

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm
ju.registrator@regeringskansliet.se

Skärpta kontroller av vandel i tillståndsärenden

Uppdraget

Av regleringsbrevet för 2023 uppdrag 1.3.6 Skärpta kontroller av vandel framgår följande:

Migrationsverket ska analysera möjligheterna att öka kvaliteten och prioritera kontroller av vandel och levnad vid handläggningen av tillståndsärenden. Uppdraget innefattar hur en utökad vandelsprövning i handläggningen av tillståndsärenden kan genomföras samt en bedömning av effekter och kostnadseffektivitet. Analysen ska utgå från vad som är möjligt utifrån rådande lagstiftning.

Inledning

Det kan vara värt att inledningsvis förtydliga vad som i detta sammanhang avses med begreppet vandel. Som framgår av regeringsuppdraget ska analysen utgå från vad som är möjligt utifrån rådande lagstiftning, utgångspunkten i analysen är således de prövningar av vandel som idag finns inom utlänningsrätten.

Frågan om vandel behandlas i främst i 5 kap. 17-17 a §§ och 5 b kap. 9 § p. 3 utlänningslagen (2005:716) samt i viss mån inom det fakultativa utrymme som föreligger i de bestämmelser som inte är av tvingande karaktär. Även inför beviljande av permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 7 § utlänningslagen ska en vandelsprövning göras. Vandelsprövningen i dessa lagrum fokuserar på brottslighet, brottslighet i kombination med annan misskötsamhet samt huruvida utlänningsrätten utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Utrymmet för att beakta andra faktorer än brottslighet eller misstänkt brottslighet är i dagsläget begränsat.

Som utvecklas mer nedan gör Migrationsverket vandelskontroller i samtliga tillståndsärenden inför ett eventuellt beviljande av uppehållstillstånd och i majoriteten av ärendena finns det ingen anmärkning när det gäller utlänningsvandelskontrollerna. Migrationsverket har dock inte tillgång till mer detaljerad och utvecklad statistik vad gäller hur många utlänningsansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd avslås med hänvisning till en bedömning av vandel.

Detta då avslagsbeslut inte alltid registreras med specifik avslagsgrund som korresponderar exakt med bestämmelserna i lagstiftningen.

Nuläge

Migrationsverket prioriterar redan i dagsläget kontroll av vandel vid handläggningen av tillståndsärenden, både initialt i processen och inför beslut.

Redan när ett ärende om uppehållstillstånd inkommer till Migrationsverket görs den första kontrollen i form av att alla ansökningar spärras under de inledande 48 timmarna för att ge möjlighet för Säkerhetspolisen att lämna synpunkter. Under denna spärrtid kan inte något beslut fattas i ärendet.

Vidare ska kontroll göras i Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister (MR/BR) i varje ärende där uppehållstillstånd övervägs och där den sökande är över 15 år.¹ Kontrollen är obligatorisk inför beslut och i vissa av ärendehanteringssystemen går det inte att handlägga ärendet vidare utan kontroll i MR/BR. Kontrollen i MR/BR ska ske i närtid inför beslut i ärendet om uppehållstillstånd fattas. I vissa fall görs även en kontroll gällande *anknytningspersonen*² för att försöka säkerställa att den ansökande familjemedlemmen eller dennes barn inte kan antas bli utsatt för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid (5 kap. 17 § utlänningslagen). I vissa fall görs även kontroll i MR/BR vid avslagsbeslut för bedömning om eventuellt återreseförbud.

Motsvarande kontroller ska även göras av Migrationsverket på uppmaning av migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen för det fall de överväger att bifalla ett överklagande.

Det är värt att notera att Migrationsverket inte står för informationen i misstanke- eller belastningsregistret utan utgår från vad Polismyndigheten registrerar däri.

På samma sätt som ovan och under motsvarande premisser kontrolleras även huruvida utlänningen förekommer i SIS-registret.³ Också vad gäller detta register är Migrationsverket beroende av de uppgifter som finns registrerat där.

Den 7 mars 2023 trädde de nya SIS-förordningarna i kraft. Det bakomliggande syftet med förordningarna är att skapa bättre förutsättningar för att ha kontroll över vilka tredjelandsmedborgare som reser in i Schengen/EU.

