



Kommittédirektiv

Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd

Beslut vid regeringssammanträde den 20 november 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen. Syftet är att skapa en skärpt reglering med större möjligheter dels att avlägsna utlänningar ur landet på grund av brister i deras levnadssätt, dels att kunna återkalla uppehållstillstånd även av andra skäl.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brister i levnadssättet kan utökas,
- analysera och föreslå hur möjligheterna kan utökas att på grund av brister i levnadssättet avvisa vissa utlänningar som saknar uppehållstillstånd,
- analysera och föreslå hur möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd av andra skäl än brister i levnadssättet på ett ändamålsenligt sätt kan utvidgas i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall,
- analysera och föreslå hur berörda myndigheter kan få ökad tillgång till information i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2025.

Svensk utlänningslagstiftning behöver reformeras

De senaste årens omfattande invandring i kombination med bristande integration har bidragit till att Sverige i dag står inför stora utmaningar med utanförskap och kriminalitet. För att bryta och vända den negativa utvecklingen genomför regeringen omfattande reformer för att åstadkomma en ansvarsfull, stram och långsiktigt hållbar migrationspolitik.

De stora utmaningarna på migrations- och integrationsområdet har påverkat förtroendet för migrationspolitiken och innebär en ökad belastning på välfärdssystemet och rättssystemet. Allmänhetens stöd och förtroende för migrationspolitiken är beroende bl.a. av att utlänningar som befinner sig i Sverige följer svenska lagar och respekterar grundläggande svenska värderingar. Vidare är en grundförutsättning för att nå en framgångsrik integration att människor som vill bo i Sverige rättar sig efter grundläggande normer och lever på ett hederligt och skötsamt sätt. En viktig åtgärd för att uppnå en långsiktigt hållbar migrationspolitik och skapa förutsättningar för en fungerande integration är därför att utlänningars levnadssätt ges större betydelse för deras rätt att vistas i Sverige än vad som gäller i dag.

Endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i landet. Enligt utlänningslagen (2005:716, UtlL) – som är det centrala regelverket för utlänningars rätt att vistas i Sverige – har en utlännings levnadssätt (vandel) i flera sammanhang betydelse för rätten att resa in i eller vistas i Sverige. Till exempel kan en utlänning som gör sig skyldig till brott utvisas på grund av brottsligheten av allmän domstol. Brister i en utlännings levnadssätt kan också medföra att en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller att ett uppehållstillstånd återkallas. Ett beslut om avslag eller återkallelse innebär i praktiken att utlänningen ska avlägsna sig ur landet eftersom sådana beslut som huvudregel ska förenas med ett beslut om avvisning eller utvisning. En utlänning kan även i andra situationer avvisas till följd av brister i levnadssättet, t.ex. kan vissa utlänningar avvisas om det kan antas att han eller hon inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. I praktiken är det dock främst begångna brott som beaktas vid den prövning av levnadssättet som sker i dag.

Migrationsverket gavs i regleringsbrevet 2023 i uppdrag att se över skärpta kontroller av vandel utifrån rådande lagstiftning. Av Migrationsverkets redovisning av uppdraget framgår bl.a. att verket ser över möjligheterna att få utökad tillgång till relevant information i tillståndsärenden (Ju2023/0110).

Migrationsverket konstaterar i redovisningen samtidigt att utrymmet för att beakta andra faktorer än brottslighet eller misstänkt brottslighet är begränsat. Det bör enligt regeringen i högre utsträckning än vad som är möjligt enligt gällande rätt finnas förutsättningar att kunna avlägsna utlänningar ur landet med hänsyn till brister i levnadssättet. I detta syfte finns det skäl att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av utlänningslagstiftningen.

Grunden för svensk utlänningslagstiftning är principen om en reglerad invandring. Som huvudregel krävs uppehållstillstånd (tidsbegränsat eller permanent) för att få vistas i Sverige i mer än tre månader. Personer som inte har laglig rätt att vistas i landet ska lämna det. Det finns bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd, bland annat för situationen att en utlänning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet. Möjligheterna till återkallelse begränsas dock i flera bestämmelser på grund av utlänningens vistelsetid i landet. För några tillståndsgrunder finns också bestämmelser om att tillståndet får återkallas om förutsättningarna för att medge tillståndet inte längre är uppfyllda. Det finns dock inga generella bestämmelser som möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd när förutsättningarna för tillståndet inte längre är, eller aldrig har varit, uppfyllda.

Ett regelverk som inte har som generell utgångspunkt att ett uppehållstillstånd ska återkallas när det är befogat riskerar att missbrukas och kan bidra till att utlänningar lever utanför det reguljära samhället. I förlängningen äventyrar det också den reglerade invandringen och systemets legitimitet.

