

Att väga och värdera invandrares levnadssätt

Den svenska vandelsprövningen historiskt och
i jämförelse med andra länder

Andreas Asplén Lundstedt

Bristande levnadssätt och utvisning

Den nuvarande regeringen har tydligt uttalat att Sverige ska utvisa fler invandrare. Som en del i detta vill regeringen att det ska bli enklare att neka och dra tillbaka uppehållstillstånd på grund av bristandeandel. Det har ännu inte genomförts, men har blivit ett av de mest uppmärksammade förslagen i Tidöavtalet. Vandelsprövning innebär att myndigheter ska bedöma invandrares levnadssätt och uppförande. Personer som på olika vis inte anses upprätthålla ett visst levnadssätt ska utvisas, t.ex. för att de utgör säkerhetshot eller utmanar svenska värderingar. Detta legitimeras med att en stor invandring till Sverige har skapat integrationsproblem och att allmänhetens stöd är beroende av att "utlänningar följer lagar och respekterar svenska värderingar".¹

Begreppet "andel" har kritiserats för att öppna för godtyckliga tolkningar, stigmatisera och bestraffa utsatta människor, och frågor har väckts kring hur det kan tillämpas på ett rättssäkert sätt.² I Tidöavtalet och i regeringens direktiv till en pågående utredning kring vandelsprövning har bristandeandel exemplifierats med en lång rad grunder: bland annat bristande

¹ Dir. 2023:158.

² SVT 2022, DN 2022.

regelefterlevnad, bidragsfusk, oärlig försörjning, associering med kriminell organisation eller klan, prostitution, missbruk, samt yttranden som allvarligt hotar grundläggande svenska demokratiska värden.³

Vandelsprövning är en uppmärksammas men relativt okänd del av den svenska migrationspolitiken. Samtidigt är den svenska regeringen inte ensam om att introducera nya grunder för att utvisa invandrare. Vandelsprövning är inte heller nytt i Sverige. I utlänningslagen finns redan bestämmelser om att uppehållstillstånd kan nekas och återkallas om invandrare begår brott, utgör säkerhetshot, eller om deras uppehållstillstånd baseras på oriktiga uppgifter. Migrationsverket gör dessutom regelbundna vandelskontroller inriktade på det förväntade levnadssättet.⁴ Denna policy brief undersöker tre frågeställningar:

- Finns liknande regler i jämförbara länder och hur fungerar de?
- Hur har vandelsprövning utvecklats historiskt och vad har varit dess roll i svensk migrationspolitik?
- Vad kan införandet av vandelsprövning få för konsekvenser utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv?

Vandelsprövning ses här som ett styrmedel i statens migrationskontroll. Migrationskontrollen som helhet utgör ett *urvalssystem* genom vilket myndigheter avgör vilka personer som får stanna eller inte och på vilka villkor.⁵ I det ingår även andra styrmedel som uppehållstillstånd. Dessa har gemensamt att de uttrycker idéer om vilka som anses ha rätt att få stanna, samt karaktärsdrag och förmågor som är önskvärda hos invandrare.⁶ Dessa styrmedel står ofta i konflikt med varandra, inte minst i fråga om lagstiftning och internationella konventioner som skyddar flyktingars rättigheter och minskar statens styrförmåga.

Policy briefens material utgörs av utrednings- och lagstiftningsmaterial i Sverige från 1950-talet och framåt. Materialinsamlingen syftar inte till att vara heltäckande, men inkluderar de flesta större reformer av invandringspolitiken.

³ Tidöavtalet, Dir. 2023:158.

⁴ SFS 2005:716, Migrationsverket 2023.

⁵ Asplén Lundstedt (2024).

⁶ Zetter (2007), Anderson (2013), Ekstedt & Asplén Lundstedt (2024).

Bakgrund: Den ökade sammanblandningen av kriminal- och migrationspolitik

Vandelsprövning är uttryck för ett globalt fenomen där invandrares beteenden och handlingar allt oftare förklaras som potentiellt olagliga. Denna utveckling, s.k. *crimmigration*, innebär att invandringslagar kretsar lika mycket kring brottsbekämpning som tillståndsgivning. En konsekvens är att myndigheter styr invandrare genom att ställa allt fler krav på dem, t.ex. genom att mindre förseelser kan bli grund för att dra tillbaka uppehållstillstånd. Utvecklingen har sitt ursprung i 1980-talets USA, och har spridits till länder i Europa, Oceanien och Mellanöstern.⁷

