigt mål av allmänt intresse. Behandlingen sträcker sig inte längre än vad som är nödvändigt för att ändamålen ska kunna uppnås. Kravet på proportionalitet i artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning är uppfyllt och det finns därmed en rättslig grund för behandlingen.

I fråga om känsliga personuppgifter är behandlingen nödvändig med hänsyn till ett sådant viktigt allmänt intresse som avses i artikel 9.2 g i

EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 3 § dataskyddslagen. Även beträffande känsliga personuppgifter är kravet på proportionalitet tillgodosett. Behandlingen omfattas av krav på bl.a. sökbegränsningar enligt utlänningsdatalagen och den nationella rätten innehåller därmed sådana skyddsåtgärder som krävs enligt artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning. Behandlingen innebär inte heller ett otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet. Det finns därmed stöd även för behandling av känsliga uppgifter.

Sammanfattningsvis ger EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och i förekommande fall annan personuppgiftsreglering stöd för Migrationsverkets behandling av personuppgifter, inklusive känsliga sådana. Det behövs därför inte någon ytterligare reglering för att behandlingen ska vara tillåten.

## 12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

### **Regeringens förslag**

Lagändringarna ska träda i kraft den 13 juli 2026. Den nya bestämmelsen i 7 kap. 3 d § ska dock träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

De nya bestämmelserna om att uppehållstillstånd ska kunna återkallas även om någon annan än utlänningen själv har lämnat felaktiga uppgifter eller förtigigt omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet, ska inte tillämpas på uppehållstillstånd som beviljats före ikraftträdandet.

De nya bestämmelserna om att ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas på grund av att utlänningen har begått brott eller i övrigt brustit i sin vandel, ska inte tillämpas om de brott eller övriga brister i vandeln som kan läggas en utlänning till last uteslutande är hänförliga till tiden före ikraftträdandet. De ska inte heller tillämpas på uppehållstillstånd som beviljats flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande eller uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem till en sådan utlänning, om tillståndet grundats på en rätt till familjesammanhållning.

Om en utlänning före ikraftträdandet har lämnat ett meddelande till Migrationsverket om att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar trots att bosättningen i Sverige upphör, ska äldre bestämmelser tillämpas avseende den tidsfrist som gäller innan uppehållstillståndet kan återkallas.

### **Utredningens förslag**

Utredningens förslag stämmer inte överens med regeringens. Utredningen föreslår ett annat ikraftträdandedatum. Utredningen föreslår därutöver att äldre föreskrifter om återkallelse av uppehållstillstånd ska tillämpas på tillstånd som beslutats före ikraftträdandet. Utredningen föreslår även att

äldre föreskrifter ska tillämpas för ansökningar om uppehållstillstånd som kommit in till Migrationsverket före ikraftträdandet.

### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt om förslagen.

*Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Asylrättscentrum* är positiva till utredningens förslag om att äldre föreskrifter ska tillämpas på tillstånd som beslutats före ikraftträdandet och ansökningar som inkommit till Migrationsverket före denna tidpunkt.

*Migrationsverket* anser att det finns anledning att överväga om vissa av förslagen bör kunna tillämpas direkt. Det gäller särskilt de förslag som möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd för utlänningar som bedöms utgöra potentiella säkerhetsshot eller hot mot den allmänna ordningen i Sverige. Migrationsverket efterfrågar i vart fall ett utförligare resonemang runt frågan om övergångsbestämmelser.

### **Promemorians förslag**

Promemorian föreslår ett annat ikraftträdandedatum.

### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt om förslagen. *Justitiekanslern* efterlyser en motivering till att de kompletterande förslagen inte innehåller några övergångsbestämmelser.

### **Skälen för regeringens förslag**

Lagändringarna bör träda i kraft snarast. Ett tidigare ikraftträdande än den 13 juli 2026 bedöms inte möjligt.

I SOU 2025:95 lämnas förslag om att regleringen om uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen ska anpassas för att även kunna tillämpas i förlängningssituationer, främst sådana som rör unga vuxna som tidigare beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning som barn men som vid förlängningstillfället fyllt 18 år. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. För att inte motverka syftet med en sådan reglering bör den nya bestämmelsen i 7 kap. 3 d § träda i kraft den dag regeringen bestämmer och samtidigt med dessa ändringar.

Inom förvaltningsrätten gäller, som utgångspunkt, att de regler som gäller vid prövningstidpunkten ska tillämpas, om det inte finns några särskilda regler om annat. I avsaknad av övergångsbestämmelser tillämpas alltså nya bestämmelser från ikraftträdandet. Det gäller även i mål och ärenden som redan handläggs.

Det finns inte något generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning inom förvaltningsrätten. Som utredningen är inne på är det emellertid med hänsyn till legalitetsprincipens krav på förutsebarhet och enskildas berättigade förväntningar påkallat med viss försiktighet när det gäller att införa materiella bestämmelser som påverkar rättigheter och skyldigheter för enskilda som uppkommit före ikraftträdandet. Mot den bakgrunden föreslår utredningen – främst med hänsyn till den enskildes intresse av rättssäkerhet – att äldre föreskrifter om återkallelse av uppehållstillstånd

ska fortsätta att tillämpas i de fall uppehållstillståndet har meddelats före ikraftträdandet. Utredningen föreslår också att äldre föreskrifter ska tillämpas i ärenden om tidsbegränsade uppehållstillstånd, om ansökan har kommit in till Migrationsverket före ikraftträdandet.

De förslag som lämnas i denna lagrådsremiss om utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd utgör ett viktigt led i regeringens arbete med att lägga om politiken på migrationsområdet. Lämpligheten i eventuella övergångsbestämmelser måste därför vägas mot behovet av att förslagen får ett snabbt genomslag. Som *Migrationsverket* är inne på kan detta behov göra sig gällande med varierande styrka för de olika nya möjligheter att återkalla uppehållstillstånd som nu föreslås.

Regeringen föreslår bland annat nya möjligheter att återkalla uppehållstillstånd för utlänningar som utgör ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten. Det gäller såväl i situationer som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet som i förhållande till utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-medlemsstat. Det handlar i dessa fall om förbättrade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd för personer som hotar viktiga allmänna intressen. Den bedömning som ska göras avser det hot som en person utgör vid tidpunkten för prövningen. Även om det vid en sådan bedömning kan bli aktuellt att beakta även omständigheter som förelåg redan vid ikraftträdandet, handlar det alltså om personer som alltjämt och även efter ikraftträdandet utgör ett sådant hot. Enligt regeringens uppfattning väger intresset av att reglerna får ett snabbt genomslag i dessa fall mycket tungt. De nya möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd i dessa fall bör därför utan begränsningar kunna tillämpas i förhållande till såväl befintliga som framtida tillstånd. Som *Migrationsverket* pekar på bör samma förhållningssätt gälla för den föreslagna möjligheten att återkalla tidsbegränsade uppehållstillstånd om det kommer fram omständigheter som visar att det inte längre föreligger förutsättningar för det beviljade uppehållstillståndet. Det kan i dessa fall handla om personer som uteslutits från att vara skyddsbehövande eller som har vägrats flyktingstatusförklaring.

När det gäller förslaget om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige är det regeringens uppfattning att det knappast finns några skäl för att en sådan regel inte ska gälla för såväl befintliga som nya tillstånd. Det skydd och de rättigheter som ett uppehållstillstånd innebär för den enskilde kan inte motiveras i förhållande till den som inte har för avsikt att vistas här i landet. Det gäller alldeles oavsett när tillståndet meddelades. Detta förslag bör alltså inte omfattas av några övergångsbestämmelser. I anslutning till detta föreslås även en ändrad tidsgräns för när ett permanent uppehållstillstånd kan återkallas på den grunden att utlänningen inte längre är bosatt i Sverige, i de fall utlänningen anmält att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar. Inte heller i detta fall väger skälen för att förslaget enbart ska omfatta framtida uppehållstillstånd särskilt tungt. I de fall när en utlänning inte längre är bosatt i Sverige men begärt att få ha sitt uppehållstillstånd kvar, kan en sådan begäran ha lämnats in före ikraftträdandet. I sådana fall bör tvåårsfristen alltjämt gälla.

När det gäller förslaget om att ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas för en utlänning som utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet, har dömts för brott eller i övrigt brutit i sin vandel gör sig särskilda för-

hållanden gällande. Utan några övergångsbestämmelser skulle brister i vandeln som uteslutande ligger före ikraftträdandet kunna leda till ett återkallat uppehållstillstånd. Eftersom motsvarande förutsättningar först nu föreslås införas för att ett uppehållstillstånd alls ska kunna beviljas kan det dessutom röra sig om förhållanden som förelåg redan innan uppehållstillståndet meddelades. Regeringen delar som utgångspunkt utredningens bedömning att återkallelse i sådana situationer bör undvikas. Utredningens förslag innebär dock inte bara att dessa situationer undantas från det nya regelverket utan även att kraven på ett hederligt och skötsamt levnadssätt aldrig kommer att gälla för den som vid ikraftträdandet redan har ett uppehållstillstånd. Undantaget skulle alltså även omfatta situationer när brister i vandeln manifesteras efter ikraftträdandet. Enligt regeringens uppfattning finns det knappast några skäl för en sådan ordning. Tvärtom framstår det som självklart att de nya kraven på ett skötsamt och hederligt levnadssätt så långt det är möjligt bör gälla i förhållande till alla som har ett uppehållstillstånd, oavsett när det meddelades. Om en utlänning brister i sin vandel efter det att de nya reglerna trätt i kraft, är det enligt regeringens uppfattning också naturligt att det finns möjlighet att väga in såväl brott som andra vandelsbrister som inträffat före ikraftträdandet. En övergångsbestämmelse för den nya återkallelsemöjligheten bör utformas utifrån dessa överväganden. Eftersom frågan om huruvida en utlänning utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet alltid måste grundas på hur förhållandena är vid bedömningstidpunkten, kommer en sådan övergångsbestämmelse inte hindra att en utlänning som utgör ett sådant hot kan få sitt uppehållstillstånd återkallat.

När det gäller förslaget om att ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas för en utlänning som utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet, har dömts för brott eller i övrigt brutit i sin vandel behövs vissa ytterligare övergångsbestämmelser. Från bestämmelsens tillämpningsområde görs undantag för vissa uppehållstillstånd med EU-rättslig grund. Skyddsgrundsförordningen tillämpas från den 12 juni 2026 och samtidigt görs bland annat i 5 kap. utlänningslagen vissa anpassningar till detta (se lagrådsremissen Utmönstring av permanenta uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt). Upphållstillstånd som beviljats flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande eller deras familjemedlemmar med stöd av förordningen omfattas inte av den nya återkallelsegrunden. När det gäller motsvarande uppehållstillstånd som beviljats med stöd av äldre bestämmelser, som har sin grund i skyddsgrundsdirektivet, bör undantag göras även för dem. Det behövs därför övergångsbestämmelser som undantar sådana äldre tillstånd.

Regeringen föreslår nu också att ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas inte bara – som tidigare – om sökanden lämnat oriktiga uppgifter eller förtigtigt omständigheter som var av betydelse för att tillståndet meddelats, utan även när någon annan lämnat eller förtigtigt sådana uppgifter (7 kap. 1 §). Det handlar alltså om omständigheter som helt är hänförliga till tidpunkten för när tillståndet meddelades och avser någon annans agerande. Det framstår mot den bakgrunden som rimligt att dessa nya bestämmelser, som utredningen också föreslår, ska begränsas till att gälla tillstånd som meddelas efter ikraftträdandet.

Utöver de ovan redovisade förslagen om nya och förändrade grunder för att återkalla ett uppehållstillstånd föreslås i lagrådsremissen även vissa

förändringar i övrigt när det gäller återkallande av uppehållstillstånd. I förhållande till dessa förändringar bedöms det inte finnas skäl för några övergångsbestämmelser.