I december 2022 gav regeringen Migrationsverket i uppdrag att stärka arbetet med ärenden om återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd (Ju2022/03634). Av Migrationsverkets slutredovisning av uppdraget framgår bl.a. att befintliga automatiserade system skulle kunna utvecklas ytterligare t.ex. beträffande information från Skatteverket. Det föreslås också att varje region inrättar en samordningsfunktion som ska ansvara bl.a. för mottagande och hantering av tips, beslut om efterkontroll och om ett återkallelseärende ska initieras (Ju2023/01618). I regleringsbrevet för 2023 finns även som mål angivet att Migrationsverket ska prioritera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd (Ju2022/00472). Enligt regeringen är det dock inte tillräckligt med åtgärder inom ramen för det befintliga regelverket. Det finns därför skäl att även ge utredaren i uppdrag att se över regelverket i syfte att möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall.

Uppdraget att göra en översyn av utlänningslagstiftningen

Utredaren ska göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen (2006:97, UtlF) i syfte att åstadkomma en skärpt reglering som gör det möjligt att avlägsna fler utlänningar ur landet än i dag på grund av brister i levnadssättet. Denna översyn omfattar flera delar. I uppdraget ingår att se över regelverket om krav på hederligt levnadssätt vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Vidare omfattar uppdraget att se över möjligheterna att lägga brister i levnadssättet till grund för återkallelse av uppehållstillstånd. Även brister i levnadssättet som grund för avvisning av utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till sådana medborgare och som inte har eller har haft uppehållstillstånd omfattas av uppdraget. För att säkerställa att regelverket hänger ihop bör utredaren också se över bestämmelserna om gränsdragningen mellan avvisning och utvisning av sådana personer i 8 kap. UtlL.

Utredaren ska också göra en översyn av regleringen om återkallelse av uppehållstillstånd i syfte att möjliggöra fler återkallelser än i dag på grund av andra skäl än brottslighet och andra brister i levnadssättet.

Utredaren ska göra jämförelser med hur krav på hederligt levnadssätt och möjligheter till avlägsnande ur landet på grund av brister i levnadssättet ser ut i andra jämförbara länder. Det bör även kartläggas hur möjligheterna till avlägsnande ur landet på grund av brister i levnadssättet har sett ut i tidigare svensk utlänningslagstiftning.

En utgångspunkt för uppdraget är att reglerna ska vara ändamålsenliga och effektiva. Samtidigt måste allmänna krav på rättssäkerhet och grundläggande rättssäkerhetsprinciper beaktas. Frågor som aktualiseras i sammanhanget i uppdraget om skärpta krav på hederligt levnadssätt är t.ex. i vilken utsträckning hänsyn till tidigare men icke-pågående omständigheter eller handlingar som kan anses utgöra brister i levnadssättet bör tas, och om det bör finnas någon begränsning i hur långt tillbaka i tiden som brister i levnadssättet ska kunna beaktas.

Förslagen ska vara förenliga med EU-rätten och andra internationella åtaganden, t.ex. när det gäller mänskliga rättigheter. Detta innebär bl.a. att förslagen behöver vara förenliga med Europakonventionen. Det innebär också att principen om barnets bästa i första hand ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn i enlighet med FN:s konvention om barnets

rättigheter (barnkonventionen). Utredaren ska lämna författningsförslag som möjliggör att den svenska regleringen inte är mer förmånlig än vad EU-rätten kräver. Om utredaren bedömer att det finns skäl att avvika från miniminivåerna enligt EU-rätten bör utredaren även lämna sådana författningsförslag.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag. Vidare måste de nya bestämmelserna med skärpta krav på hederligt levnadssätt och större möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd vara tydliga, rättssäkra, enkla och förutsebara.

Utredaren ska därför

- kartlägga möjligheterna till avlägsnande ur landet på grund av brister i levnadssättet i tidigare svensk utlänningslagstiftning,
- kartlägga krav på hederligt levnadssätt och möjligheterna till avlägsnande ur landet av utlänningar med hänsyn till brister i levnadssättet – som inte har koppling till utvisning på grund av brott – i andra jämförbara länder,
- göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen i syfte att möjliggöra avlägsnande ur landet i fler fall än i dag av utlänningar som har brister i levnadssättet och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas,
- göra en översyn av regelverket om återkallelse av uppehållstillstånd i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall än i dag av andra skäl än brister i levnadssättet och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Inom ramen för översynen ska utredaren särskilt uppmärksamma de frågor och beakta avgränsningar som redogörs för nedan.