Detta innebär att gränskontroll alltmer flyttat innanför länders gränser.⁸ Fokus läggs på att övervaka invandrare och försöka styra deras beteenden även efter att de kommit in i landet. De tillfälliga uppehållstillstånd som är huvudregel i många länder villkoras oftare på att invandrare inte bryter mot en växande uppsättning krav. Denna utveckling har två sidor: dels klassas fler handlingar som brottsliga, dels har en allt större övervakningsapparat byggts upp för att övervaka människor i syfte att förebygga de nya brotten. Konsekvensen blir att uppehållstillstånd sällan är definitiva. I länder som exempelvis Kanada kan brottsdomar leda till utvisning även för dem som har uppehållstillstånd. Ett flertal studier lyfter hur denna utveckling medför att invandrare blir föremål för misstänkliggörande, att integration försvåras av att tryggheten i uppehållstillstånd undermineras, samt det psykiska lidande som följer av ett utdraget, tillfälligt stadium där osäkerheten hänger över dig.⁹

Den svenska vandelsprövningen i internationell jämförelse

Samtidigt som reformerna av den svenska vandelsprövningen speglar en större utveckling, sticker den ut i internationell jämförelse. I flera andra länder har definitionen av vad som är brottsligt vidgats, vilket skapat fler grunder för att återkalla eller neka uppehållstillstånd. I Sverige krävs idag i praktiken ett begånget brott eller misstanke om det för en negativ

⁷ Stumpf (2006), Aliverti (2012).

⁸ van der Woude et al. (2017), Menjívar et al. (2018).

⁹ Menjívar et al. (2018), Schultz (2020).

vandelsbedömning. Regeringen har explicit uttalat att andra brister i levnads-sättet än brottslighet ska kunna ligga till grund för att neka eller dra tillbaka uppehållstillstånd, vilket i sin tur kan leda till utvisning.¹⁰

Detta innebär en vidgning av vandelsprövningen till en form av allmän karaktärsbedömning, vilket sticker ut. Detta är tydligt eftersom det saknas etablerade internationella begrepp för vandel. Några exempel på begrepp som används i snarlika sammanhang är "good conduct" och "law-abiding". Detta berör dock, som exempelvis i USA, ofta medborgarskap snarare än uppehållstillstånd.¹¹ I den brittiska traditionen finns något snarlikt den svenska vandelsprövningen, där bedömning av s.k. "good character" används i prövning av olika uppehållstillstånd och medborgarskap. Det berör bland annat att personer ska svara sanningsenligt, om de är dömda för vissa typer av brott, eller gör sig skyldiga till dåligt beteende¹². Sökningar i större forskningsdatabaser visar dock på en tydlig brist på forskning. Den lilla som finns pekar på dömda brottsling har större risk att nekas uppehållstillstånd, men bedömningarna är oförutsägbara¹³.

Bristen på tidigare forskning har begränsat möjligheterna till jämförelse i denna policy brief. Här har en mindre jämförelse gjorts inriktad på skyddsbehövande. Eftersom olika bestämmelser gäller för olika grupper, är detta inte heltäckande. Jämförelsen täcker inte arbetskraftsmigranter eller familjanknytning. I Sverige kan vandelsprövning bli aktuell för skyddssökande med tidsbegränsat uppehållstillstånd när de ansöker om permanent tillstånd. Regeringen har uttryckt en vilja att se över möjligheten att återkalla flyktingars uppehållstillstånd av vandelsskäl.¹⁴ Med hjälp av landrapporter från European Council on Refugees and Exile (ECRE), utformade av nationella experter, har nio europeiska länder undersökts i framtagandet av denna policy brief.¹⁵ Inget av dessa länder tycks ha en motsvarighet till vandelsprövning för skyddsbehövande. Däremot finns i alla två styrmedel som fyller en liknande funktion: återkallelse (revocation) och upphörande (cessation) av uppehållstillstånd. Återkallelse kommer från FN:s flyktingkonvention, där

¹⁰ Dir. (2023:158)

¹¹ Lapp (2012)

¹² Home Office (2023)

¹³ Anderson (2015)

¹⁴ Dir. (2023:158)

¹⁵ Storbritannien, Tyskland, Nederländerna, Frankrike, Polen, Ungern, Grekland, Italien och Spanien.