När det gäller utredningens förslag om att äldre regler ska gälla för sådana ansökningar om uppehållstillstånd som kommit in till Migrationsverket före ikraftträdandet finns det naturligtvis skäl som med viss styrka talar för en sådan ordning. Som utredningen är inne på skulle en annan ordning kunna leda till att regelverket ändras när en ansökan handläggs hos Migrationsverket, vilket innebär att handläggningstiden för ett visst ärende kan komma att bli avgörande för om ett uppehållstillstånd beviljas eller inte. Även det förhållandet att en enskilds möjligheter att få framgång med ett överklagande kan komma att försämrats om de nya reglerna hinner träda i kraft innan överklagandet har prövats talar i samma riktning, liksom det förhållandet att det kan innebära särskilda utmaningar för Migrationsverket om enskilda ärenden behöver kompletteras under handläggningstiden till följd av ny lagstiftning.

Enligt regeringens uppfattning är det emellertid angeläget att det nya regelverket får ett så snabbt genomslag som möjligt. Förslagen innebär förändringar av såväl förutsättningarna för att bevilja tillstånd som möjligheterna att återkalla tillstånd. Dessa korresponderar i vissa avseenden med varandra. Det innebär att den situationen skulle kunna uppstå att ett tillstånd beviljas med stöd av äldre bestämmelser och samtidigt omedelbart uppfyller förutsättningarna för att återkallas. En sådan ordning framstår inte som rimlig. Till det kommer att en ordning där äldre regler fortsätter att gälla för redan inledda ärenden skulle innebära att Migrationsverket och migrationsdomstolarna under lång tid framöver kan komma att behöva tillämpa parallella regelverk. Skälen för att tillämpa de nya bestämmelserna är därför starkare än de skäl som talar emot. Någon övergångsbestämmelse av det slag som utredningen förordar föreslås därför inte.

I övrigt bedöms det inte finnas behov av övergångsbestämmelser.

## 13 Konsekvenser av förslagen

### 13.1 Ekonomiska konsekvenser

#### **Regeringens bedömning**

Förslagen förväntas medföra ökade kostnader för Migrationsverket. De ökade kostnaderna rymms inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

De mindre kostnader som förslagen kan ge upphov till för migrationsdomstolarna och andra statliga myndigheter rymms inom deras befintliga ekonomiska ramar. För kommunerna blir de ekonomiska konsekvenserna marginella och ingen ekonomisk reglering enligt den kommunala finansieringsprincipen görs.

## Utredningens bedömning

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

### Remissinstanserna

*Migrationsverket* anser generellt att det är tveksamt om verket har tilldelats tillräckliga medel för att omhänderta förslagen. *Migrationsverket* anser att förslaget om en generell uppgiftsskyldighet är förenat med sådana oklarheter och osäkerhetsfaktorer att det är svårt att överblicka hur myndigheten kommer att påverkas. Enligt verket kommer kostnaderna sannolikt att öka men det bedömer samtidigt att det är svårt att förutse behovet.

Flera remissinstanser har liknande synpunkter på förslaget om en generell uppgiftsskyldighet och anser att de ekonomiska konsekvenserna inte har utretts tillräckligt. Bland dessa finns *Försäkringskassan*, *Sveriges Kommuner och Regioner*, *Centrala studiestödsnämnden*, *Kronofogdemyndigheten*, *Skatteverket* och *Universitets- och högskolerådet*. Flera av remissinstanserna ifrågasätter utredningens bedömning att kostnaderna för den utökade uppgiftsskyldigheten ryms inom befintliga budgetramar. Enligt några av remissinstanserna krävs bland annat utveckling av nya system som kan komma att kosta flera miljoner kronor. Några kommuner, bland andra *Staffanstorps* och *Örebro kommuner*, bedömer att de föreslagna åtgärderna sannolikt kommer att öka den administrativa och finansiella bördan för kommunerna.

*Domstolsverket* och *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* framhåller att förslagen kommer att medföra ökad måltillströmning och ökade kostnader för migrationsdomstolarna. *Domstolsverket* påpekar även att fler offentliga biträden kommer att behöva förordnas. De ifrågasätter därför utredningens slutsats att de föreslagna förändringarna ryms inom befintliga anslag.

### Promemorians bedömning

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

### Remissinstanserna

*Domstolsverket* och *Förvaltningsrätten i Göteborg* bedömer att det kompletterande förslaget kommer att leda till fler överklaganden, vilket kan komma att medföra ökade kostnader för migrationsdomstolarna. De pekar på vikten av att konsekvenserna av förslagen följs upp och att domstolarna vid behov får ökade anslag.

### Skälen för regeringens bedömning

Förslagen innebär att det införs utökade möjligheter att neka uppehållstillstånd på grund av andra brister i vandeln än brottslighet. De innebär också ökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd dels på denna grund, dels av andra skäl, till exempel i vissa fall då utlänningsen utgör ett

hot ordnings- eller säkerhetshot. Även möjligheterna att avvisa utläningar ökas i någon mån.

Förslagen påverkar främst Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen i egenskap av handläggande myndigheter. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det är förenat med stora svårigheter att uppskatta hur många ärenden förslagen kommer att beröra.

Förslagen om att kunna neka och vägra uppehållstillstånd på grund av brister i vandeln kommer inte innebära en ökad ärendetillströmning för Migrationsverket. Däremot kommer de innebära ett ökat arbete med informationsinhämtning för verkets del i dessa ärenden, då fler förhållanden kommer att kunna leda till avslag på en ansökan. Det bör samtidigt beaktas att i den utsträckning ansökningar nekas eller vägras med stöd av de nya möjligheter som nu föreslås i det avseendet kommer det i förlängningen leda till färre individer i systemet och därmed kostnadsbesparingar när det gäller bland annat ansökningar om förlängning av uppehållstillstånd.

De nya möjligheter som föreslås om att kunna återkalla uppehållstillstånd kan förväntas leda till att fler ärenden om återkallelse initieras. I förhållande till Migrationsverkets totala mängd ärenden kan det dock antas handla om en relativt begränsad mängd sådana ytterligare ärenden. Det gäller även med hänsyn till de övergångsbestämmelser som regeringen nu föreslår. Det bör även här beaktas att i den mån tidsbegränsade uppehållstillstånd återkallas med stöd av de nya bestämmelserna kommer det att leda till färre ansökningar om förnyelse av uppehållstillstånd och därmed även kostnadsbesparingar. Sammantaget bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att de ökade kostnader förslagen ger upphov till för Migrationsverket ryms inom nuvarande anslag.

När det gäller förslagets konsekvenser för migrationsdomstolarna lyfter dessa, och även *Domstolsverket*, såväl ökad måltillströmning som en utökad uppgiftsskyldighet som skäl för att kostnaderna kommer att öka. Regeringen återkommer till den senare frågan nedan. Regeringen delar som utgångspunkt domstolarnas och Domstolsverkets uppfattning att förslagen kan leda till en viss ökad måltillströmning. Som Domstolsverket lyfter kan förslagen även leda till att fler offentliga biträden kommer att behöva förordnas. Även om omfattningen är svår att uppskatta kan den enligt regeringens uppfattning förväntas bli mycket begränsad i förhållande till det totala antalet ärenden som hanteras av migrationsdomstolarna. Dessa ökade kostnader ryms enligt regeringens bedömning inom befintliga anslag.

Flera remissinstanser lyfter att utredningens förslag om en generell uppgiftsskyldighet kommer att innebära kostnadsökningar för dem. Som framgår ovan (avsnitt 11) lämnas inte något sådant förslag i denna lagrådsremiss, mot bakgrund av den generella sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som trädde i kraft den 1 december 2025.

Myndigheter är redan i dag skyldiga att samarbeta och bistå varandra med uppgifter och de har också en skyldighet att lämna ut uppgifter som är allmänna handlingar och offentliga. Det gäller även i förhållande till Migrationsverket. De förslag som nu lämnas om utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av bristande vandeln innebär

att Migrationsverkets behov av uppgifter från andra myndigheter kommer att öka. Det kan medföra konsekvenser för de utlämnande myndigheterna. För några myndigheter kan det finnas ett behov av att utbilda medarbetare och att utforma interna rutiner för ett effektivt informationsutbyte. Som bland annat *Skatteverket* och *Försäkringskassan* påtalar, kan det i vissa fall också krävas utvecklande av it-stöd för att möjliggöra ett effektivt utlämnande.

Som särskilt påtalar i avsnitt 11 pågår ett arbete för att säkerställa att myndigheter generellt ska bli bättre på att dela med sig av uppgifter till varandra. Enligt regeringens uppfattning kan förslagen i denna lagrådsremiss antas medföra endast marginella kostnader för de utlämnande myndigheterna. Eventuella kostnadsökningar bör kunna hanteras inom befintliga anslagsramar. För kommunerna bedömer regeringen att de ekonomiska konsekvenserna är marginella. Eftersom förslaget inte innebär några nya åligganden för kommuner eller regioner aktualiseras inte den kommunala finansieringsprincipen.

Att fler beslut om nekande och återkallelse av uppehållstillstånd fattas av Migrationsverket kan antas få till följd att fler utläningar kommer att avlägsnas 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 avlägsnanden till följd av återkallelse av uppehållstillstånd kan medföra att fler utläningar 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 utläningar som har fått ett beslut om återkallelse av uppehållstillstånd, eller som nekas ett förnyat tillstånd. Dessa kostnader bedöms dock inte vara större än att de ryms inom befintliga anslag.

Även förslagen om utökade möjligheter att avvisa utläningar kan i någon mån leda till ökade kostnader för främst Polismyndigheten, men även Migrationsverket. Myndigheterna har dock utarbetade rutiner för att hantera ärenden av liknande slag. Även dessa kostnader bedöms kunna hanteras inom befintliga anslag.

Övriga förslag kopplade till ärenden om uppehållstillstånd och avvising bedöms inte påverka berörda myndigheter i kostnadshänseende.

Genom att utläningar som begår brott och i övrigt uppvisar en bristande vandel i ökad omfattning nekas att vara i Sverige görs samhälls-ekonomiska besparingar på flera områden. I den utsträckning utläningar förhindras att begå nya brott i Sverige kan förslagen förväntas leda att de brottsutredande myndigheterna och domstolarna besparas kostnader för utreda och lagföra brott samt att Kriminalvården besparas kostnader för anstaltsplaceringar och verkställighet av andra påföljder.

Möjligheten att lägga även annan misskötsamhet än brottslighet till grund för nekande och återkallelse av uppehållstillstånd motverkar att utläningen i fråga även i framtiden skulle ägna sig åt sådant beteende i Sverige. Förslagen kan därför i viss mån förväntas leda till besparingar inom det allmänna i övrigt, exempelvis socialförsäkringssystemet. Dessutom kan risken att uppehållstillståndet återkallas, eller att förlängt

tillstånd inte beviljas, på grund av bristande vandel i sig vara en avhållande faktor.

Sammantaget bedöms förslagen i lagrådsremissen, genom att leda till en ökad ordning och säkerhet, ha en viss brottsförebyggande effekt och därmed ge samhällsekonomiska vinster på sikt.

## 13.2 Konsekvenser för ordning och säkerhet och för det brottsförebyggande arbetet

### **Regeringens bedömning**

Förslagen om en utökad vandelsprövning i ärenden om uppehållstillstånd och de nya möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd för utlänningar som utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet kan förväntas minska brottsligheten och få positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och bidra till en ökad ordning och säkerhet i samhället. Förslagen om att ta bort tidsfrister för återkallelse av uppehållstillstånd förväntas också ha positiva effekter för ordningen och säkerheten.

### **Utredningens bedömning**

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanser har inga synpunkter på bedömningen.

*Polismyndigheten* framhåller att ett skärpt och tydligare vandelskrav i utlänningsärenden kan få en brottsförebyggande effekt.