Skärpta krav på hederligt levnadssätt

Möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd ska utökas

Bestämmelser om krav på hederligt levnadssätt för prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd finns i utlänningslagen och utlänningsförordningen. Det är i princip uteslutande brottslig verksamhet som kraven tar sikte på. Allmänna bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd finns i 7 kap. UtlL. I viss utsträckning innebär de bestämmelserna att återkallelse får ske på grund av brister i levnadssättet

(t.ex. 7 kap. 3 § första stycket 3, 5 och 6 §§ UtL). Även de bestämmelserna tar sikte på brottslig verksamhet.

Regeringen anser att det är angeläget att även andra brister i levnadssättet än brottslig verksamhet ska kunna leda till avslag på ansökningar om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd. Den som befinner sig i Sverige och åtnjuter svensk gästfrihet har en skyldighet att uppvisa respekt i förhållande till grundläggande svenska värderingar och inte i handling missakta befolkningen.

En central fråga är vilka typer av brister i levnadsättet som då ska beaktas. Det bör bl.a. handla om bristande regelefterlevnad (exempelvis bidragsfusk eller annat missbruk av välfärdssystemet och skulder till det allmänna och till enskilda), association eller annat närmare samröre med eller deltagande i kriminella nätverk eller klaner eller våldsbejakande eller extremistiska organisationer eller miljöer som hotar grundläggande svenska värderingar, oärlig försörjning, eller missbruk (med hänsyn tagen till substansberoende). Exemplifieringen är inte uttömmande. Utredaren bör vidare analysera om det är möjligt och lämpligt att också inkludera yttranden som allvarligt hotar grundläggande svenska demokratiska värden eller är systemhotande eller som kan hota den offentliga förvaltningens legitimitet.

Det bör allsidigt och brett prövas vilket agerande eller vilka omständigheter som är relevanta och befogade att beakta för vad som utgör en brist i ett hederligt levnadssätt. I detta ingår att ta hänsyn till personliga omständigheter där det personliga ansvaret i den enskildes agerande betonas. En närliggande fråga är vilka krav på utredning av brister i levnadssättet som bör gälla. Utredaren behöver också ta hänsyn till i vilken utsträckning det är möjligt för Migrationsverket att få kännedom om brister i levnadssättet och på vilket sätt de möjligheterna kan förbättras (se avsnittet Berörda myndigheter behöver få tillgång till mer information).

Några av de brister i levnadssättet som exemplifieras ovan tangerar eller kan vara brott. Redan i dag kan i viss utsträckning mindre allvarliga brott där påföljden bestämts till böter ligga till grund för beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd (jfr 5 kap. 17 § UtL). Om inte all brottslig verksamhet kan leda till ett sådant avslag riskerar det att bli ett glapp mellan skärpta krav på hederligt levnadssätt som tar sikte på annat än brott, och de befintliga kraven som gäller brott. Riskerna för sådana tröskeeffekter bör

undvikas. Ett sammanhållet och konsekvent regelverk för prövningen av levnadssättet i tillståndprocessen, inklusive beaktande av brottslighet, är eftersträvansvärt. Det bör därför övervägas att ge större utrymme för att neka uppehållstillstånd på grund av mindre allvarliga brott.

Återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brottslig verksamhet kan ske t.ex. på grund av misstankar om att utlänningen kan komma att begå brott eller har begått brott i annat land. Det finns dock ingen generell möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av att utlänningen har gjort sig skyldig till brott. Detta hänger samman med att brottslig verksamhet kan leda till utvisning inom ramen för brottmålsprocessen (8 a kap. UtlL). Vid ett beslut om utvisning enligt det regelverket förfaller ett befintligt uppehållstillstånd. Att införa en generell möjlighet att återkalla uppehållstillstånd på grund av brott skulle i högre utsträckning resultera i processordningar som i praktiken skulle ta sikte på samma sak. En sådan generell möjlighet skulle även kunna innebära överprövning av allmänna domstolars avgöranden. Det är inte önskvärt. Det finns dock skäl att analysera hur återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brottslig verksamhet kan vara möjlig i fler fall än i dag. Det skulle kunna gälla i de fall utvisningsfrågan inte varit uppe till materiell prövning i en brottmålsprocess i allmän domstol, antingen för att något utvisningsyrkande inte framställdes där eller på grund av att utlänningen har frikänts från de brott som kan vara utvisningsgrundande (i det sistnämnda fallet sker ju i praktiken ingen prövning av om utvisning ska ske). En annan fråga är hur uppgifter om brister i levnadssättet som framkommit i brottmålet och som inte direkt handlar om den brottsliga gärningen på ett ändamålsenligt sätt ska kunna beaktas av Migrationsverket. Återkallelse bör också kunna vara möjlig t.ex. i de fall en utlänning begått ett brott utomlands eller dömts för brott i ett annat land. Utredaren bör förutsättningslöst och allsidigt analysera frågorna.