artiklarna 1C(5), 1C(6) och 1F reglerar hur flyktingstatus kan dras tillbaka om "omständigheterna i vilka personen har blivit erkänd som en flykting har upphört att gälla". Det innefattar flera omständigheter, men kan exempelvis gälla hemlandet blivit säkrare än när flykten skedde. Där förklaras även att konventionen inte gäller personer som har begått "krigsbrott, brott mot mänskligheten", samt "allvarliga icke-politiska brott".¹⁶ Resultaten visar att det finns bestämmelser liknande den svenska vandelsprövningen i andra länder, som också kretsar kring brottslighet. Resultaten visar även att hur bestämmelserna används i praktiken varierar kraftigt. I flera länder, som Spanien och Polen, är det väldigt ovanligt att dra tillbaka uppehållstillstånd. I det stora mottagarlandet Tyskland prövas det oftare, men utan att ha större effekt: mellan 2020 och 2023 fattades beslut i ca 475 000 ärenden, och bara 4 % av uppehållstillstånden drogs tillbaka.¹⁷ Även i de fall uppehållstillstånd dras tillbaka har det varit svårt att genomföra utvisningar. I Norge uttalade regeringen 2016 en ambition att återkalla fler uppehållstillstånd och utvisa fler invandrare, men detta visade sig svårgenomförbart. I både Nederländerna och Storbritannien har motsvarande svårigheter tagit sig uttryck.¹⁸

Vandelsprövningens historia i Sverige

Samtidigt som den svenska vandelsprövningen sticker ut internationellt, finns det en lång historia i Sverige av att göra dessa bedömningar. Trots den pågående debatten är vandelsprövningen inte ny – tvärtom, att bedöma invandras levnadssätt har sedan åtminstone 1950-talet utgjort en återkommande del av svensk migrationspolitik.

Som den här undersökningen visar, går vandelsprövningens utveckling att dela in i tre perioder. Dessa kretsar kring en konflikt mellan rättssäkerhet och effektivitet. I den första perioden, på 1950- och 60-talen, fungeradeandel som ett brett krav på skötsamhet. Det gav myndigheter stort mandat att i praktiken avgöra vad "skötsamhet" innebär och därmed påverka vilka som skulle få uppehållstillstånd. Under den andra perioden växte krav på rättssäkerhet som en motvikt. Under 1970- och 1980-talen blev invandringskontrollen alltmer organiserad i tydligt definierade lagliga grunder. När prövningen av uppehållstillstånd delades upp i olika grunder, urgröptes den breda vandelsprövningen och avtog i betydelse. Sedan 1990-talet har

¹⁶ UNHCR (2010), Schultz (2020).

¹⁷ ECRE (2023, 2023a, 2023b).

¹⁸ Bolhuis et al. (2017), Singer (2017), Schultz (2020), Brekke et al. (2020).

effektivitet blivit ett viktigare värde, och regeringar av olika politisk färg har velat använda en bred vandelsprövning som del i en restriktivare migrationspolitik. En stor skillnad i Tidöavtalet är att vandelsprövning blivit knuten till idéer om svenska värderingar på ett sätt som den historiskt inte var.

Period 1: Den breda vandelsprövningen och kritiken mot den

På 1950- och 60-talen växte den moderna svenska invandringsregleringen fram, vilket grundade sig i en politisk vilja att detaljerat reglera och kontrollera invandringen till landet.¹⁹ Grunderna för uppehållstillstånd blev mer formaliserade och myndigheternas arbete med att utfärda sådana mer professionaliserat. Det innebar också att den breda vandelsprövning som då fanns blev föremål för kritik utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.²⁰

Inför den nya utlänningslagen 1954 argumenterade en statlig utredning för att myndigheter skulle ha mandat att återkalla uppehållstillstånd om utlänningslag inte anpassar sig till den gällande ordningen i Sverige.²¹ I de omfattande utredningar som föregick invandringspolitiska reformer under 1960- och 1970-talen saknas statistik över vandelsprövning, men det framgår att det blev vanligare att neka uppehållstillstånd på grund av bristande vandelsprövning.²² Den breda definitionen av vandelsprövning möjliggjorde för myndigheter att bedöma leverne på olika vis. Utöver brottslighet förknippades vandelsprövning vid denna tid med s.k. asocialitet, där bl.a. alkoholmissbruk och "grovt störande levnadssätt" ingick.²³ Denna typ av allmän karaktärsbedömning kritiserades i flera utredningar. Kritiken grundade sig i att uppehållstillstånd var till för att reglera invandringen utifrån generella faktorer som arbetsmarknaden – inte för att neka tillträde för enskilda som ansågs oönskade. För sådant, menade kritiker, borde istället utförande av avvísning och utvisningsbeslut användas, vilka omgärdades av ett större rättsligt skydd.²⁴

Resultat från tidigare studier pekar hur den alltmer professionaliserade invandringskontrollen medförde större krav på rättssäkerhet.²⁵ Grunderna för att ge uppehållstillstånd blev i samband med detta föremål för tydligare

¹⁹ Spång (2008), Asplén Lundstedt (2024).