*Brottsförebyggande rådet (Brå)* anser att det saknas belägg för slutsatsen att brottsligheten minskar till följd av utredningens förslag. Brå anser tvärtom att det finns flera faktorer som talar för en ökad brottslighet till följd av utredningens förslag. En sådan är att det kan antas bli fler personer som fått avslag på ansökningar om att få vistas i landet som kommer att stanna kvar trots att de inte har rätt till det. En annan är de försämrade levnadsvillkoren hos de personer som utvisas men där det finns verkställighetshinder. Brå ser också en ökad risk för arbetskraftsutnyttjande om oseriösa arbetsgivare kan lämna oriktiga uppgifter och sedan använder dessa som hållhake gentemot sina anställda. *Länsstyrelsen Dalarnas län* anför att förslagen kan medföra att fler människor än i dag undandrar sig verkställighet och väljer att vistas illegalt i landet som papperslösa. *Länsstyrelsen i Västernorrland* anför att förslagen kan leda till bristande tillit till samhället och i förlängningen till utanförskap och kriminalitet. *Länsstyrelsen i Kronoberg* anför att det finns en risk för att utökade vandelsvillkor leder till att människor blir offer för utpressning, vilket i sådana fall leder till ökad brottslighet och urholkande av rättssäkerheten.

### Skälen för regeringens bedömning

Regeringen lägger nu fram ett antal förslag som innebär att de samlade möjligheterna att avlägsna utlänningar som begått brott, kan antas begå brott eller som utgör hot mot säkerheten i Sverige avsevärt förbättras. Dessa nya möjligheter kan i sig antas få en avhållande och därmed, som *Polismyndigheten* är inne på, brottsförebyggande effekt. Förslagen innebär också att färre personer som på olika sätt hotar ordningen och säkerheten i det svenska samhället kommer att få möjlighet att vistas här. Som bland annat *Brottsförebyggande rådet* lyfter fram, finns anledning att anta att en del av de personer som med stöd av de nya reglerna nekas uppehållstillstånd eller får sitt uppehållstillstånd återkallat ändå kommer att försöka hålla sig kvar i Sverige. Sammantaget finns det även med beaktande av det förhållandet anledning att utgå från att brottsligheten kommer att minska och att möjligheterna att upprätthålla ordningen och säkerheten i samhället kommer att förbättras.

## 13.3 Konsekvenser för enskildas grundläggande fri- och rättigheter

### Regeringens bedömning

Förslagen kan innebära vissa inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter. Det gäller även barns rättigheter. Inskränkningarna står i rimlig proportion till de intressen som de är avsedda att tillgodose. Förslagen är förenliga med regeringsformen, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter.

### Utredningens bedömning

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

### Remissinstanserna

Flera remissinstanser, däribland *Asylrättscentrum*, *Barnombudsmannen*, *Civil Rights Defenders*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Länsstyrelsen Dalarnas län*, *Svenska kyrkan*, *Rädda barnen* och *Örebro kommun*, anför att förslagen kan medföra negativa konsekvenserna för enskildas fri- och rättigheter och särskilt barns rättigheter. Flera av remissinstanserna efterfrågar att det görs en mer omfattande konsekvensanalys utifrån konventioner om mänskliga rättigheter, inte minst barnkonventionen, men även konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Några menar att det saknas ett resonemang kring frågan om att införa en åldersgräns för vandelskravet.

### Promemorians bedömning

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

## Remissinstanserna

Remissinstanserna framför motsvarande invändningar som i förhållande till utredningens förslag.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Konsekvenser för enskildas grundläggande fri- och rättigheter*

Regeringen föreslår utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd för utlänningar som uppvisar brister i sin vandel, oavsett om det handlar om brottslighet eller annan misskötsamhet. Sådana brister ska även kunna leda till avvisning av utlänningar i fler fall. Dessutom föreslår regeringen flera lagändringar i syfte att möjliggöra återkallelser av uppehållstillstånd i fler fall, bland annat för utlänningar som utgör hot mot allmän ordning eller säkerhet eller vars uppehållstillstånd beviljats på felaktiga grunder. Förslagen innebär att personer som söker uppehållstillstånd i Sverige i större utsträckning kommer att avlägsnas härifrån.

Begränsningar i människors möjligheter att söka sig till Sverige och att stanna här kan aktualisera frågeställningar med anknytning till grundläggande fri- och rättigheter, exempelvis rätten till respekt för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen och artikel 16 barnkonventionen. Remissinstanserna lyfter denna problematik framför allt i förhållande till förslaget om att införa ett vandelskrav i utlänningslagen. I dessa delar bedömer regeringen i denna lagrådsremiss att förslagen är förenliga med internationell rätt och svensk grundlag (se främst avsnitt 6). Som framgår där, men även i efterföljande avsnitt, kan frågor om respekt för privat- och familjeliv aktualiseras i det enskilda fallet. Bestämmelserna ger då det utrymme som krävs för att kunna göra en sådan proportionalitetsavvägning som krävs enligt bland annat Europakonventionen.

När det gäller andra förslag som kan påverka enskildas rättigheter kan nämnas utökade möjligheter att återkalla vissa uppehållstillstånd som har sin grund i EU-rätt när utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Dessa förslag har stöd i relevanta EU-direktiv och genomförandet av dessa i svensk rätt kan inte anses utgöra en oproportionerlig inskränkning av dessa personers, eller deras familjemedlemmars, rätt till uppehållstillstånd i Sverige. När det gäller förslaget om att vilseledande uppgifter i större utsträckning ska kunna leda till att uppehållstillstånd nekas eller återkallas bedömer regeringen också att EU-rätten ger utrymme för sådana begränsningar. Dessutom gäller redan idag för vissa uppehållstillstånd på grund anknytning att uppgifter som lämnas av någon annan än utlänningen själv kan ha betydelse för bedömningen (5 kap. 17 a § första stycket 1 utlänningslagen). När det gäller förslagen om att lägga mindre vikt vid utlänningens vistelsetid i Sverige vid återkallelse av uppehållstillstånd, finns även där behov att beakta grundläggande fri- och rättigheter, särskilt respekt för utlänningars rätt till respekt för privat- och familjeliv. Den helhetsbedömning och de avvägningar som ska göras i ett enskilt ärende ger enligt regeringens uppfattning utrymme för att beakta sådana omständigheter som till exempel Europakonventionen och barnkonventionen kräver (se även avsnitt 6 och 7). Det gäller även i förhållande till övriga förslag i denna lagrådsremiss.

Några remissinstanser, bland annat *Diskrimineringsombudsmannen* och *Institutet för mänskliga rättigheter* efterfrågar en analys av förslagens konsekvenser för personer med funktionsnedsättning och då särskilt utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen tydliggör vad som krävs för att personer med funktionsnedsättning fullt ut ska få sina rättigheter uppfyllda som alla andra och syftar till att säkerställa att personer med funktionsnedsättning kan åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Som *Sveriges advokatsamfund* pekar på kan det förekomma att brister i en personsandel har bakomliggande orsaker såsom psykisk ohälsa eller olika former av funktionsnedsättningar. Sådana och andra individuella förhållanden ska beaktas vid vandelsprövningen. Utifrån dessa överväganden bedömer regeringen att förslagen inte innebär en inskränkning i rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

### *Konsekvenser för barn*

Flera remissinstanser, bland andra *Barnombudsmannen* och *Civil Rights Defenders*, anser att utredningen saknar ett fördjupat avsnitt som särskilt berör barns situation och rättigheter och förhållandet till barnkonventionen. Regeringen behandlar dessa frågor närmare i främst avsnitt 6 och 7.

När det gäller åtgärder som riktas mot barn måste som framgår där särskild hänsyn i första hand tas till vad som bedöms vara barnets bästa. När det gäller förslagen som rör återkallelse av uppehållstillstånd kan barn påverkas i främst två avseenden.

För det första kan barn drabbas av att en förälder får sitt uppehållstillstånd återkallat, och som en konsekvens av det utvisas. Det bör framhållas att det förhållandet att den förälder som riskerar återkallelse av uppehållstillstånd har barn ska beaktas på samma sätt enligt förslagen som enligt den nuvarande regleringen. En utlännings etablering i Sverige och hans eller hennes familjeförhållanden är liksom tidigare sådana faktorer som ska beaktas vid en bedömning av om återkallelse av uppehållstillståndet ska ske. Barnets behov av kontakt med föräldern, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att föräldern utvisas ska alltså beaktas och vägas mot de skäl för att till exempel återkalla ett uppehållstillstånd som föreligger i det enskilda fallet. Förslagen påverkar därmed inte i sig den vikt som redan i dagsläget ska tillmätas det förhållandet att utlänningen har barn.

För det andra kan även personer under 18 år till följd av förslagen nekas ett uppehållstillstånd eller få sitt uppehållstillstånd återkallat på grund av de förslag som nu läggs fram. Som framgår ovan (avsnitt 7.1) är barn under 15 år undantagna från vandelskravet som annars gäller vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd (avsnitt 7.3). Barn under 15 år ska inte heller nekas ett uppehållstillstånd på grund av egna brister i vandeln (avsnitt 7.1). När det gäller återkallelse av uppehållstillstånd kommer detta bara aktualiseras för barn över 15 år som begått upprepade och allvarliga brott eller utgör ett mycket allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten och uppehållstillstånd ska som utgångspunkt inte återkallas heller i dessa fall om utlänningen har båda sina föräldrar i Sverige.

För de begränsade situationer där utlänningar under 18 år ändå kan träffas av det nya regelverket bör framhållas att – precis som i andra

situationer där barn berörs –vad som bedöms vara barnets bästa särskilt ska beaktas i första hand och det måste göras en helhetsbedömning utifrån detta och barnets anknytning till Sverige.

Förslagen i lagrådsremissen i stort syftar till att förhindra att personer som begår brott, utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet eller i övrigt missköter sig i samhället tillåts vistas i Sverige. Förslagen syftar vidare till att upprätthålla en hållbar migrationspolitik över tid. Förslagen kommer därmed att öka förutsättningarna för ett tryggare och säkrare samhälle för de personer, inklusive barn, som befinner sig här. Ett tryggare och säkrare samhälle bedöms vara positivt även ur ett barnrättsperspektiv.

## 13.4 Övriga konsekvenser

### **Regeringens bedömning**

Förslagen bedöms kunna få viss positiv effekt på förutsättningarna att nå det integrationspolitiska målet. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten och väntas få marginell inverkan på företag.

Förslagen förväntas inte få några andra konsekvenser av betydelse.

### **Utredningens bedömning**

Utredningens bedömning stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen bedömer att vissa förslag kan förväntas bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.

### **Remissinstanserna**

De flesta remissinstanserna har inga synpunkter på bedömningen.

*Länsstyrelsen Dalarnas län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen Norrbotten och Länsstyrelsen i Västernorrland* delar inte utredningens analys gällande konsekvenser för integrationen. Enligt remissinstanserna riskerar vandelskravet att leda till sämre förutsättningar för integration. Dessutom menar remissinstanserna att förslagen kan leda till bristande tillit till samhället och i förlängningen utanförskap med ökad risk för kriminalitet. Även bland annat *Amnesty International, Delegationen för migrationsstudier (Delmi), Svenska kyrkan* och *Svenska Röda Korset* anser att det finns en risk att förslaget kan komma att påverka integrationen negativt.

Några remissinstanser, bland annat *Länsstyrelsen Dalarnas län, Civil Rights Defenders* och *Umeå kommun* ställer sig kritiska till utredningens bedömning att förslagen kan tänkas bidra till bättre förutsättningar för att uppnå ett jämställt samhälle mellan kvinnor och män och efterfrågar ett mer heltäckande jämställdhetsperspektiv i konsekvensanalysen.

### **Skälen för regeringens bedömning**

Målet för integrationspolitiken är att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolk-

ningen 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.