Som utgångspunkt bör utredarens uppdrag omfatta alla uppehållstillstånd som inte bygger på EU-rätten, t.ex.

- vissa uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtlL, t.ex. i de fall anknytningspersonen är svensk medborgare, eller enligt 5 kap. 3 a § UtlL,
- permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 7 § UtlL,
- uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet t.ex. enligt 5 kap. 9–10 a §§ UtlL,

- uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och spårbyte enligt 5 kap. 6 § och 15 a § första stycket UtL, och
- uppehållstillstånd till familjemedlemmar till vissa utlännningar enligt utlänningsförordningen, t.ex. 4 kap. 4 a, 4 b och 5 §§ Utf.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av andra brister i levnadssättet än brott kan utökas, och
- analysera och föreslå hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott kan utökas på ett ändamålsenligt sätt.

Möjligheterna att neka och återkalla tillstånd på EU-rättslig grund ska utökas

Utrymmet är begränsat för nationella bestämmelser som ökar möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd som har EU-rättslig grund. Det är dock angeläget att utredaren ser över vilka möjligheter som finns att skärpa kraven på hederligt levnadssätt beträffande tillstånd på EU-rättslig grund, med utgångspunkten att EU-rättens möjligheter till fullo används. Vid översynen bör även följande uppmärksammas särskilt.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning) (skyddsgrundsdirektivet) får ett uppehållstillstånd för en flykting återkallas om det finns skälig anledning att betrakta personen som en fara för säkerheten i landet, eller om personen utgör en samhällsfara med hänsyn till att han eller hon har dömts för ett synnerligen allvarligt brott (artikel 21.3 genom hänvisning till artikel 21.2 a och b). Vid genomförandet av direktivet utnyttjades inte möjligheterna att återkalla tillstånd fullt ut (jfr 7 kap. 3 § första stycket 3 och 8 a kap. 4 § UtL som delvis motsvarar artikeln). Det bör analyseras hur det kan införas en möjlighet att återkalla en flyktings uppehållstillstånd enligt förutsättningarna i artikel 21.3.

Bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning som grundas på rådets direktiv 2003/87/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet) finns i 5 kap. 3 § UtL. Direk-

tivet innehåller en bestämmelse som innebär att ett uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem får återkallas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artikel 6.2). I svensk rätt finns dock ingen bestämmelse om att ett sådant uppehållstillstånd får återkallas enligt förutsättningarna i artikeln (jfr 7 kap. UtlL). Det behöver analyseras hur det kan införas en sådan möjlighet i svensk rätt.

Bestämmelser om utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta finns i 5 a kap. UtlL och i utlänningsförordningen. De grundas på rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning). Det finns bestämmelser om avslag på en ansökan om och återkallelse av ställning som varaktigt bosatt med hänsyn till allmän ordning och säkerhet (5 a kap. 3 § och 5 § första stycket 3 UtlL). Det finns dock skäl att analysera om svensk rätt fullt ut tillvaratar möjligheterna enligt direktivet att neka eller återkalla uppehållstillstånd för personer som har ställning som varaktigt bosatt.

Ofta anges beträffande uppehållstillstånd som har EU-rättslig grund att avslag på en ansökan om eller återkallelse av ett tillstånd får ske om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller liknande uttryck (t.ex. 5 kap. 17 a § första stycket 3 och 5 a kap. 3 § UtlL). De uttrycken är EU-rättsliga och tolkas ytterst av EU-domstolen. Den närmare innebörden av dessa uttryck bör inte lagregleras på nationell nivå. För att regleringen ska vara ändamålsenlig och för att underlätta för tillämparen bör dock analyseras vilka brister i levnadsättet – som utredaren föreslår ska kunna medföra ett avslags- eller återkallelsebeslut för tillstånd som har nationell grund – som kan anses innebära ett hot mot allmän ordning och säkerhet i enlighet med EU-rätten.

I flera fall motsvarar det svenska regelverket om möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd med anledning av brister i levnadsättet i huvudsak det som EU-rätten tillåter. I uppdraget ingår därför inte att se över regelverken rörande uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete (5 b kap. UtlL), EU-blåkort, tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT) och tillstånd för säsongarbete (6 a–6 c kap. UtlL).