²⁰ SOU 1967:18, SOU 1972:84.

²¹ SOU 1951:42.

²² SOU 1967:18, Prop. 1968:142, SOU 1972:84, SOU 1972:85.

²³ SOU 1972:84, SOU 1972:85.

²⁴ SOU 1972:85.

²⁵ Asplén Lundstedt (2024).

juridisk reglering. Bedömningen av vem som skulle få stanna blev alltmer organiserad i lagligt avgränsade delar, och vandelsprövningen avtog i betydelse. Den kom att förknippas med brottslighet istället för det breda begreppet asocialt leverne.

Period 2: Vandelsprövningens avtagande betydelse

Under 1970- och 80-talen blev vandelsprövningen alltmer perifer, även om flera regeringar valde att behålla prövningen trots kritik om bristande rättssäkerhet.²⁶ Inför utlänningslagen 1980 konstaterades att det är "mycket sällsynt" att förlängningar av uppehållstillstånd nekades på grund av vandelsprövning.²⁷ I förarbeten till utlänningslagen 1989 nämns inte vandel alls.

I början av 1980-talet blev permanenta uppehållstillstånd huvudregel, och då kunde vandelsprövning användas för att istället ge tillfälliga tillstånd. Det användes dock sällan. Av de 10–15 000 förlängningsansökningar som inkom årligen i början av 1980-talet, avslogs 5–10 stycken av vandelskäl. Att verkställa utvisningar på grund av bristande vandel var så ovanligt att det saknades tillförlitlig statistik, men antalet uppskattades till ett tiotal om året.²⁸ Vid denna tid väcktes frågor om vandelsprövning överhuvudtaget var rimligt, när det var så extremt sällsynt att personer nekades. Att undvika dyr administration av tillfälliga uppehållstillstånd var i sig ett av huvudskälen att införa permanenta uppehållstillstånd.

Att vandelsprövningen var så ovanlig kan delvis förklaras med att det växte fram en "mycket stark praxis" att inte neka eller återkalla uppehållstillstånd utan mycket starka skäl. Att återkalla permanenta uppehållstillstånd på grund av bristande vandel sågs vid denna tid som uteslutet, eftersom det allvarligt undergrävde innehavarens förtroende för tillståndet. Detta ligger i linje med en viktig distinktion som framträdde vid denna tid: *proportionalitet*. Eventuella brister i vandeln måste vägas mot tyngden i de skäl personer åberopar för att få stanna i landet.²⁹

Det finns alltså belägg för att vandelsprövningen avtog i betydelse när de allmänna kraven på rättssäkerhet ökade. Trots att möjligheten till vandelsprövningen fanns kvar var det under lång tid oerhört sällsynt att den

²⁶ Prop. 1977/78:90, Prop. 1979/80:96.

²⁷ SOU 1979:64.

²⁸ Prop. 1983/84:144, SOU 1983:29, Prop. 1994/95:179.

²⁹ Prop. 1994/95:179, Prop. 1983/84:144, SOU 1979:64.

användes, vilket indikerar att den av olika anledningar inte sågs som relevant av beslutsfattande myndigheter.

Period 3: Vandelsprövning återkommer, men är svår att genomföra

Efter den omfattande asylinvandringen under Balkankriget återkom vandelsprövning. I mitten av 1990-talet ville regeringen ställa krav på ett "skötsamt och hederligt beteende av utlänningar som önskar bosätta sig i Sverige".³⁰ Nya möjligheter att bedöma levnadssätt infördes i prövningen av uppehållstillstånd och möjligheter att dra tillbaka tillstånd vidgades. En tydlig tendens som framträder vid denna tid är att reformerna var svåra att implementera. Även om den svenska staten nekade en person uppehållstillstånd, innebar det inte per automatik att personen kunde utvisas. Det gäller framför allt flyktingar: den bärande principen i FN:s flyktingkonvention är *non-refoulement*, vilket förbjuder stater att utvisa personer till länder där de utsätts för fara.³¹ Flera av de personer som bedömdes ha ägnat sig åt "mycket allvarlig misskötsamhet" kom vid denna tid från länder där så pass stor fara rådde att det i praktiken var omöjligt att utvisa dem. De kunde stanna kvar oavsett vandelsprövning. Handläggningen av vandelsärenden ansågs dessutom komplicerad och det tog ofta lång tid för dåvarande Statens invandrarverk att från olika instanser få information om anmärkningar på levnadssättet. Ett årtionde senare visade det sig att reformerna inte fått effekt. Vandelsbestämmelserna sågs som svårtillämpbara och hade "såvitt känt aldrig tillämpats".³²