Bland annat innebär de nya förordningarna att SIS kommer att kunna användas för fler ändamål än tidigare, att fler uppgifter kan registreras i SIS och att fingeravtryck i högre utsträckning ska kunna användas för att identifiera personer.⁴

¹ För uppgifter i misstankeregistret föreligger även sekretess gentemot utlänningen, vilket måste beaktas vid prövningen (se 35 kap. 1 § 6 p. offentlighets- och sekretesslag [2009:400]).

² Jfr. även MIG 2021:6.

³ Schengen Information System.

⁴ Se Dir 2022:91 - Den ökade möjligheten att registrera och söka med fingeravtryck gäller dock inte Migrationsverket.

För Migrationsverkets del omfattas samtliga processer av möjligheterna att inhämta information från SIS. Detta kan medföra ett ökat informationsflöde, - i huvudsak från Polismyndigheten och andra medlemsstater - för Migrationsverkets del i form av fler uppgifter, exempelvis om brottslighet, som kan bidra till handläggningen av migrationsärendet.

Det bör dock i sammanhanget noteras att frågan om vandel inte särskilt omnämns i samband med implementeringen av SIS-förordningarna i svensk rätt.

Problemformulering

Som framgår ovan gör Migrationsverket redan idag kontroller av vandel i handläggningen av tillståndsärenden. En eventuell utökning av antalet kontroller i MR/BR bedöms varken som lämplig eller effektiv utifrån att det är omständigheterna vid beslutstidpunkten som ligger till grund för bedömningen om uppehållstillstånd ska beviljas eller inte. Då kontrollerna idag görs nära beslutstidpunkten finns därmed redan det mest aktuella underlaget tillgängligt varför ett utökat antal kontroller inte skulle ge någon skillnad i handläggningen.

Möjligheten till en ökad kvalitet av vandelsprövningen ligger därför inte i antalet kontroller i MR/BR och SIS utan snarare i vilken information Migrationsverket får del av.

Som nämnts ovan är det uppgifter från MR/BR och SIS som ligger till grund för prövningen av vandel i dagsläget. Dessa uppgifter kan Migrationsverket inte själv påverka utan verket är beroende av vad andra aktörer tillför registren. Informationen gäller misstankar om eller lagförd brottslighet i Sverige och i vissa fall inom Europa, varför informationen i sig är även beroende av att den sökande har vistats i Schengen-området och/eller Sverige tidigare, vilket långt ifrån alltid är fallet.

Det innebär till exempel att kontroller i MR/BR och SIS som regel inte kan förväntas ge någon relevant information för en vandelsprövning i ett *förstagångsärende* där ansökan om uppehållstillstånd är inlämnad i utlandet. Det betyder även att Migrationsverket, gällande tillståndsärenden, har begränsad eller ingen information om eventuell brottslighet utlänningen har begått och dömts för i utlandet.

Inom Migrationsverket pågår därför ett uppdrag för att se över verkets möjligheter att få utökad tillgång till relevant information i tillståndsärenden som ett komplement till den information verket idag erhåller från MR/BR och SIS.

I det uppdraget ingår inte bara utökad informationsinhämtning utan även att öka förmågan hos handläggande personal att upptäcka säkerhetsindikationer som talar för att utlänningen skulle kunna utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Uppdraget omfattar också att höja kunskapen i att handlägga och hantera sådana säkerhetsärenden.

En utökad informationsinhämtning skulle i de enskilda fall där verket får del av relevant information innebära en utökad vandelskontroll. En sådan utökad vandelsprövning måste dock även förhålla sig till de rättsliga möjligheter att avslå

en ansökan om uppehållstillstånd som Migrationsverket har idag, dvs. främst 5 kap. 7 § och 17- 17 a §§ samt 5 b kap. 9 § p. 3 utlänningslagen.

Föreslaget nyläge

Migrationsverket har därför påbörjat ett arbete att se över möjligheten att utöka dagens ansökningsformulär med ett antal individualiserade frågor som riktar in sig på utlänningsens vandel.