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur det kan införas en möjlighet att återkalla en flyktings uppehållstillstånd enligt förutsättningarna i artikel 21.3 i skyddsgrundsdirektivet,
- analysera och föreslå hur det kan införas en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd enligt artikel 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet,
- ta ställning till om, och i så fall hur, det är möjligt att införa utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd för varaktigt bosatta på grund av brister i levnadssättet,
- analysera vilka brister i levnadssättet som kan innebära ett hot mot allmän ordning och säkerhet i enlighet med EU-rätten, och
- ta ställning till om, och i så fall hur, det i övrigt är möjligt att utöka möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd som har EU-rättslig grund på grund av brister i levnadssättet.

Möjligheterna till avvisning i andra fall ska utökas

Utlänningslagen innehåller regler om avvisning och utvisning av utlänningar även för andra situationer än i samband med prövning av ansökningar om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd (8 kap. UtL). Även detta regelverk bör ses över.

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en sådan medborgare och som inte vid ankomsten till Sverige hade eller under en tid därefter har haft uppehållstillstånd får i vissa fall avvisas. Avvisning får t.ex. ske om utlänningen saknar pass när det krävs för inresa eller vistelse i Sverige, eller om det kan antas att han eller hon under vistelsen i landet kommer sakna tillräckliga medel eller inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt (8 kap. 2–5 §§ UtL). Ett beslut om avvisning får inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige.

En utlänning som inte är EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare, och som inte avvisas på grund av att han eller hon saknar pass eller andra tillstånd som krävs för inresa och vistelse, får utvisas om han eller hon uppehåller sig här men saknar pass och de tillstånd som krävs för att uppehålla sig i landet (8 kap. 6 § UtL).

Det bör övervägas att utöka möjligheterna att avvisa utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till sådana medborgare på grund av brister i levnadssättet. Som utgångspunkt bör kraven på hederligt

levnadssätt motsvara de krav som utredaren föreslår ska gälla i tillstånds- och återkallelseärenden. Utredaren behöver vid analysen också se över de befintliga avvisningsgrunderna som bl.a. tar sikte på utlänningar som saknar tillräckliga medel eller inte kan antas komma att försörja sig på ett ärligt sätt. För att underlätta för tillämpningen bör utredaren också se över bestämmelserna om gränsdragningen mellan avvisning och utvisning av sådana personer enligt 8 kap 4–6 §§ UtlL.

För EES-medborgare och deras familjemedlemmar gäller särskilda regler som bygger på EU-rätten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, rörlighetsdirektivet). Detsamma gäller även vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar (8 kap. 7 a–14 §§). Uppdraget omfattar inte dessa grupper.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur möjligheterna kan utökas att på grund av brister i levnadssättet avvisa utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till sådana medborgare, och
- ta ställning till om, och i så fall hur, bestämmelserna i 8 kap. 4–6 §§ UtlL kan ändras för att underlätta i tillämpningen.

Återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall

Begränsningsbestämmelser i 7 kap. UtlL bör tas bort

Generella bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd finns i 7 kap. UtlL. Enligt 1 § första stycket får ett uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigt omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet. Om utlänningen har vistats i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas i första instans, får dock tillståndet återkallas endast om det finns synnerliga skäl (1 § tredje stycket). Synnerliga skäl finns huvudsakligen i de fall utlänningen har en svag anknytning till Sverige. Enligt 3 § första stycket 1 och 3 får ett uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som rest in i landet dels om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som

kräver ett sådant tillstånd, dels om det kan antas att utlänningen på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land. Uppehållstillståndet får i dessa fall dock inte återkallas om utlänningen har vistats i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas i första instans (3 § tredje stycket).

Bestämmelserna i 1 § tredje stycket och 3 § tredje stycket UtlL innebär ett mycket starkt skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd när en utlänning varit bosatt i Sverige ett visst antal år. Det kan ifrågasättas varför en utlänning från en dag till en annan ska få ett så starkt skydd mot återkallelse enbart med hänsyn till vistelsetid. Detta gäller inte minst när det är fråga om så allvarliga skäl för återkallelse. I ett annat lagstiftningsärende – som grundas på förslag som lämnades i betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16) – föreslår regeringen som ett första steg att återkallelse ska få ske även när det kan antas att utlänningen på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva verksamhet med koppling till terrorism och vissa fall av företagsspioneri. Förslagen innebär också att det inte ska finnas någon absolut begränsning i tiden av möjligheten till återkallelse på grund av sabotage, spioneri, olovlig underrättelseverksamhet, företagsspioneri och verksamhet med koppling till terrorism. I stället ska det i dessa fall krävas synnerliga skäl för återkallelse av uppehållstillståndet om utlänningen har vistats i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas i första instans (se prop. 2023/24:36). Det finns dock anledning att ta ytterligare ett steg och ta bort begränsningsbestämmelserna.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur bestämmelserna om begränsning av möjligheten till återkallelse av uppehållstillstånd kan tas bort.