Vandelsfrågan var frånvarande under stora delar av 2000-talet, även i den stora omläggningen av asylpolitiken 2016, och återkom först på 2020-talet. Då ansåg den tidigare socialdemokratiska regeringen att vandelsprövning borde utökas. Övergången till tidsbegränsade uppehållstillstånd 2016 gjorde att levnadssätt kunde bli ett kriterium för att stanna permanent, vilket infördes i nuvarande utlänningslagen.³³ Flera remissinstanser menade att grunderna för den nya vandelsprövningen var otydliga och behövde klargöras. Regeringen menade dock att öppenhet är en huvudpoäng: syftet är att bedömningen ska vara flexibel och ge myndigheterna handlingsutrymme.

³⁰ Prop. 1994/95:179.

³¹ Goodwin-Gil & McAdam (2007).

³² Prop. 1994/95:179, Prop. 2004/05:170.

³³ Prop. 2020/21:191, Prop. 2021/22:224.

Centrala aspekter i genomförandet av vandelsprövning

Som denna policy brief har visat är de svenska reformerna av vandelsprövning del i ett större internationellt mönster där kriminal- och migrationspolitik blandas. Samtidigt sticker reformerna ut eftersom den utökade vandelsprövning som föreslås är en bred karaktärsbedömning, och inte handlar om invandrare som blivit dömda för specifika brott. Reformerna är fortfarande på utredningsstadiet, och det återstår att se vilka effekter de får. Med stöd i tidigare forskning finns ett antal frågor som kommer vara centrala utifrån rättssäkerhetsperspektiv.

Ökande administration och stigande kostnader

I samband med Tidöavtalet har effektivitet blivit alltmer framträdande som värde i vandelsprövningen. Fler utvisningar ska verkställas och fler uppehållstillstånd återkallas. Här finns dock anledningar att vara skeptisk: det finns en tydlig risk att vandelsprövningen blir administrativt betungande och kostsam genom att den förlänger handläggningstider, och i slutändan får relativt liten effekt. I både Sverige och andra länder har försök att öka effektiviteten i invandringskontrollen ofta misslyckats.³⁴ I flera decennier har regeringar försökt minska handläggningstiden, verkställa fler utvisningar, och säkerställa bättre identitetskontroller.³⁵ Som denna undersökning visat har reformer av vandelsprövning genomförts tidigare i Sverige och då fått mycket liten effekt. Ofta producerar försök att effektivisera beslutsfattande snarare sin motsats. När nya regelverk och beslutsgrunder införs krävs mer personal och resurser, och beslutsfattande blir mer komplext, osäkert och långsammare, vilket underminerar reformernas målsättningar.

Såra beslut kräver förenklingar

Om vandelsprövning börjar genomföras i stor skala, kommer det sannolikt påminna om annan myndighetsutövning: att under tids- och resurspress fatta stora mängder komplexa beslut. Tidigare forskning visar tydligt att det i sådana situationer finns en risk att överbelastning skapar starka incitament att bli klar med ärenden, vilket kan skada rättssäkerheten.³⁶ Som denna policy brief visat lär vandelsärenden vara komplexa, öppna för tolkning och omgärdas av osäkerhet. En rationell anpassning för individuella handläggare blir då att leta efter sätt att förenkla beslutsfattandet, och på så vis klara av

³⁴ Czaika & de Haas (2013), Massey et al. (2016), Lundstedt (2020), Hollifield et al. (2022).

³⁵ Asplén Lundstedt (2024).

³⁶ Lipsky (1980), Schierenbeck & Spehar 2021).

de ärenden de ansvarar för. Det blir då avgörande vad som är det "enkla beslutet".³⁷ Om det enkla är att fatta negativa beslut, ger det handläggare incitament att leta efter sådant som möjliggör det.

Här är bevisbörda och bevisvärdering avgörande.³⁸ Ska en individ ha ansvar att bevisa för staten att deras levnadssätt är hederligt, eller omvänt, ska staten ha ansvar att bevisa att levnadssättet brister? Desto större del av bevisbördan som läggs på myndigheten, och desto högre beviskrav som sätts för att belägga det, desto svårare blir det för myndigheten att fatta beslut som är negativa för den som bedöms. Detta kan i sin tur stärka rättssäkerheten, då det innebär att beslut med långtgående konsekvenser omgärdas av en ordentlig prövning. Och omvänt, om det är upp till individen att bevisa att de lever skötsamt, ställer detta individen inför en mycket svår uppgift. Det innebär en bred, diffus bedömning med oklara beslutsgrunder. Det kan dessutom försvåras av att personer meddelar Migrationsverket om brister i vandeln hos invandrare för att skada dem eller hämnas i personliga konflikter.