Med utökade individualiserade frågor till sökanden finns möjlighet att fånga upp information som är relevant vid en vandelsbedömning inför beviljade av uppehållstillstånd och skulle på sikt kunna leda till en skärpning av vandelsprövningen i tillståndsärenden. Fokus skulle initialt läggas på förstagångsansökningar eftersom det är där avsaknaden av relevant information är som störst i dag. Som utvecklas mer nedan skulle detta även få följd effekter vid hanteringen av fortsatt uppehållstillstånd och vid ett eventuellt återkallande av uppehållstillstånd.

Arbetet med vilka extra frågor som skulle kunna läggas till ansökningsformuläret i de olika ärendeslagen alternativt i mallen för utredning på utlandsmyndighet har påbörjats men inte slutförts. Det är, som ovan nämnts, av vikt att frågorna överensstämmer med de rättsliga förutsättningarna som föreligger och att det enbart är information som kan beaktas i en vandelsprövning som krävs in. Det innebär att frågorna kan komma att skilja mellan de olika ärendeslagen då t.ex. vandelskravet för en studerande i 5 b kap. 9 § utlänningslagen skiljer sig från det vandelskrav i 5 kap. 17 § samma lag, som gäller exempelvis för en arbetstagare.

Tänkbara exempel på individualiserade frågor är huruvida utlänningsen tidigare har dömts för brott i hemlandet eller i annat land, samt om utlänningsen har varit frihetsberövad på grund av misstanke om brott i hemlandet eller i annat land.

Vidare skulle frågorna kunna rikta in sig mer på säkerhetsindikatorer. Det skulle exempelvis kunna handla om uppgifter om vid vilka tidigare lärosäten en utlännings student, var geografiskt denne eller denna har bott samt vilka arbetsgivare han eller hon tidigare har arbetat hos. Detta är frågor som idag till viss del ställs till en arbetstagare eller studerande när de ansöker om uppehållstillstånd men där det skulle vara relevant även för andra grupper av sökande. Exempel på en sådan grupp är familjemedlemmar till arbetstagare och studerande.

Detta är en grupp där Migrationsverket överlag ser att det finns vinster att få in ett större informationsunderlag i och med att fokus i dessa sammanhang främst har legat på arbetstagaren eller den studerande och inte på eventuella medföljande familjemedlemmar.

Förslaget att införa ytterligare frågor med fokus på vandel i ansökningsformulären skulle leda till att Migrationsverket i vissa enskilda fall skulle få tillgång till information som vid en vandelsbedömning skulle leda till att en ansökan om uppehållstillstånd avslås. Genom sådana frågor skulle ytterligare indikatorer, kunna framkomma i handläggningen på ett bredare sätt samt ge anledning till fördjupad utredning i de fall ytterligare informationsinhämtning är behövlig. Sådan fördjupad informationsinhämtning kan sedan ske genom till exempel muntlig utredning med

utlänningen, begäran om handlingar från utlänningen eller fördjupad utredning kring specifika omständigheter. En faktor i sammanhanget är emellertid att kontroll av handlingar eller uppgifter från utlandet, till exempel via utlandsstationerad personal, normalt sett kan vara svår och resurskrävande.

Migrationsverkets bedömning är emellertid att detta kommer att vara ett relativt stormaskigt nät för att fånga upp de ärenden som inte bör beviljas uppehållstillstånd på grund av vandel. Svaren på frågorna kan dock visa sig bli mer relevanta i ett senare skede, såsom vid ansökan om fortsatt uppehållstillstånd och permanent uppehållstillstånd samt i ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Om det i ett senare skede visar sig att de uppgifter som utlänningen lämnade i den första ansökan var oriktiga kan det till exempel senare ligga till grund för att återkalla uppehållstillstånd enligt 7 kap. 1 § utlänningslagen.

I motsvarande långsiktigt perspektiv kan genom dessa ytterligare individualiserade frågor alltså även framkomma uppgifter som tillsammans med senare utredning blir relevant för Migrationsverkets fortsatta hantering av samma ärende. Efter det att utlänningslagen förändrades i juni 2021 är tidsbegränsade uppehållstillstånd det normala varför prövningar av fortsatt uppehållstillstånd kommer bli en allt större ärendekategori för Migrationsverket.