Återkallelse vid medvetet lämnande av oriktiga uppgifter

Ett uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet (7 kap. 1 § första stycket UtlL). Till sin ordalydelse innebär bestämmelsen att det krävs att det är utlänningen själv som ska ha lämnat de oriktiga uppgifterna eller ha förtigit omständigheter. Bestämmelsen skiljer sig från 5 kap. 17 a § (som gäller vid tillståndsprövningen) som i stället anger

att uppehållstillstånd får vägras om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits. Om t.ex. en make lämnar de oriktiga uppgifterna för sin makas räkning är det tveksamt om återkallelse kan ske av makans uppehållstillstånd. Regleringen behöver därför ses över.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur regleringen kan ändras så att uppehållstillstånd kan återkallas även om någon annan än utlänningen själv medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.

Hänsyn till utlänningens anknytning enligt 7 kap. 4 § UtIL

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt 7 kap. 1 eller 3 § UtIL ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till Sverige och till om andra skäl talar emot att tillståndet återkallas (7 kap. 4 § UtIL). Det ska särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Särskilda hänsyn ska även tas till om utlänningen har barn i Sverige och till utlänningens övriga familjeförhållanden. Om frågan gäller återkallelse på grund av att ett tillståndsgrundande förhållande har upphört ska det särskilt beaktas om förhållandet har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning.

Samtidigt som det är viktigt att utlänningens etablering i Sverige och familjeförhållanden beaktas i återkallelseärenden bör inte dessa faktorer ges större utrymme vid bedömningen än vad som är befogat.

Utredaren ska därför

- ta ställning till i vilken utsträckning skyddet mot återkallelse som följer av 7 kap. 4 § UtIL kan begränsas.

Återkallelse av uppehållstillstånd vid upphörd bosättning

Enligt 7 kap. 7 § UtIL ska ett permanent uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Någon motsvarande möjlighet att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd finns inte. Regeringen avser att utreda möjligheten att utmönstra permanenta uppehållstillstånd för vissa grupper och sedan 2021 gäller dessutom att de uppehållstillstånd som

beviljas som huvudregel är tidsbegränsade. Antalet personer som lever i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd kan därför antas komma att öka. Det bör därför vara möjligt att återkalla även tidsbegränsade uppehållstillstånd vid upphörd bosättning.

Om en utlänning anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha sitt permanenta uppehållstillstånd kvar trots att bosättningen upphör, får uppehållstillståndet återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen upphörde (7 kap. 7 § andra meningen UtIL). Även om det i vissa fall kan finnas behov av en viss tids karens för att återkalla ett tillstånd är det inte givet att tiden ska vara så lång som två år. Behovet av en bestämmelse om att i vissa fall frångå huvudregeln och för en tid underlåta att återkalla ett uppehållstillstånd, trots att bosättningen i Sverige har upphört, behöver analyseras.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur tidsbegränsade uppehållstillstånd kan återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i landet, och
- analysera behovet av regleringen om att en utlänning ska kunna ha kvar sitt uppehållstillstånd under viss tid trots att bosättningen har upphört och, om det finns ett sådant behov, föreslå hur lång den tiden behöver vara.

Återkallelse av uppehållstillstånd när förutsättningarna inte är uppfyllda

Det finns bestämmelser som innebär att uppehållstillstånd som beviljas på vissa grunder får återkallas när grundläggande förutsättningar eller krav för att beviljas ett sådant tillstånd inte längre är uppfyllda (t.ex. 5 b kap. 21 §, 6 a–6 c kap. och 7 kap. 7 a–7 f §§ UtIL). Det finns dock ingen generell bestämmelse som medger återkallelse på en sådan grund. Det finns inte heller någon generell bestämmelse som medger återkallelse när det i efterhand visar sig att grundläggande förutsättningar för ett uppehållstillstånd aldrig var uppfyllda (jfr dock 7 kap. 1 § första stycket UtIL).