Om vandelsprövning kännetecknas av höga bevis- och formaliakrav visar tidigare forskning att negativa beslut kan fattas på grund av individers slarv och missförstånd, snarare än fel i sak. Genom höga formaliakrav kan den komplexa frågan om vandel förvandlas till en serie standardiserade och lättgenomförda bedömningar. Detta gör det enklare att fatta negativa beslut. Exempelvis är krav på viss typ av dokumentation en påtaglig utmaning för många skyddssökande. Resurssvaga grupper drabbas ofta oproportionerligt hårt av att sådana krav.³⁹ Bevisbördan och bevisvärderingen sätter alltså ramarna för vad som är ett enkelt beslut, och har stora effekter på rättssäkerhet och den trygghet som ett uppehållstillstånd innebär.

Säkerställ möjligheter till ansvarsutkrävande

Svensk migrationspolitik har idag en tydlig inriktning: personer som inte bör få uppehållstillstånd ska inte ha det. Vandelsprövningen är en allmän karaktärsbedömning för att neka uppehållstillstånd till personer som inte anses ha rätt till det. Det tar sikte på att undvika en typ av fel som inom

³⁷ Brodtkin & Majmundar (2010), Soss et al. (2011).

³⁸ Hamlin (2014), Johannesson (2018), Asplén Lundstedt (2024).

³⁹ Lens (2009), Brodtkin & Majmundar (2010), Soss et al. (2011), Crawley & Skleparis (2018), Boswell & Badenhoop (2021).

statistik kallas "falskt positivt": att låta en person stanna, trots att den inte bör få det. Problemet med en sådan inriktning är att den kan öka risken för att göra motsatt fel: att neka uppehållstillstånd till de som faktiskt borde få det, s.k. "falskt negativa" beslut.⁴⁰ Balansen mellan dessa avväganden präglar ofta myndighetsutövande. Risken för falskt negativa beslut blir än större om bevisbördan läggs på enskilda invandrare, som tvingas till den svåra uppgiften att bevisa att de lever hederligt. Här blir det avgörande vad som initierar en vandelsprövning: sker det endast när det finns särskilda anledningar, t.ex. om specifik information inkommer, eller ska det bli ett vanligt förfarande i tillståndsprövning? Svårigheterna i dessa avväganden betyder att det är avgörande med möjligheter till ansvarsutkrävande genom att kunna överklaga beslut.⁴¹ Att ha möjlighet att överklaga till domstol stärker rättssäkerheten och innebär en väg att överpröva felaktiga beslut.

Slutsatser och rekommendationer

Det är viktigt för invandringspolitikens legitimitet att de personer som inte bör ha uppehållstillstånd inte får det. Den karaktärsbedömning som vandelsprövningen utgör ger nya möjligheter att ställa krav på invandrare för att de ska få tillstånd att stanna i Sverige. Samtidigt måste strävan efter effektiv kontroll balanseras med hänsyn till rättssäkerhet. Som denna undersökning visat kan det ständiga hotet om att uppehållstillståndet dras tillbaka skada invandras trygghet och försvåra integration. Historiskt ville inte svenska regeringar avskaffa vandelsprövningen, trots att den användes så sällan, därför att den ändå ansågs ha ett "psykologiskt värde" och utgöra "preventiv funktion" som ställde krav på invandrare.⁴² Det bör dock även ställas krav på staten:

- Om vandelsprövningen ska expandera bör det tydliggöras i lag vad det handlar om. Det har i årtionden funnits mycket sparsamma skrivelser om exakt vilken typ av brottslighet eller leverneandel ska ta sikte på. Riksdagen har avstått från att definieraandel och tolkningen har avsiktligt lagts ut på myndigheter. Det gynnar eventuellt effektiviteten, men skadar rättssäkerheten. Lagstiftningen bör vara förutsägbar och tydlig. Det gäller särskilt om vandelsprövningen expanderar till att omfatta vaga kriterier som "svenska värderingar". Detta sticker ut

⁴⁰ Banarjee et al. (2009).

⁴¹ Lens (2009), Johannesson (2018).