Flera remissinstanser framhåller att förslagen kan leda till en ökad känsla av otrygghet kring om man får stanna i landet och att det kan bidra till negativa effekter på hälsa och samhällsengagemang, vilket i förlängningen kan bidra till negativa konsekvenser för integrationen. Regeringen anser dock att en utlännings möjligheter att integreras i det svenska samhället inte kan anses äventyras av att tryggheten att få stanna i Sverige är villkorad av att han eller hon avhåller sig från att begå brott och i övrigt förväntas leva ett skötsamt liv här. Tvärtom utgör en utlännings efterlevnad av svenska lagar och regler 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 ett skötsamt och hederligt levnadssätt. Vidare innebär förslagen att den som har etablerat sig i det svenska samhället åtnjuter ett starkare skydd mot avlägsnande från Sverige än den som inte har etablerat sig här. Genom att uppmuntra skötsamhet kan förslagen i förlängningen antas bidra till positiva konsekvenser för integrationen.

Förslagen är neutralt utformade och bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Regeringen ser inte heller någon risk för att förslagen om att uppehållstillstånd ska kunna återkallas i fler fall skulle kunna medföra att våldsutsatta kvinnor stannar kvar i destruktiva relationer för att inte riskera att förlora sitt uppehållstillstånd. Även i fortsättningen ska det vara möjligt att beakta våldsutsatthet som ett sådant särskilt skäl som talar mot återkallelse av ett uppehållstillstånd, på motsvarande sätt som gäller för uppehållstillstånd som beviljats på grund av vissa former av familjeanknytning (7 kap. 3 § tredje stycket utlänningslagen).

Förslagen förväntas på kort sikt få marginell inverkan på företag. Genom att tryggheten och säkerheten i landet ökar bör förslagen i förlängningen medföra positiva effekter för företag.

I övrigt förväntas förslagen inte få några nämnvärda konsekvenser.

## 14 Författningskommentar

### 14.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

#### 5 kap. Uppehållstillstånd

##### **Uppehållstillstånd för familjemedlemmar till skyddsbehövande som har återtagits enligt 5 a kap. 7 a §**

**2 a §** Om en flykting eller en subsidiärt skyddsbehövande som har återtagits enligt 5 a kap. 7 a § 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.

I paragrafen finns bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till flyktingar eller subsidiärt skyddsbehövande som har återtagits. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

I *andra stycket* ersätts uttrycket allmän ordning och säkerhet med allmän ordning eller säkerhet. Ändringen syftar till att tydliggöra att allmän ordning respektive allmän säkerhet utgör två olika begrepp med olika innebörd. Begreppen är – då de används i utlänningslagen – EU-rättsliga och måste tolkas med utgångspunkt i det direktiv som ligger till grund för den nationella bestämmelsen.

##### **Uppehållstillstånd för familjemedlemmar till utlänningar som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som återtagits enligt 5 a kap. 7 §**

**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.

I paragrafen finns bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till varaktigt bosatta i Sverige som har återtagits. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

I *andra stycket* görs samma ändring som i 2 a § (se författningskommentaren till den paragrafen).

##### **Särskilda krav för permanent uppehållstillstånd**

**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 finns bestämmelser om de särskilda krav som ska vara uppfyllda för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 6 och 7.3.

I den *andra punkten* ersätts ordet levnadssätt med vandel. Det ska liksom tidigare göras en vandelsprövning innan ett permanent uppehållstillstånd beviljas. Vid den nya vandelsprövningen ska däremot, utöver brott, fler och delvis andra omständigheter beaktas. Det innebär att det, när det gäller de tillkommande omständigheter som ska beaktas, inte kan hämtas någon ledning från tidigare förarbeten och praxis. Det ska, liksom tidigare, göras en samlad och framåtsyftande bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Inom ramarna för vandelsprövningen kan såväl brott som andra brister i vandeln beaktas. En helhetsbedömning ska göras utifrån samtliga konstaterade vandelsbrister. Utgångspunkten för bedömningen ska vara huruvida utlänningen kan förväntas leva på ett hederligt och skötsamt sätt. Bedömningen måste göras på objektiva grunder. För att anses brista i sin vandel på annat sätt än genom brott måste det vara fråga om handlingssätt som samhället på ett övergripande plan tydligt motverkar. Det ska alltså vara fråga om normbrytande beteenden. Typiskt sett handlar det om olika typer av regelöverträdelse, men även vissa andra ageranden kan omfattas. Därutöver krävs att det inte är fråga om misskötsamhet av bagatellartad karaktär. Endast ageranden och förhållanden som har uppenbart negativa konsekvenser för andra enskilda eller för det allmänna kan anses utgöra bristande vandel.

Nedan redogörs för de förhållanden och omständigheter som kan läggas till grund för bedömningen av om en utlänning brister i sin vandel. Avsikten är att det är dessa förhållanden och omständigheter som ska beaktas vid en vandelsprövning. Samtidigt utesluts inte helt att andra liknande omständigheter kan beaktas.

Brottslighet kan ensamt utgöra en tillräcklig brist i vandeln för att neka ett permanent uppehållstillstånd. Det krävs inte att utlänningen har gjort sig skyldig till allvarligare brottslighet. Upprepad mindre allvarlig brottslighet kan väcka tveksamhet om utlänningens förväntade vandel, liksom enstaka fall av sådan brottslighet i förening med någon annan vandelsbrist. Det krävs inte heller att utlänningen har dömts för brottet. Även misstankar kan under vissa förutsättningar beaktas. Av praxis framgår bland annat att anmärkningar i misstankeregistret i kombination med förekomst i belastningsregistret i något fall har väckt tveksamhet om en utlänningens förväntade levnadssätt (jfr t.ex. MIG 2010:19). Även brott begångna i utlandet kan beaktas.

Om utlänningen inte har begått brott kan en annan brist i vandeln ensam vara tillräcklig för att neka ett permanent uppehållstillstånd. Utöver brottslighet ska alltså vissa andra förhållanden beaktas. Hit hör det förhållandet att utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Vad som krävs för att en utlänning ska anses utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet ska i detta sammanhang bedömas på samma sätt som enligt 5 kap. 17 a §. Bestämmelserna där har sin grund i familjeåterföreringsdirektivet. Det innebär att EU-domstolens tolkning av begreppen allmän ordning och allmän säkerhet i det direktivet är styrande

också för hur bedömningen ska göras inom ramarna för förevarande paragraf.

När det gäller övriga vandelsbrister ska bristande regelefterlevnad beaktas. Det avser att utlänningen inte har följt lagar och andra föreskrifter, domstolsavgöranden, myndighetsförelägganden eller myndighetsbeslut, även i fall som inte utgör brott. Det kan komma till uttryck genom att utlänningen har påförts avgifter eller fått ett vitesföreläggande för att han eller hon inte har följt ett myndighetsbeslut. Det kan även handla om felaktigt utnyttjande av välfärdssystemen. Sådana brister kan konstateras till exempel genom beslut om återkrav på grund av att en ersättning eller en förmån felaktigt har beviljats. Sökanden kan exempelvis medvetet ha lämnat oriktiga uppgifter eller vid upprepade tillfällen handlat vårdslöst. Det måste alltså göras en bedömning av i vilken utsträckning han eller hon har orsakat den felaktiga utbetalningen. Hänsyn ska också tas till om skulden har återbetalats. En enstaka felaktig utbetalning som har återbetalats ska inte beaktas.

Vidare ska det beaktas om utlänningen försörjer sig på ett oärligt sätt. Att försörja sig på ett oärligt sätt är typiskt sett något som motverkas av samhället, eftersom det ofta har nära koppling till brottslig verksamhet. Har sökanden varit föremål för s.k. självständigt förverkande kan det tala för att så är fallet.

Prostitution innebär typiskt sett att en person befinner sig i en utsatt situation och är offer för ett utnyttjande. Prostitution utgör därför inte i sig en vandelsbrist enligt förevarande paragraf.

Inte heller tiggeri ska i sig anses utgöra en vandelsbrist. En utlänning som tigger av nöd eller under förhållanden som innebär tvång, utnyttjanden eller andra former av påtryckningar är också offer för utnyttjande och ska därför inte anses brista i sinandel. En utlänning som utnyttjar eller exploaterar andra i tiggeri på ett sätt som är straffbart eller i övrigt organiserar tiggeri som innebär ett utnyttjande av andra kan emellertid anses försörja sig på ett oärligt sätt enligt förevarande paragraf. Det kan i vandelsprövningen också beaktas om en utlänning brutit mot ett tiggeriförbud i en lokal ordningsföreskrift.

Personer med skadligt bruk eller beroende ska inte anses brista i sinandel. Om däremot en utlänning vid upprepade tillfällen agerar på ett sätt som utgör en fara för andra eller beter sig på ett grovt störande sätt på grund av intag av alkohol, narkotika eller andra droger eller beroendeframkallande medel, kan dock det beteendet beaktas i vandelsprövningen. 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. Även enstaka sådana tillfällen kan beaktas om utlänningen även i övrigt brutit i sinandel.

Även obetalda skulder ska beaktas i vandelsprövningen. Det kan röra sig om obetalda skatter, böter, avgifter eller obetalda underhållsbidrag. Skulder till det allmänna omfattas, liksom skulder till privata företag eller andra enskilda som inte har betalats i tid. Att skulden har överlämnats till Kronofogdemyndigheten utgör en omständighet som talar för att utlänningen har obetalda skulder. För att obetalda skulder ska anses utgöra en vandelsbrist krävs därutöver att utlänningen har visat en tydlig ovilja att göra rätt för sig. Skuldernas antal, omfattning och ålder måste då beaktas, liksom den enskildes ansträngningar för att reglera skulderna. Att tillfälligt

eller vid ett enstaka tillfälle hamna i ekonomiskt trångmål ska inte anses utgöra brister i vandeln.

Utlänningens personliga omständigheter måste beaktas. Finns det bakomliggande orsaker som psykisk ohälsa eller funktionsnedsättningar måste det vägas in i bedömningen av om han eller hon brutit i sin vandel.

De brister som framkommer vid den helhetsbedömning som ska göras ska vägas mot de övriga omständigheter som i det enskilda fallet talar för att bevilja uppehållstillståndet. Vid den bedömningen måste det också beaktas hur långt tillbaka i tiden som en vandelsbrist ligger. Har det gått många år sedan sökanden brast i sin vandel ska bristen tillmätas mindre betydelse än om det skedde nyligen.

Om sökanden nyligen brast i sin vandel ska även relativt ringa vandelsbrister kunna leda till ett avslag. I sådana fall kan till exempel även enstaka tillfällen av misskötsamhet ligga till grund för att neka ett permanent uppehållstillstånd. Ligger vandelsbristerna längre tillbaka i tiden krävs det typiskt sett allvarigare eller flera vandelsbrister i kombination för att neka tillstånd. Den som utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet ska inte beviljas permanent uppehållstillstånd.

Om utlänningen är ett barn måste även barnets bästa, med hänsyn till hans eller hennes ålder och mognad, beaktas vid helhetsbedömningen. Vandelskravet vid ansökan om permanent uppehållstillstånd gäller inte för den som är under 15 år (8 § andra stycket).

### **Tidsbegränsat uppehållstillstånd i vissa fall**

**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,
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.

I paragrafen finns bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

I *första stycket fjärde punkten* görs samma ändring som i 5 kap. 2 a § (se författningskommentaren till den paragrafen).

## Särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd

**17 §** Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1 a, 1 b, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, särskilt beaktas om *utlännningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet, har dömts för brott eller i övrigt brutit i sinandel*. 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 utlännningen, 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.

Upphållstillstånd 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 återopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet.

Upphållstillstånd 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 eller säkerhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vissa omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6, 7.1 och 10.1.