Det kan ifrågasättas om det är rimligt att utlänningar ska ha rätt att behålla sitt uppehållstillstånd när grundläggande förutsättningar för att tillståndet beviljades inte längre är uppfyllda, eller visar sig aldrig ha varit uppfyllda. Det finns därför behov att analysera i vilken utsträckning bestämmelser om återkallelse kan införas i sådana fall. Samtidigt kan det dock finnas anledning

att överväga behovet av vissa begränsningar av möjligheterna till återkallelse, bl.a. eftersom en del personer som har uppehållstillstånd och som bott i landet under lång tid kan förväntas uppfylla kraven för att beviljas ett uppehållstillstånd på en annan grund. Det bör även beaktas att Migrationsverket inte alltid, när det gäller äldre permanenta uppehållstillstånd, har fullständiga uppgifter i fråga om grunden för uppehållstillståndet.

Det finns anledning att skilja grunder för uppehållstillstånd som bygger på EU-rättsakter från andra grunder. När det gäller de EU-rättsligt grundade uppehållstillstånden styrs bedömningen av vilka möjligheter det finns att införa bestämmelser om återkallelse av regleringen i EU-rättsakterna.

Vid sin analys bör utredaren även särskilt uppmärksamma följande frågor. Den första frågan gäller återkallelse av uppehållstillstånd för barn i vissa fall. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har beviljats en utlänning på grund av hans eller hennes anknytning till en make eller sambo eller en blivande make eller sambo i Sverige får återkallas om det anknytningsgrundande förhållandet upphör. Av samma skäl får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningens egna barn återkallas (7 kap. 3 § andra stycket UtIL). Det saknas dock möjlighet att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har meddelats utlänningens och anknytningspersonens gemensamma barn om det tillståndsgrundande förhållandet upphör. Det skulle kunna finnas behov av en möjlighet till sådan återkallelse t.ex. i de fall anknytningspersonen inte är en deltagande förälder i barnets liv och inte heller har för avsikt att vara det, eller i de fall anknytningspersonen har avlidit. Möjligheten att införa sådana återkallelsebestämmelser bör övervägas.

Den andra frågan som utredaren bör uppmärksamma gäller återkallelse av uppehållstillstånd som beviljas familjemedlemmar enligt vissa bestämmelser i utlänningsförordningen (4 och 4 a kap. UtIF). Det finns i viss utsträckning bestämmelser om återkallelse av sådana uppehållstillstånd som har koppling till de grundläggande förutsättningarna för beviljandet av tillstånden. Exempelvis får ett uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete återkallas om anknytningen bryts eller om utlänningens tillstånd återkallas (7 kap. 7 f § UtIL). När det gäller t.ex. uppehållstillstånd till en familjemedlem till en utlänning som har ett tillstånd för att delta i uppdrags- eller specialiseringsutbildning, för studier inom högre utbildning eller för tiden efter slutförda studier inom högre utbildning finns det dock inga motsvarande

bestämmelser om återkallelse (jfr 4 kap. 5 c § och 4 a kap. 6 § UtlF). Införandet av sådana bestämmelser behöver utredas närmare.

Utlänningar kan på grund av sin ställning som varaktigt bosatt få uppehållstillstånd enligt bestämmelser i utlänningslagen och utlänningsförordningen som grundas på direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (t.ex. 5 kap. 2 b § UtlL). Ytterligare en särskild fråga som bör uppmärksammas gäller möjligheten att återkalla uppehållstillståndet i det fall ställningen som varaktigt bosatt av något skäl har återkallats.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om, och i så fall hur, det är möjligt och ändamålsenligt att utvidga möjligheterna att återkalla gemensamma barns uppehållstillstånd när ett anknytningsgrundande förhållande har upphört,
- analysera och föreslå hur möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd som beviljas familjemedlemmar enligt bestämmelser i utlänningsförordningen kan utvidgas,
- analysera och föreslå hur det kan införas möjligheter att återkalla uppehållstillstånd när en utlännings ställning som varaktigt bosatt har återkallats, och
- analysera och föreslå hur möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd i övrigt, på ett ändamålsenligt sätt, kan utvidgas i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall av uppehållstillstånd när förutsättningarna för tillståndet inte längre är, eller aldrig har varit, uppfyllda.

I uppdraget ingår inte att se över bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd för skyddsbehövande.

Andra åtgärder som möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall

Det är viktigt att Migrationsverket har metoder för att regelbundet följa upp beviljade uppehållstillstånd och återkalla tillstånd när det finns skäl för det. Det finns därför anledning att utreda vilka åtgärder som särskilt bör genomföras för att fler personer som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande inte längre ska behålla sitt uppehållstillstånd när de ursprungliga skälen för asyl inte längre är uppfyllda, till exempel för att en konflikt har tagit slut.