⁴² Prop. 1983/84:144.

internationellt, och är uppenbart problematiskt eftersom det inte råder konsensus kring vad dessa värderingar är. Det öppnar för godtycke: vandelsprövningen blir ett sätt för handläggare att definiera svenska värderingar, snarare än att bedöma invandrades beteenden utifrån tydligt uppställda kriterier på dessa värderingar. Här finns ett stort behov av vidare forskning för att undersöka hur vandelsprövningen tar sig uttryck i praktiken.

- Om en utökad vandelsprövning införs, bör bevisbördan för ett bristande levnadssätt ligga på myndigheter, istället för att enskilda ska bevisa att deras levnadssätt är acceptabelt. Prövningen bör ha höga beviskrav, och besluten borde kunna överklagas till migrationsdomstolar. Tidigare forskning har visat att domstolsprövningar kan präglas av maktbalanser på grund av risken för att Migrationsverket får en dubbel roll.⁴³ Å ena sidan har de rollen som part i målet, vars beslut den enskilde överklagar. Men de får ofta samtidigt rollen som sakkunnig expert vilken förser domstolen med faktaunderlag. Denna dubbelhet försvårar maktbalansen mellan individ och myndighet i den krävande och komplexa process det är att föra ett ärende i domstol. Det är viktigt att aktivt utjämna olikheter för att bedömningen ska handla om själva sakfrågan, och inte bara spegla parternas kompetens att föra ärende i domstol.
- Avslutningsvis är det värt att ställa frågan om vandelsprövningen verkligen behövs för att nå de mål som eftersträvas. Migrationsverket gör redan brottskontroller, och i jämförbara europeiska länder finns mer avgränsade bestämmelser för att neka och återkalla uppehållstillstånd på liknande grunder. Det saknas idag underlag som pekar på att stora grupper av invandrare missköter sig på ett sätt som skulle innebära att vandelsprövning leder till fler utvisningar. Historien pekar dessutom på att denna typ av reformer är komplicerade att genomföra, samtidigt som det är kostsamt att införa nya regleringar. Det finns en tydlig risk att vandelsprövningen å ena sidan gör livet svårare för grupper av invandrare genom att skapa större osäkerhet, samtidigt som det skapar dyr administration och inte leder till att nämnvärt fler utvisningar verkställs.

⁴³ Johannesson (2018).

Referenser

- Aliverti, A. (2012). Making people criminal: The role of criminal law in immigration enforcement. *Theoretical Criminology*, 16(4):417-434.
- Anderson, B. (2013). *Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*. Oxford: Oxford University Press.
- Anderson, B. (2015). Immigration and the worker citizen. I Andersson och Hughes (red) *Citizenship and Its Others*. London: Palgrave Macmillan.
- Asplén Lundstedt, A. (2024). *Desirable Victims: Systems of Refugee Selection in Swedish and Canadian Migration Governing*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet. <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/79259>
- Banarjee, A.; Chitnis, U.B.; Jadhav, S.L.; Bhawalkar, J.S. & Chaudbury, S. (2009). Hypothesis testing, type I and type II errors. *Industrial Psychiatry Journal*, 18(2):127-131.
- Bolhuis, M.P.; Battjes, H. & van Wijk, J. (2017). Undesirable but unreturnable migrants in the Netherlands. *Refugee Survey Quarterly*, 36(1):61-84.
- Boswell, C. & Badenhop, E. (2021). "What isn't in the files, isn't in the world": Understanding state ignorance of irregular migration in Germany and the United Kingdom. *Governance*, 34(2):335-352.
- Brekke, J-P.; Birkvad, S.R. & Erdal, M.B. (2020). Losing the right to stay: Revocation of refugee permits in Norway. *Journal of Refugee Studies*, 34(2):1637-1656.
- Brodkin, E.Z. & Majmundar, M. (2010). Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4):827-848.
- Crawley, H. & Skleparis, D. (2018). Refugees, migrants, neither, both: Categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's "migration crisis". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(1):48-64.
- Czaika, M. & de Haas, H. (2013). The effectiveness of immigration policies. *Population and Development Review*, 39(3):487-508.

Ekstedt, J. & Asplén Lundstedt, A. (2024). Wanted refugees: The forming of an instrument constituency for refugee resettlement in the European Union. *Refugee Survey Quarterly*. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdae006>

Hamlin, R. (2014). *Let Me Be a Refugee*. Oxford: Oxford University Press.

Hollifield, J.F.; Martin, P.L.; Orrenius, P.M. & Héran, F. (2022). *Controlling Immigration: A Comparative Perspective*. Stanford: Stanford University Press.