Ändringarna i *första stycket* innebär att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd, i de fall som regleras i stycket, särskilt ska beaktas om sökanden utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet, har dömts för brott eller i övrigt brutit i sinandel. Det ska, liksom tidigare, göras en vandelsprövning innan ett uppehållstillstånd beviljas. Inom ramarna för den nya vandelsprövningen ska dock, utöver brottslighet, fler och delvis andra omständigheter beaktas. Det innebär att det, när det gäller de tillkommande omständigheter som ska beaktas, inte kan hämtas någon ledning från tidigare förarbeten och praxis. Liksom hittills inskränker paragrafen inte möjligheterna att vid prövningen beakta även andra omständigheter.

Inom ramarna för vandelsprövningen ska det alltid beaktas om utlännningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Vad som utgör ett sådant hot ska i detta sammanhang bedömas på samma sätt som enligt 17 a § (se kommentaren till 7 §). Utgör sökanden ett sådant hot kan det utgöra hinder för att bevilja ett uppehållstillstånd.

Därutöver kan såväl brott som andra brister i vandeln beaktas. När det gäller vad som kan utgöra sådana andra vandelsbrister, se författningskommentaren till 7 §.

Brottslighet kan ensamt utgöra hinder för att bevilja uppehållstillstånd. I det avseendet, eller i fråga om hur allvarlig brottslighet som krävs för att den ensamt ska kunna ligga till grund för att neka ett uppehållstillstånd, görs ingen ändring. I detta avseende är alltså tidigare förarbeten och rättspraxis allttjämt relevanta (se till exempel prop. 2004/05:170 s. 283–285 och prop. 2021/22:224 s. 119–121 samt rättsfallen MIG 2024:1, MIG 2019:23 och MIG 2013:13). Brottslighet som inte ensamt utgör en tillräcklig vandelsbrist för att motivera avslag på en ansökan kan oavsett allvarlighetsgrad vägas in i en samlad bedömning.

Även andra vandelsbrister kan – utan att utlännningen samtidigt dömts för brott eller bedöms utgöra ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten – ligga till grund för att neka en ansökan om uppehållstillstånd. Oavsett om det är fråga om att bedöma ordnings- eller säkerhetshot, brottslighet eller andra vandelsbrister självständigt eller gemensamt är utgångspunkten densamma. Allvaret i bristerna ska vägas mot skälen för

att bevilja sökanden uppehållstillståndet. Ju starkare skäl som talar för att utlännningen ska beviljas ett uppehållstillstånd, desto allvarligare vandelsanmärkningar krävs för att de ska anses hindra ett tillstånd. I detta ligger att det även måste beaktas hur långt tillbaka i tiden en manifesterad vandelsbrist ligger. Om det har gått lång tid sedan sökanden brast i sin vandel ska bristen typiskt sett tillmätas mindre betydelse än om det skedde nyligen. Det gäller särskilt om sökanden därefter inte har uppvisat några andra brister i sin vandel.

Det ska vidare beaktas om utlännningen tidigare har beviljats uppehållstillstånd i Sverige eller om han eller hon ansöker för första gången. I den förra situationen är anknytningen till Sverige typiskt sett starkare varför allvarligare vandelsbrister måste föreligga för att de ska utgöra ett hinder för uppehållstillstånd.

Om anknytningen till Sverige och skälen för uppehållstillstånd sammantagna är mycket svaga ska även relativt ringa vandelsbrister kunna medföra ett avslag. I sådana fall ska enstaka tillfällen av misskötsamhet kunna innebära hinder för uppehållstillstånd. Detsamma gäller om utlännningen har ett dokumenterat farligt eller grovt störande beteende som har sin grund i ett missbruk. Inte heller den som utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet ska beviljas uppehållstillstånd i denna situation.

När anknytningen till Sverige är starkare, till exempel om det är fråga om att förlänga ett tillstånd, krävs det allvarligare eller upprepade brister i vandeln eller sådana brister i förening med att sökanden har dömts för brott för att det ska föreligga skäl att neka ett uppehållstillstånd. Omfattande skuldsättning – där utlännningen inte har gjort vad som kan förväntas av honom eller henne för att reglera skulderna – talar emot att ett uppehållstillstånd ska beviljas även i dessa fall. Detta gäller också om utlännningen vid upprepade tillfällen medvetet har orsakat att han eller hon felaktigt beviljats förmåner eller ersättningar och detta har konstaterats i beslut om återkrav som fått laga kraft. Detsamma ska gälla om utlännningen utgör ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten.

Är anknytningen till Sverige mycket stark kan det endast undantagsvis komma in fråga att neka ett uppehållstillstånd enbart på grund av brister i vandeln som inte avser att utlännningen har dömts för brott eller utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

I det enskilda fallet kan en bedömning behöva göras med utgångspunkt i artikel 8 i Europakonventionen. När ett ärende involverar barn ska det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling och barnets bästa i övrigt kräver (1 kap. 10 §). Det ska vara fråga om mycket allvarliga vandelsbrister för att det ska föreligga hinder mot att bevilja ett barn ett uppehållstillstånd. Om det är en närstående till barnet som är föremål för prövningen måste de konsekvenser som ett avslagsbeslut skulle få för barnet vägas in i bedömningen. En helhetsbedömning ska göras i det enskilda fallet med beaktande av barnets ålder och mognad. Denna avvägning torde innebära att ett barn under 15 år i princip aldrig ska nekas uppehållstillstånd på grund av egna brister i vandeln. För att barn i åldrarna 15–17 år ska nekas uppehållstillstånd krävs det mycket allvarliga vandelsbrister.

Vissa uppehållstillstånd är, liksom hittills, undantagna från vandelsprövningen. Det har sin grund i Sveriges internationella förpliktelser, främst EU-rätten.

I *tredje stycket* görs samma ändring som i 2 a § (se författningskommentaren till den paragrafen).

**17 a §** Uppehållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 §, om

1. oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att få uppehållstillståndet,

2. en utlänning adopterats eller ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inlett uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd,

3. utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet, *eller*

4. *utlänningen har dömts för brott eller i övrigt brutit i sin vandel och uppehållstillståndet enligt artikel 3 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, i den ursprungliga lydelsen, inte omfattas av bestämmelserna i det direktivet.*

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.

I paragrafen finns bestämmelser om när uppehållstillstånd enligt 3 § får vägras. Övervägandena finns i avsnitt 6, 7.1 och 10.1.

I *första stycket tredje punkten* görs samma ändring som i 2 a § (se författningskommentaren till den paragrafen).

I *första stycket fjärde punkten*, som är ny, införs en ny grund för att vägra ett uppehållstillstånd. Ett sådant tillstånd får vägras om utlänningen har dömts för brott eller i övrigt brutit i sin vandel. Det ska alltså göras en vandelsprövning.

Från tillämpningsområdet undantas uppehållstillstånd som omfattas av rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet). Vilka situationer som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet regleras i artikel 3 i direktivet. Det gäller fall där sökanden är tredjelandsmedborgare och anknytningspersonen har ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år och välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd (artikel 3.1). Från direktivets tillämpningsområde undantas asylsökande, personer som åtnjuter tillfälligt skydd och personer som åtnjuter alternativt skydd (artikel 3.2). Det gäller inte heller i förhållande till familjemedlemmar till unionsmedborgare (artikel 3.3). Några svårigheter att avgöra när en ansökan om uppehållstillstånd faller inom direktivets tillämpningsområde torde i normalfallet inte uppkomma. Typiskt sett kommer den nya grunden i förevarande paragraf för att vägra ett uppehållstillstånd att vara tillämplig när anknytningspersonen är svensk eller nordisk medborgare eller har permanent uppehållsrätt. Ytterst är det dock upp till EU-domstolen att tolka när direktivet är tillämpligt och de gränsdragningsfrågor som i enskilda fall skulle kunna uppkomma får avgöras i rättstillämpningen. I de fall en ansökan om uppehållstillstånd faller inom direktivets tillämpningsområde enligt artikel 3 är det inte möjligt att tillämpa den nya grunden för att vägra uppehållstillstånd. Det gäller även i de fall som de materiella bestämmelserna i 3 § är mer generösa än direktivet och omfattar andra anhöriga än de som direktivet reglerar.

Så är fallet när den sökande är sambo till anknytningspersonen. Hänvisningen till familjeåterföreningsdirektivet är statisk och avser direktivets ursprungliga lydelse.

Liksom vid en vandelsprövning enligt 17 § ska såväl brott som andra brister i vandeln beaktas. På samma sätt som tidigare kan det enligt tredje punkten även beaktas om utlänningen utgör ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten. När det gäller vad som kan utgöra en annan vandelsbrist än ordnings- och säkerhetshot eller brott se författningskommentaren till 7 §.

I huvudsak ska vandelsprövningen ske på samma sätt som enligt 17 § (se kommentaren till den paragrafen). Att de nu aktuella uppehållstillstånden rör familjeåterförening inom den närmaste familjen innebär att det generellt föreligger en starkare anknytning till Sverige än i de fall som regleras i 17 §. Det måste också beaktas att det i dessa fall i grunden föreligger en rätt till uppehållstillstånd enligt 3 §. Det innebär att det typiskt sett krävs allvarliga vandelsbrister för att kunna vägra ett uppehållstillstånd i dessa fall.

Vid den avvägning som ska göras enligt tredje stycket ska hänsyn tas till utlänningens övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden. Även om de nu aktuella uppehållstillstånden inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet bygger det stycket på direktivet. Det måste därför även i förhållande till första stycket punkten 4 tolkas utifrån direktivet och EU-domstolens praxis.

## **5 a kap. Ställning som varaktigt bosatt i Sverige**

### **Förutsättningar för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige**

**3 §** En person som utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet får inte beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Paragrafen begränsar möjligheten att beviljas ställning som varaktigt bosatt. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

I *paragrafen* görs samma ändring som i 5 kap. 2 a § (se författningskommentaren till den paragrafen).

## **7 kap. Återkallelse av tillstånd**

**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.

*Upphållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för en utlänning om utlänningen eller någon annan medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.*

I viseringskodexen finns bestämmelser om upphävande och återkallelse av Schengenvisering.

I paragrafen finns bestämmelser om återkallelse av visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 10.2 och 10.4.

Bestämmelserna om återkallande av uppehållstillstånd och arbetstillstånd i hittillsvarande första stycket ändras och förs över till ett nytt *andra stycke*. Ändringen innebär att ett uppehållstillstånd eller ett arbetstillstånd kan återkallas även när det är någon annan än utlänningen själv som har lämnat de oriktiga uppgifterna eller förtigit de omständigheter som varit av betydelse för att tillståndet beviljades. Det motsvarar det som enligt 5 kap. 17 a § gäller i den situation som regleras där.

Det hittillsvarande andra stycket blir, oförändrat, *tredje stycket*.

Det hittillsvarande tredje stycket tas bort. Det stycket begränsade möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd på så sätt att det efter en viss tid krävdes synnerliga skäl för att återkalla tillståndet. Vistelsetiden kan i stället beaktas inom ramarna för utlänningens etablering i Sverige enligt 4 § (se författningskommentaren till den paragrafen).

**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, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet,

- b) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspioneri 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.

I paragrafen finns bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Det hittillsvarande tredje stycket tas bort. Det stycket begränsade möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd i två fall. Dels var det inte möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd enligt första punkten efter tre år. Dels krävdes synnerliga skäl för att återkalla ett tillstånd enligt tredje punkten efter fem år. Vistelsetiden kan nu beaktas inom ramarna för utlänningens etablering i Sverige enligt 4 § (se författningskommentaren till den paragrafen).

**3 a §** *Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige.*

Paragrafen är ny och reglerar återkallelse av uppehållstillstånd i ett visst fall. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

Genom paragrafen införs en möjlighet att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en person som inte har för avsikt att vistas i Sverige. Bestämmelsen är fakultativ.