Det är också angeläget att Migrationsverket har tillgång till ändamålsenligt utformade automatiserade system och andra beslutsstöd som på ett effektivt sätt möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd när det är befogat. Det finns därför skäl att utreda om det behövs åtgärder på detta område för att möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall. Vid analysen bör särskilda överväganden göras beträffande behovet av ändringar i bestämmelser om dataskydd och sekretess. Utredaren behöver då beakta förenligheten med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EU:s dataskyddsförordning) och annan relevant dataskyddslagstiftning.

Utredaren ska därför

- analysera Migrationsverkets behov av nya metoder för att regelbundet följa upp beviljade uppehållstillstånd och återkalla tillstånd när det finns skäl för det,
- ta ställning till vilka åtgärder som behöver genomföras för att i fler fall möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd som beviljats skyddsbehövande när de ursprungliga skälen för asyl inte längre är uppfyllda,
- analysera Migrationsverkets behov av nya automatiserade system eller andra beslutsstöd som på ett effektivt sätt kan möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall när det finns skäl för det.

Berörda myndigheter behöver få tillgång till mer information

Både i utlänningslagstiftningen och i andra författningar finns bestämmelser som ger Migrationsverket rätt till viss information om utlänningar som finns hos andra myndigheter eller aktörer, t.ex. 17 kap. UtlL, 7 kap. UtlF och förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Migrationsverket har även tillgång till olika register och datasystem som innehåller information om utlänningar, t.ex. Schengens informationssystem, misstankeregistret och belastningsregistret enligt förordningen (2021:1188) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem samt förordningen (1999:1135) om misstankeregister och förordningen (1999:1134) om belastningsregister, enligt vilka det bl.a. finns möjlighet att begära uppgifter ur en annan medlemsstats kriminalregister med stöd av rådets rambeslut 2009/315/RIF.

En grundläggande förutsättning för att Migrationsverket ska kunna tillämpa regelverket på ett ändamålsenligt sätt, och kunna initiera och pröva frågor om avvisning eller återkallelse av uppehållstillstånd, är att myndigheten har tillgång till relevant information. Samma sak gäller för att verket ska ha ett tillräckligt beslutsunderlag för att pröva ansökningar om uppehållstillstånd. På motsvarande sätt finns ett informationsbehov för Polismyndigheten för dess hantering av ärenden om avvisning. Dessa myndigheters behov av information från t.ex. myndigheter, andra aktörer eller olika informationssystem kommer också att öka med införande av skärpta krav på hederligt levnadssätt och återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall. En utökad uppgiftsskyldighet skulle exempelvis kunna övervägas för Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket i förhållande till Migrationsverket. Detsamma gäller för domstolar, både allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar.

Det finns skäl att allsidigt och brett undersöka vilka behov av information som berörda myndigheter har och kommer att ha för att tillämpa regelverket om avvisning, prövningen av uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd på ett ändamålsenligt sätt. Det är viktigt att relevant information kan komma dessa myndigheter tillhanda på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, t.ex. genom direktåtkomst. Särskilda överväganden krävs beträffande behovet av ändringar i bestämmelser om dataskydd och sekretess. I det sammanhanget behöver utredaren beakta förenligheten med EU:s dataskyddsförordning. Utredaren behöver även beakta frågor om skyddet för ömmande värden, personlig integritet och andra ändamål med sekretessregleringen. För att regleringen inte ska leda till orimliga effekter för enskilda kan vissa situationer behöva begränsas från uppgiftsskyldigheten. Utredaren ska därför bedöma hur regleringen ska utformas och vilka situationer som kan undantas.

Utredaren ska därför

- kartlägga Migrationsverkets och Polismyndighetens behov av utökad tillgång till uppgifter om utlänningar som finns hos andra myndigheter eller aktörer,
- analysera och föreslå hur myndigheterna kan få ökad tillgång till relevanta uppgifter om utlänningar i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar för sina förslag. Därutöver ska viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen beskrivas, liksom alternativa lösningar som övervägts och skälen till att de har valts bort. Utredaren ska genomgående ha ett barnrättsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn. Utredaren ska också redogöra för förslagets förenlighet med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska även analysera och redovisa förslagets eventuella konsekvenser för utanförskap och utanförskapsområden.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från berörda statliga myndigheter, kommuner, regioner och organisationer i den utsträckning det behövs.

Utredaren ska också hålla sig informerad om, och beakta, relevant arbete inom Regeringskansliet, andra myndigheter, utredningsväsendet och EU.

Utredaren ska ha kontakt med Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap (dir. 2023:129) i syfte att regelverken ska förhålla sig till varandra på ett ändamålsenligt sätt och Utredningen om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (dir. 2023:137).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2025.

(Justitiedepartementet)