Home Office (2023). Nationality: Good character requirement (version 4.0). London: Home Office.

Goodwin-Gil, G.S. & McAdam, J. (2007). *The Refugee in International Law* (3rd ed). Oxford: Oxford University Press.

Johannesson, L. (2018). Exploring the “liberal paradox” from inside: Evidence from the Swedish migration courts. *International Migration Review*, 52(4):1162-1185.

Lapp, K. (2012). Reforming the good moral character requirement for US citizenship. *Indiana Law Journal*, 87(4):1571-1637.

Lens, V. (2009). Seeking justice: Citizens' use of fair hear hearings to correct public errors in public welfare bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4):817-837.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.

Lundstedt, A. (2020). State of control: Unknown migrant children. *International Migration*, 58(6):123-138. <https://doi.org/10.1111/imig.12670>

Massey, D.; Pren, K.A. & Durand, J. (2016). Why border enforcement backfired. *American Journal of Sociology*, 121(5):1557-1600.

Menjívar, C.; Gómez Cervantes, A. & Alvord, D. (2018). The expansion of “crimmigration”, mass detention and deportation. *Sociology Compass*, 12(4).

Schierenbeck, I. & Spehar, A. (2021). *Migration i välfärdsstaten*. Lund: Studentlitteratur.

Schultz, J. (2020). An end to asylum? Temporary protection and the erosion of refugee status. I Jacobsen, Karlsen & Khosravi (red) *Waiting and the Temporalities of Irregular Migration*. London: Routledge.

Singer, S. (2017). Undesirable and unreturnable in the United Kingdom. *Refugee Survey Quarterly*, 36(1):9-34.

Soss, J.; Fording, R. & Schram, S.F. (2011). The organization of discipline: From performance management to perversity and punishment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2):203-232.

Spång, M. (2008). Svensk invandringspolitik i demokratiskt perspektiv. *Current Themes in IMER Research*, 8.

Stumpf, J. (2006). The crimmigration crisis: Immigrants, crime, and sovereign power. *Am. UL Rev.*, 56:367.

van der Woude, M.; Barker, V. & van der Leun, J. (2017). Crimmigration in Europe. *European Journal of Criminology*, 14(1):3-6.

Zetter, R. (2007). More labels, fewer refugees: Remaking the refugee label in an era of globalization. *Journal of Refugee Studies*, 20(2):172-192.

Empiriskt material

ECRE (2023). Spain country report. Aida: Asylum Information Database.

ECRE (2023a). Poland country report. Aida: Asylum Information Database.

ECRE (2023b). Germany country report. Aida: Asylum Information Database.

Dir. 2013:158. Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd.

DN (2022). Ledare: En politik för att disciplinera de fattiga. Publicerad 2022-10-23. Tillgänglig på: <https://www.dn.se/ledare/en-politik-for-att-disciplinera-de-fattiga/>

Migrationsverket (2023). Skärpta kontroller av vandel i tillståndsärenden.

Prop. 1968:142. Angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.

Prop. 1977/78:90. Om ändring i utlänningslagen.

Prop. 1979/80:96. Med förslag till ny utlänningslag, m.m.

Prop. 1983/84:144. Om invandrings- och flyktingpolitiken.

Prop. 1994/95:179. Ändringar i utlänningslagen.

Prop. 2004/05:170. Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgskapsärenden.

Prop. 2020/21:191. Ändrade regler i utlänningslagen.

Prop. 2021/22:224. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk.

SFS 2005:716. Utlänningslag.

SOU 1951:42. Betänkande med förslag till utlänningslag m.m.

SOU 1967:18. Invandringen: Problematik och handläggning.

SOU 1972:84. Flyktingskap.

SOU 1972:85. Asyl: Svensk praxis i ärenden om politiskt flyktingskap.

SOU 1979:64. Ny utlänningslag.

SOU 1983:29. Invandringspolitiken: Förslag.

SVT (2022). Kritik mot utvisning för "bristande vandel" – ministern: "Ska inte vara oroliga". Publicerad 2022-10-22. Tillgänglig på:

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/kritik-mot-utvisning-for-bristande-vandel-ministern-ska-inte-vara-oroliga>

UNHCR (2010). Convention and Protocol relating to the Status of Refugees.

Att väga och värdera invandrares levnadssätt Den svenska vandelsprövningen historiskt och i jämförelse med andra länder

Andreas Asplén Lundstedt

Delmi Policy Brief 2024:12
Stockholm 2024
ISBN 978-91-89701-89-2

Författarna ansvarar själva för innehåll, slutsatser och
policyrekommendationer



Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17