Det är inte tillräckligt att utlänningen inte är bosatt här. Paragrafen är i stället avsedd för de situationer där det framgår att utlänningen inte har för avsikt att vistas i Sverige. Det kan gälla fall där utlänningen meddelar Migrationsverket att han eller hon permanent flyttar från Sverige eller annars inte avser att vistas i Sverige längre. Det kan även avse fall där en utlänning meddelar, eller det på något annat sätt kommer fram, att han eller hon inte avser att påbörja sin vistelse i landet. I sådana fall bör uppehållstillståndet återkallas. Även andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Kortare avbrott i vistelsen, till exempel på grund av semester eller besök i hemlandet, kan inte läggas till grund för slutsatsen att utlänningen inte har för avsikt att vistas i Sverige. Skälen för att återkalla uppehållstillståndet ska vägas mot de skäl som talar emot enligt 4 §.

**3 b §** *Ett uppehållstillstånd för en utlänning får återkallas, om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet, har dömts för brott eller i övrigt har brutit i sin vandel.*

*Första stycket ska inte tillämpas på uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 1 a, 1 b, 2 a, 2 d eller 4 §. Det ska inte heller tillämpas på uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 3 § i de fall som enligt artikel 3 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, i den ursprungliga lydelsen, omfattas av det direktivet.*

Paragrafen är ny och innehåller regler om återkallelse av uppehållstillstånd i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 6 och 7.2.

I *första stycket* finns en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som utgör ett hot mot allmän säkerhet, har begått brott eller i övrigt brutit i sin vandel. Ett uppehållstillstånd kan alltså återkallas efter en vandelsprövning. Bestämmelsen är fakultativ.

Inom ramarna för vandelsprövningen ska det alltid beaktas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Vad som utgör ett sådant hot ska även i detta sammanhang bedömas på samma sätt som enligt 5 kap. 17 a § (se författningskommentaren till 5 kap. 7 §).

Därutöver kan såväl brott som andra brister i vandeln beaktas. När det gäller vad som kan utgöra sådana andra vandelsbrister, se författningskommentaren till 5 kap. 7 §.

På samma sätt som vid en prövning av om uppehållstillstånd bör beviljas kan hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten, brottslighet och annan bristande vandel var för sig eller gemensamt läggas till grund för en återkallelse. Om en utlänning har dömts för brott och allmän domstol i brottmålet prövat frågan om utvisning på grund av brottet, kan dock den brottsliga gärningen inte ensam läggas till grund för ett återkallelsebeslut. Om frågan om utvisning har prövats inom ramen för ett brottmål ska alltså inte Migrationsverket eller en migrationsdomstol pröva frågan om återkallelse av uppehållstillståndet på samma underlag. Däremot kan domen – trots att utvisningsfrågan varit uppe i brottmålet – beaktas vid en samlad vandelsprövning. Om till exempel en person har begått brott vid flera tillfällen och utvisningsfrågan varit uppe vid dessa eller något av dessa tillfällen, men inte lett till utvisning, kan den samlade brottsligheten läggas till grund för ett beslut om återkallelse, förutsatt att domarna har vunnit laga kraft.

I huvudsak ska vandelsprövningen ske på samma sätt som enligt 5 kap. 17 § (se författningskommentaren till den paragrafen). Skälen för att återkalla uppehållstillståndet ska vägas mot de skäl som talar i andra riktningen enligt 4 § och i tillämpliga fall med beaktande av artikel 8 i Europakonventionen. För att kunna återkalla ett uppehållstillstånd på grund av bristande vandel krävs det allvarigare brister i vandeln än för att neka ett uppehållstillstånd.

Det torde inte komma i fråga att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av enstaka brister i vandeln som inte är av allvarlig karaktär. En annan bedömning kan aktualiseras om beviljandet av uppehållstillståndet ligger mycket nära i tiden.

I fall där utlänningens anknytning till Sverige är stark till följd av dennes etablering här eller övriga förhållanden krävs mycket allvarliga vandelsbrister för att en återkallelse ska vara möjlig. Det kan handla om fall då utlänningen utgör ett allvarligt hot mot ordningen eller säkerheten, har återfallit i brottslighet eller i övrigt allvarligt och vid upprepade tillfällen har brutit i sin vandel.

Ytterst måste alltid en helhetsbedömning göras i det enskilda fallet där skälen för en återkallelse vägs mot utlänningens anknytning till Sverige. För att en återkallelse ska vara aktuell måste skälen för det väga över och en återkallelse vara proportionerlig med hänsyn till de vandelsbrister som läggs honom eller henne till last.

Särskilda hänsyn måste tas när ett barn berörs av en eventuell återkallelse. Barnkonventionen måste då beaktas i den avvägning som ska göras. Om utlänningen är ett barn måste barnets bästa, med hänsyn till hans eller hennes ålder och mognad, beaktas vid bedömningen. Om det är barnet själv som har brutit i sin vandel torde det i princip inte vara möjligt att återkalla uppehållstillståndet. En annan bedömning kan komma i fråga om barnet är över 15 år och utgör ett mycket allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten eller vid upprepade tillfällen har begått mycket allvarliga brott. Det innebär också att det, på samma sätt som gäller i samband med utvisning på grund av brott, som utgångspunkt inte bör komma i fråga att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av bristande vandel för en person under 18 år som har båda sina föräldrar i Sverige (se prop. 2021/22:224 s. 126).

*Andra stycket* begränsar vilka typer av uppehållstillstånd som kan återkallas med stöd av första stycket. Det handlar om samma uppehållstillstånd som är undantagna från vandelsprövningen enligt 5 kap. 17 och 17 a §§ (se författningskommentarerna till de paragraferna).

Såvitt avser de uppehållstillstånd som regleras i 5 kap. omfattar därmed den nya återkallelsemöjligheten samma uppehållstillstånd som kan nekas eller vägras efter en vandelsprövning. Även i detta fall är alltså uppehållstillstånd som omfattas av bestämmelserna i familjeåterförningsdirektivet undantagna från vandelsprövningen. Sådana uppehållstillstånd kan dock, enligt 3 c § första stycket återkallas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet (se författningskommentaren till den paragrafen).

*3 c §* Ett uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 3 § får, i andra fall än som avses i 3 b §, återkallas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

*Ett uppehållstillstånd får 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 utlänningens anhöriga.*

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

I *första stycket* införs en möjlighet att återkalla vissa uppehållstillstånd som har beviljats med stöd av 5 kap. 3 §. Det handlar om uppehållstillstånd på grund av anknytning inom den närmaste familjen. Bestämmelsen är fakultativ.

De uppehållstillstånd som omfattas är de som inte kan bli föremål för återkallelse efter en vandelsprövning enligt 3 b §. Det är alltså de tillstånd som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet. Hot mot allmän ordning och hot mot allmän säkerhet är EU-rättsliga begrepp. Vilka omständigheter som kan föranleda bedömningen att en utlänning utgör ett sådant hot måste ta sin utgångspunkt i familjeåterföreningsdirektivet, som ligger till grund för paragrafen, och EU-domstolens tolkning av begreppen. Begreppen har i det här sammanhanget samma innebörd som i 5 kap. 17 a §. Skälen för att återkalla uppehållstillståndet ska vägas mot de skäl som talar emot enligt 4 §.

I *andra stycket* införs en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i ett annat EU-land, om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Motsvarande gäller för utlänningens anhöriga, om de utgör ett sådant hot. Bestämmelsen är fakultativ.

Det är rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning som ligger till grund för stycket. Uttrycket allmän ordning eller säkerhet måste alltså tolkas utifrån den innebörd det ska anses ha i det direktivet. Begreppen har i det här sammanhanget samma innebörd som i 5 kap. 17 § tredje stycket. Även i dessa fall ska skälen för att återkalla uppehållstillståndet vägas mot de skäl som talar emot enligt 4 §.

**3 d §** *Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får, utöver vad som i övrigt framgår av denna lag, återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.*

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

Genom paragrafen införs en möjlighet att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som har getts tillstånd på en grund som inte längre kvarstår.

Vid bedömningen är det tillräckligt att en eller flera grundläggande förutsättningar för det aktuella uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda för att tillståndet ska kunna återkallas. Bedömningen av om ett tillstånd får återkallas motsvarar den som ska göras vid förlängning av ett tillstånd. Det innebär att om det för ett visst uppehållstillstånd finns särskilda villkor som bara gäller vid det första ansökningstillfället, så ska det förhållandet att utlänningen inte uppfyller dem inte beaktas vid prövningen av om uppehållstillståndet bör återkallas.

Bestämmelsen är fakultativ och ska tillämpas om det inte finns någon annan bestämmelse om återkallelse på grund av ändrade förutsättningar som kan tillämpas för en viss situation (jfr till exempel 7 a–7 g §§).

Med stöd av paragrafen kan till exempel ett uppehållstillstånd på grund av anknytning återkallas om det anknytningsgrundade förhållandet har upphört i andra fall än som omfattas av 3 §. Det gäller till exempel uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 a.

Även uppehållstillstånd för vissa familjemedlemmar och gemensamma barn som har meddelats på andra grunder kan återkallas med stöd av paragrafen. Det gäller bland annat uppehållstillstånd för familjemedlem till den som deltar i uppdrags- eller specialiseringsutbildning (4 kap. 5 c § utlänningsförordningen). Detsamma gäller 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 § utlänningslagen (4 kap. 4 b § utlänningsförordningen) samt uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utlänning som har ett tillstånd för studier inom högre utbildning eller för tiden efter slutförda studier inom högre utbildning (4 a kap. 6 § utlänningsförordningen).

Även ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har beviljats för en skyddsbehövande kan återkallas om statusförklaringen har återkallats.

Det saknar betydelse för bedömningen om det redan då tillståndet beviljades kunde förutses att förutsättningen skulle komma att upphöra. Det kan till exempel handla om situationer där uppehållstillstånd på grund av anknytning har beviljats ett barn, som därefter blivit myndig.

**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 den anknytning som utlänningen har till Sverige och till om *det annars finns särskilda skäl som talar emot* 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 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vissa omständigheter som ska beaktas vid prövningen av om ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3–3 d §§ ska återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

I *första stycket* görs ändringar som innebär att paragrafen görs tillämplig också på de nya grunderna för återkallelse som föreslås i denna lagrådsremiss.

Därutöver görs en ändring som innebär att, utöver utlänningens anknytning till Sverige, endast särskilda skäl som talar mot att tillståndet återkallas ska kunna beaktas. Att det ska vara fråga om särskilda skäl innebär att endast omständigheter som starkt talar emot att återkalla tillståndet ska beaktas. Ändringen innebär alltså en skärpning. Ett särskilt skäl som talar emot återkallelse är inte att det föreligger hinder mot

verkställighet. Sådana humanitära skäl, som till exempel sjukdom, som enligt hittillsvarande ordning kan beaktas vid prövningen av om uppehållstillståndet ska återkallas, ska inte längre beaktas. I stället ska sådana och andra verkställighetshinder utslutande beaktas vid prövningen av beslut om avlägsnande och inom ramen för den ordning som gäller för verkställighetshinder (jfr 8 kap. 6 och 7 §§). Däremot kan liksom tidigare våldsutsatthet utgöra ett sådant särskilt skäl som talar emot återkallelse, i den mån situationen inte omfattas av tredje stycket (se prop. 2021/22:224 s. 102). Avvägningen ska även fortsättningsvis göras med beaktande av återkallelseinstitutets särdrag och den grund för återkallelse som är aktuell (jfr prop. 2021/22:224 s. 121).

7 § Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Om utlänningen *har* 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. *Om utlänningen har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för forskning, forskning vid rörlighet för längre vistelse eller utbildning på forskarnivå och därefter beviljats ett permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § ska dock tidsfristen vara två år.*

I paragrafen finns bestämmelser om återkallelse av permanenta uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Den tid inom vilken återkallelse inte får ske i de fall utlänningen har anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar trots att bosättningen upphör förkortas från två till ett år från det att bosättningen upphörde.

Från huvudregeln görs ett undantag som innebär att för utlänningar som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för forskning, forskning vid rörlighet för längre vistelse eller utbildning på forskarnivå, och som därefter har beviljats ett permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 §, ska tidsfristen fortsatt vara två år.

## 8 kap. Avvisning och utvisning

### Avvisning

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 han eller hon vid inresan *till Sverige inte lämnar* begärda uppgifter *eller om utlänningen eller någon annan* medvetet lämnar oriktiga uppgifter eller

medvetet förtiger *omständigheter* som är av betydelse för rätten *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 finns bestämmelser om avvisning. Övervägandena finns i avsnitt 9.

I *femte punkten* görs en ändring som innebär att avvisning kan ske även när det är någon annan än utlänningen själv som har lämnat de oriktiga uppgifterna eller förtigit de *omständigheter* som har betydelse för prövningen. Ändringarna motsvarar ändringarna i 7 kap. 1 § (se författningskommentaren till den paragrafen).

**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,

3. om han eller hon tidigare *har dömts för brott till en strängare påföljd än böter eller har återfallit i brott med böter som påföljd och med anledning av brottsligheten* 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,

5. om det med stöd av lagen (2025:327) om 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, kommer att 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 paragrafen regleras förutsättningarna för att avvisa en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare. Övervägandena finns i avsnitt 9.

I *första stycket tredje punkten* utvidgas möjligheterna att avvisa en utlänning på grund av befarad brottslighet. Enligt den ändrade lydelsen ska redan den omständigheten att utlänningen är dömd för brott till en strängare påföljd än böter vara tillräcklig 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 bland annat 8 a kap. 1 § – 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 aktuellt brott. Även en utlänning som upprepade gånger har dömts för brott där påföljden har stannat vid böter ska kunna avvisas med stöd av punkten. Även utländska brottmålsdomar kan läggas till grund för en bedömning av om en utlänning kan antas begå nya brott.

I *första stycket* införs 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. Punkten innebär en utökad vandelsprövning inom vilken hänsyn inte bara ska tas till eventuell brottslighet. Även andra brister i en utlännings levnadssätt ska vägas in i en sådan bedömning. Det innebär att det är möjligt att vägra utlänningsinresa eller att avvisa utlänningsinresan i nära anslutning till hans eller hennes inresa till Sverige. Inom ramarna för nu aktuell vandelsprövning ska samma omständigheter beaktas som vid de andra vandelsprövningar som nu införs (se författningskommentaren till 5 kap. 7 §).

**4 §** 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.*

I paragrafen finns bestämmelser om när avvisning inte får ske. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Ändringarna innebär att paragrafen förtydligas, utan att den ändras i sak.

### **Avvisning eller utvisning av en utlänning som har tillstånd att vistas i en annan EU-stat**

**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 utlänningsinresan att inom en skälig tid självständigt bege sig till den andra EU-staten. Den beslutande myndigheten får avgöra frågan om avvisning eller utvisning först om utlänningsinresan 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. utlänningsinresan nekats att resa in i landet,

3. utlänningsinresan hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns,

4. utlänningsinresan utgör en risk för allmän ordning *eller* säkerhet, eller

5. det är sannolikt att utlänningsinresan 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.

I paragrafen finns bestämmelser om ett särskilt förfarande vid avvisning eller utvisning av en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare, och som har rätt att vistas i en annan EU-stat. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

I *andra stycket fjärde punkten* görs samma ändring som i 5 kap. 2 a § (se författningskommentaren till den paragrafen).

## Avvisning och utvisning av hänsyn till allmän ordning och 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.

I paragrafen finns bestämmelser om avlägsnande av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

*I första och andra styckena* görs samma ändring som i 5 kap. 2 a § (se författningskommentaren till den paragrafen).

## Tidsfrist för frivillig avresa och återreseförbud

**21 §** Ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken utlännningen frivilligt ska lämna landet i enlighet med beslutet (tidsfrist för frivillig avresa). Tidsfristen ska bestämmas till två veckor om utlännningen avvisas och till fyra veckor om utlännningen 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 utlännningen avviker,
2. utlännningen utgör en risk för allmän ordning *eller* säkerhet,
3. utlännningen genom ett avvisningsbeslut nekas att resa in i landet,
4. utlännningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns och då avvisas, eller
5. utlännningen avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet.

För EES-medborgare och deras familjemedlemmar gäller i stället för första stycket 12 kap. 15 § tredje stycket.

Första och andra styckena gäller inte för en utlännning som omfattas av förordningen om återvändandegränsförfarande. Då gäller i stället det som sägs om tidsfrist för frivillig avresa i artikel 4.5 i den förordningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tidsfrist för frivillig avresa. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

*I första stycket andra punkten* görs samma ändring som i 5 kap. 2 a § (se författningskommentaren till den paragrafen).

**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 utlännningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Ett beslut om avvisning varigenom en utlännning 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 utlännning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, får förenas med ett återreseförbud endast om beslutet har meddelats av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

I paragrafen finns bestämmelser om återreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

I *andra stycket* görs samma ändring som i 5 kap. 2 a § (se författningskommentaren till den paragrafen).

**24 §** Tiden för återreseförbud enligt 23 eller 27 § ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlännningen ett allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

I paragrafen finns bestämmelser om längden av ett återreseförbud ska gälla. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

I paragrafen görs samma ändring som i 5 kap. 2 a § (se författningskommentaren till den paragrafen).

## **12 kap. Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning**

### **Att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa**

**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 utlännningen avviker eller utlännningen 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 utlännings personliga förhållanden talar *emot* att ett sådant förbud meddelas. Återreseförbudet ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlännningen ett allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa gäller omedelbart.

Paragrafen behandlar möjligheten att upphäva en tidsfrist för frivillig avresa. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

I *första* och *andra styckena* görs samma ändring som i 5 kap. 2 a § (se författningskommentaren till den paragrafen).

### **När ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas**

**15 a §** Om en utlännning inte har lämnat landet i enlighet med beslutet om avvisning eller utvisning när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut ska den myndighet som meddelat tidsfristen meddela ett återreseförbud. Återreseförbudet ska bestämmas till högst fem år. *Om* utlännningen *utgör* ett allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

Ett återreseförbud enligt första stycket får dock inte meddelas om beslutet om avvisning eller utvisning inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition, en ansökan om uppehållstillstånd eller en ansökan om ny prövning eller om särskilda skäl talar mot att ett sådant förbud meddelas.

I paragrafen finns bestämmelser om återreseförbud när en utlännning inte har lämnat landet när en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

I *första stycket* görs samma ändring som i 5 kap. 2 a § (se författningskommentaren till den paragrafen).

## 13 kap. Handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna m.m.

### Parts rätt att få del av uppgifter i vissa fall

9 § I ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd, ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller främlingspass tillämpas bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen (2017:900) om kommunikation endast om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

I paragrafen regleras en parts rätt att få del av uppgifter i vissa typer av ärenden. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

Paragrafen ändras på så sätt att i samtliga ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd tillämpas bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen (2017:900) om kommunikation endast om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige. Enligt den paragrafen ska en myndighet, innan den fattar beslut i ett ärende, som regel underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet. Parten ska också ges tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Ändringen innebär att Migrationsverket kan avgöra ett ärende om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd utan föregående kommunikation om utlänningen inte är bosatt eller vistas i Sverige.

### Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer i fråga om 7 kap. 3 d § och i övrigt den 13 juli 2026.

2. I fråga om uppehållstillstånd som har beviljats före ikraftträdandet gäller 7 kap. 1 § i den äldre lydelsen.

3. Den nya bestämmelsen i 7 kap. 3 b § ska inte tillämpas om de omständigheter som läggs till grund för återkallelsen uteslutande är hänförliga till tiden före ikraftträdandet.

4. Den nya bestämmelsen i 7 kap. 3 b § ska inte tillämpas på uppehållstillstånd som har meddelats enligt 5 kap. 1 § eller 3 § första stycket punkt 5 före den 12 juni 2026. Den ska inte heller tillämpas på uppehållstillstånd som har meddelats enligt 5 kap. 3 § före den 12 juni 2026, om förutsättningarna är sådana att uppehållstillståndet efter den dagen skulle ha omfattats av artikel 23 i 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.

5. Om en utlänning före ikraftträdandet har lämnat ett sådant meddelande till Migrationsverket som avses i 7 kap. 7 § gäller den paragrafen i den äldre lydelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.

Enligt *första punkten* ska lagändringen i 7 kap. 3 d § träda i kraft den dag som regeringen bestämmer och övriga bestämmelser den 13 juli 2026.

Enligt *andra punkten* ska den äldre lydelsen av 7 kap. 1 § tillämpas i fråga om uppehållstillstånd som har meddelats före ikraftträdandet. Det innebär att den nya lydelsen, som innebär att ett uppehållstillstånd kan återkallas oavsett vem som lämnat felaktiga uppgifter eller förtigt

omständigheter som har varit av betydelse i ärendet, bara ska tillämpas på uppehållstillstånd som meddelas efter den 12 juli 2026.

*Tredje punkten* begränsar tillämpningen av de nya bestämmelserna i 7 kap. 3 b § om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av att utlänningen har begått brott eller i övrigt brustit i sin vandel. Punkten innebär att återkallelse inte kan ske med stöd av de nya bestämmelserna om de omständigheter som ligger till grund för vandelsprövningen uteslutande hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Om däremot en utlänning brister i sin vandel efter ikraftträdandet kan vid en efterföljande vandelsprövning även brottslighet och annan bristande vandel som ligger i tiden före ikraftträdandet vägas in i bedömningen. Som utgångspunkt gäller samtidigt att vandelsbrister som ligger långt tillbaka i tiden typiskt sett inte ska tillmätas samma betydelse som om de inträffat nyligen (se författningskommentarerna till 5 kap. 7 och 17 §§). I vilken mån äldre vandelsbrister alls ska vägas in i prövningen och vilken tyngd de i så fall ska ges måste avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Typiskt sett kan det inte komma i fråga att återkalla ett tillstånd för en utlänning som efter ikraftträdandet endast har uppvisat relativt ringa vandelsbrister och vars övriga vandelsbrister, oavsett hur allvarliga de är, ligger många år tillbaka i tiden. Bedömningar av om en utlänning brister i vandel genom att han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet bygger alltid på en analys av aktuella förhållanden. Det innebär att en sådan bedömning inte berörs av övergångsbestämmelsen.

*Fjärde punkten* begränsar också tillämpningen av den nya återkallelsegrunden i 7 kap. 3 b § och innebär att den paragrafen inte ska tillämpas på uppehållstillstånd som beviljats en flyktning eller alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § före den 12 juni 2026, dvs den tidpunkt vid vilken den s.k. skyddsgrundsförordningen ska börja tillämpas för de berörda tillstånden. Detsamma gäller vissa uppehållstillstånd som syftar till familjesammanhållning och som har beviljats enligt 5 kap. 3 § före samma tidpunkt. Sådana uppehållstillstånd för familjesammanhållning och inte familjeåterförening regleras från och med den dagen i förordningen (artikel 23). Bestämmelserna om sammanhållning av familjer i förordningen är därför vägledande för vilka tidigare beviljade uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § som undantas från tillämpningsområdet.

Enligt *femte punkten* gäller den äldre lydelsen av 7 kap. 7 § i de fall ett sådant meddelande som avses i den paragrafen har lämnats till Migrationsverket före ikraftträdandet. I dessa fall tillämpas alltså den tvåårsfrist som gäller enligt äldre bestämmelser, innan ett permanent uppehållstillstånd kan återkallas.

## 14.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:337) om ändring i utlänningslagen (2005:716)

### 7 kap. Återkallelse av uppehållstillstånd

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 utlänningen eller någon annan medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigt omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.*

I viseringskodexen finns bestämmelser om upphävande och återkallelse av Schengenvisering. I Etias-förordningen finns bestämmelser om ogiltigförklaring och återkallelse av resetillstånd.

I paragrafen finns bestämmelser om återkallelse av visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 10.2 och 10.4.

Lagen (2023:337) om ändring i utlänningslagen innehåller ändringar i paragrafen som träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Ändringarna i paragrafen är alltså desamma som i motsvarande paragraf i förslaget till lag om ändring i utlänningslagen.

# Sammanfattning över betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33)

## 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 utläningar 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 utlänningsansökan 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 utlänningsansökan ska få resor in eller vistas i Sverige.

Begreppet ”vandel” ska ersätta de i utlänningslagen förekommande begreppen ”levnadssätt” och ”misskötsamhet”.

Begreppet vandel ska i utlänningslagen definieras som ett krav på att en utlänningsansökan lever på ett hederligt och skötsamt sätt. Detta krav innefattar att utlänningsansökningen 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 samhälls-

utvecklingen 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 tröskeeffekt 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 utlännen dömts för brott, dels hans eller hennes bristande vandel i övrigt. Det ersätter den nuvarande motsvarande regleringen att det särskilt ska beaktas om utlännen 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 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 utlännen har ett nära samröre med eller deltar i kriminella nätverk eller vålds-bejakande 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 utlännen 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 överträdelse 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 utlännen 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. Bilaga 1

## **Utökade möjligheter att vägra och återkalla uppehållstillstånd på annan grund än bristande vandel**

Vi föreslår att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna återkallas för en utlänningsom förutsättningarna för det beviljade tillståndet inte längre föreligger.

Ett uppehållstillstånd ska kunna vägras liksom ett tillstånd återkallas för en utlänningsom oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att han eller hon ges tillståndet. Det behöver alltså inte vara utlänningsom 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 utlänningsom 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 utlänningsom 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 utlänningsom 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 utlänningsom 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 utlänningsom som inte har för avsikt att vistas i Sverige.

## **Utökade möjligheter att avvisa en utlänningsom på grund av bristande vandel**

Möjligheterna att avvisa en utlänningsom som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare skärps och förtydligas.

En utlänningsom 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.

En ny materiell avvisningsgrund på grund av bristande vandel ska föras in. En utlänningsom 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.

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. Bilaga 1

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 där-för 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.

För att uppgiftslämnandet ska kunna ske effektivt krävs det enligt vår bedömning att utökade samarbeten mellan Migrations-verket 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 skyddsbehövan-de 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.

# Betänkandets lagförslag

## 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.*

### **4 kap.**

#### **3 §<sup>1</sup>**

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

2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

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.

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

2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *rikets* säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

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.

2 a §<sup>3</sup>

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 §<sup>4</sup>

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.

7 §<sup>5</sup>

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.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2021:765.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2014:198.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2014:198.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2021:765.

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 §<sup>7</sup>

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 *den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan missköt-samhet. 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*

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.*

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2022:1015.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2022:1015.

*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 §<sup>8</sup>

Uppehållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 §, om

1. oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att få uppehållstillståndet,

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 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 inletts 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

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2023:652.

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 §<sup>9</sup>

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.

## 7 kap.

### 1 §<sup>10</sup>

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.

*Upphållstillstånd 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.*

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2006:219.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2023:337 (jfr 2011:705).

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, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet,

b) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspioneri 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 utgör ett hot mot allmän ordning eller*

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2024:28.

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 brutit 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.

4 §<sup>12</sup>

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 en sådan bedömning ska det särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i

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 som avses i första stycket ska, om utlänningen har barn i Sverige, också barnets rätt och behov av kontakt med honom eller henne särskilt

*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.*

*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 §<sup>13</sup>

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 *två* år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde.

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.

### 8 kap.

#### 2 §<sup>14</sup>

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

5. om *utlänningen* vid inresan *till Sverige inte lämnar* begärda uppgifter eller det medvetet *lämnas* oriktiga uppgifter eller det medvetet

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2014:777.

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2016:875.

*rätten att resa in i Sverige eller för tings omständigheter av betydelse för utlänningen av hans eller hennes rätt att resa in i Sverige, rätten,*

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 Schengen gränserna), 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 utlänningens inresa eller vistelse i den staten.

### 3 §<sup>15</sup>

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.

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 §<sup>16</sup>

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 §<sup>17</sup>

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 §<sup>18</sup>

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 *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.

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2014:198.

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2014:198.

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2017:22

*Avvisning och utvisning av  
hänsyn till allmän ordning och  
säkerhet*

*Avvisning och utvisning av  
hänsyn till allmän ordning eller  
säkerhet*

11 §<sup>19</sup>

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 §<sup>20</sup>

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 *och* 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 §<sup>21</sup>

Migrationsverket ska pröva frågan om avvisning om utläningen.

1. söker asyl här,
2. har en nära familjemedlem som söker asyl här, eller
3. kan komma att avvisas med stöd av 2 § 7 *eller* 3 § andra stycket.

Migrationsverket ska pröva frågan om avvisning om utläningen.

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.

<sup>19</sup> Senaste lydelse 2014:198.

<sup>20</sup> Senaste lydelse 2022:1015.

<sup>21</sup> Senaste lydelse 2016:875.

I andra fall får såväl Migrationsverket som Polismyndigheten pröva frågan om avvisning. Bilaga 2

Om Polismyndigheten anser det tveksamt om en utlänning bör avvisas, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket.

#### 21 §<sup>22</sup>

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,
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.

#### 23 §<sup>23</sup>

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 §<sup>24</sup>

Tiden för återreseförbud enligt 23 eller 27 § ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning

Tiden för återreseförbud enligt 23 eller 27 § ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning

<sup>22</sup> Senaste lydelse 2017:22.

<sup>23</sup> Senaste lydelse 2014:655.

<sup>24</sup> Senaste lydelse 2014:198.

*och* säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

*eller* säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

### 8 a kap.

#### 4 §<sup>25</sup>

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.

Första stycket gäller också för en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. eller uppehållstillstånd enligt 22 kap.

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.

#### 6 §<sup>26</sup>

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.

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.

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.

#### 7 §<sup>27</sup>

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.

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

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.

<sup>25</sup> Senaste lydelse 2022:1015.

<sup>26</sup> Senaste lydelse 2022:1015.

<sup>27</sup> Senaste lydelse 2022:1015.

utlännningen och hans eller hennes familjemedlemmar samt utlännningens band till Sverige eller avsaknad av band till ursprungslandet. Bilaga 2

En utlännning 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 utlännning får inte verkställas till ett land – om utlännningen riskerar att utsättas för förföljelse i det landet, eller – om utlännningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlännningen löper risk för förföljelse.

En utlännning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlännningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *och* säkerhet att låta utlännningen stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlännningens liv eller annars är av särskilt svår art.

Likaså får en utlännning sändas till ett sådant land, om utlännningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att utlännningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlännningen till något annat land.

En utlännning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlännningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta utlännningen stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlännningens liv eller annars är av särskilt svår art.

Likaså får en utlännning sändas till ett sådant land, om utlännningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för Sveriges säkerhet och det finns anledning att anta att utlännningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlännningen till något annat land.

### 14 b §<sup>28</sup>

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 utlännningen avviker eller utlännningen utgör en risk för allmän ordning *och* säkerhet.

Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska

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 utlännningen avviker eller utlännningen utgör en risk för allmän ordning *eller* säkerhet.

Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska

<sup>28</sup> Senaste lydelse 2024:28.

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 dock en längre tidsperiod bestämmas.

Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa gäller omedelbart.

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.

## 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,*
- 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.

## Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över betänkandet lämnats av Amnesty International, Arbetsförmedlingen, Asylrättscentrum, Barnombudsmannen, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Civil Rights Defenders, Delegationen för migrationsstudier, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göta hovrätt, Göteborgs kommun, Huddinge kommun, Högskolan Dalarna, Högskolan i Halmstad, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförskringen, Inspektionen för vård och omsorg, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Journalistförbundet, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm, Kronofogdemyndigheten, Kungl. Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Malmö tingsrätt, Migrationsverket, Munkfors kommun, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter, Riksdagens ombudsmän, Rädda barnen, Skatteverket, Småkom, Staffanstorps kommun, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Stockholms universitet, Svenska kyrkan, Svenska PEN, Svenska Röda Korset, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Uddevalla kommun, Umeå kommun, Universitets- och högskolerådet, Uppsala universitet, Åklagarmyndigheten, Örebro kommun och Örnsköldsviks kommun.

Yttrande har också inkommit från Akademikerförbundet SSR, Fackförbundet ST, Flyktinggruppernas riksråd (FARR), Internationella juristkommissionen, IOGT-NTO, Kvinnofronten, Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), Sveriges förenade studentkårer, Sveriges Stadsmissioner och Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Centrum för rättvisa, Degerfors kommun, Enköpings kommun, Krokoms kommun, Publicistklubben, Ronneby kommun, Sveriges A-kassor, Tanums kommun, UNHCR:s representation för de nordiska och baltiska länderna, Ystads kommun och Åsele kommun.

## Sammanfattning av promemorian Kompletterande förslag till betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehålls- tillstånd (SOU 2025:33)

I promemorian lämnas kompletterande förslag i förhållande till Vandelsutredningens betänkande Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33). Syftet med förslagen är att säkerställa att de större möjligheter att vägra och återkalla uppehållstillstånd på grund av brister i levnadssättet som föreslås i betänkandet ska gälla i de fall där det är möjligt.

Förslagen innebär att uppehållstillstånd på grund av anknytning ska kunna vägras eller återkallas i enlighet med Vandelsutredningens förslag i samtliga fall, med undantag endast för de situationer där EU-rätten inte ger utrymme för att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd på sådan grund.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

## Lagförslagen i promemorian

### Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 17 a § och 7 kap. 3 c § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt SOU 2025:33*

*Föreslagen lydelse*

#### **5 kap.**

##### 17 a §

Uppehållstillstånd 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 i sådana fall som avses i 3 § om utlänningen

*1. har adopterats, ingått ett äktenskap eller inlett ett samboförhållande uteslutande i syfte att ge sig själv rätt till uppehållstillstånd, eller*

*2. har dömts för brott eller i övrigt brustit i sin vandel och uppehållstillståndet enligt artikel 3 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, i dess ursprungliga lydelse, inte omfattas av bestämmelserna i det direktivet.*

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 etablering i Sverige och övriga familjeförhållanden.

#### **7 kap.**

##### 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 brutit i sin vandel. Bilaga 5

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 §.

Bestämmelserna i första och andra stycket ska inte tillämpas på uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 1, 2, 2 a, 2 d eller 4 §. *De ska inte heller tillämpas på uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 3 § i de fall som enligt artikel 3 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, i dess ursprungliga lydelse, omfattas av bestämmelserna i det direktivet.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

## Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över departementspromemorian lämnats av Amnesty International, Arbetsförmedlingen, Asylrättscentrum, Barnombudsmannen, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Civil Rights Defenders, Delegationen för migrationsstudier, Domstolsverket, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göta hovrätt, Göteborgs kommun, Högskolan Dalarna, Högskolan i Halmstad, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Kronofogdemyndigheten, Kungl. Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Malmö tingsrätt, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Rädda barnen, Skatteverket, Stockholms universitet, Svenska Röda Korset, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Uddevalla kommun, Umeå kommun, Universitets- och högskolerådet, Uppsala universitet, Åklagarmyndigheten och Åsele kommun.

Yttrande har också inkommit från Svenska avdelningen av internationella juristkommissionen, Svenska Taxiförbundet och Verdandi.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Centrum för rättvisa, Degerfors kommun, Diskrimineringsombudsmannen, Enköpings kommun, Huddinge kommun, Journalistförbundet, Jämställdhetsmyndigheten, Krokoms kommun, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Munkfors kommun, Publicistklubben, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter, Ronneby kommun, Småkom, Staffanstorps kommun, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Svenska kyrkan, Svenska PEN, Sveriges Akassor, Sveriges Kommuner och Regioner, Tanums kommun, UNHCR:s representation för de nordiska och baltiska länderna, Ystads kommun och Örebro kommun och Örnsköldsviks kommun.