Det tidigare utredningsmaterialet som vid den första ansökan om uppehållstillstånd möjligen inte var tillräckligt eller gav vandelsrelaterade indikationer kan dock, vid senare prövning av fortsatt uppehållstillstånd, bli tillräckligt för att – till exempel tillsammans med förekomst i MR/BR-registret eller SIS – bedöma att utlänningsvandels är sådan att fortsatt uppehållstillstånd inte ska beviljas. Framkommer det även att utlänningen vid den första ansökan lämnat oriktiga uppgifter kan även det i vissa fall vara grund för avslag. Häri ligger därmed att det kommer att föreligga en åtskillnad i Migrationsverkets förutsättningar för att kunna utreda samt bedöma frågor om vandel i en förstagsansökan jämfört med en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Förslaget leder dock likafullt till en skärpning av prövningen av vandel, sett till hela systemet, vilket är i linje med hur utlänningslagen idag är konstruerad. Det medför även en långsiktighet i prövningen där vandels- och säkerhetsfrågor följer Migrationsverkets ärendehantering samt återkommer vid varje förnyat tillfälle då en ansökan om uppehållstillstånd prövas eller frågan om återkallelse av uppehållstillstånd aktualiseras. Att Migrationsverket ställer individuella frågor i vandelskontext under utredningsskedet av prövningen av uppehållstillstånd kan vidare ge en signaleffekt i sig.

Kompetenshöjning

Migrationsverket arbetar löpande med att höja kompetensen hos handläggande personal. I nu aktuell kontext kan även en breddning av ett befintligt stödsystem komma att vara till nytta.

Inom Migrationsverket finns idag inom samtliga regioner dedikerade anställda med särskild kompetens att samordna regionernas arbete med potentiella säkerhetsärenden och ärenden som rör uteslutande- och vägransgrunder (så kallade SPoC – Single Point Of Contact). SPoC:arna arbetar inom och för samtliga av Migrationsverkets prövningsprocesser. Inom varje region finns också utbildade

specialister som inom asylområdet har till uppdrag att stödja och underlätta prövningen av ärenden med utslutandeindikatorer.

Den särskilda kompetens Migrationsverkets specialister har kan i många fall föras över till tillståndsprövningen för att ge synergieffekter i bedömningen av vandel inom tillståndsärenden, då dessa indikatorer många gånger liknar bedömningar av vandel enligt utlänningslagen. Migrationsverket arbetar därför redan idag med att uppdra åt specialisterna att stödja inte bara asylprövningssidan av Migrationsverkets ärendehantering utan även tillståndsärendena. Därtill utbildas för närvarande ytterligare specialister som kommer ha ett särskilt fokus att stödja tillståndsprövningen.

Utmaningar och resursfrågor

En trång sektor inom Migrationsverket är redan idag IT-utveckling. Förslaget om fler individualiserade frågor till utlänningar som lämnar in ansökningar kommer kräva att verkets webformulär för ansökan – samt därtill hörande systemöverföringar – kommer att behöva utvecklas/byggas om.

Den förslagna åtgärden kommer att kräva en mindre utvecklingsinsats för att uppdatera ansökningsformulär och utredningsmallar och som inte bedöms medföra några större kostnader. Eftersom det redan idag görs en prövning av sökandens vandel utifrån de rättsliga förutsättningar som finns, är det svårt att säga hur en förändring av vissa administrativa åtgärder inom samma rättsliga ramar kan påverka handläggningen och därmed kostnaden. Det är dock troligt att ett mer prioriterat arbete för att kontrollera vandel vid handläggningen kommer att öka den genomsnittliga handläggningstiden per ärende. Utan förändringar i lagstiftning och möjlighet för Migrationsverket att göra utvidgade kontroller är det svårt att säga i vilken omfattning ett sådant prioriterat arbete leder till fortsatta utredningsåtgärder och potentiella avslag.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av rättsliga experterna Johan Althini och Camilla Odin. I den slutliga handläggningen har rättschefen Carl Bexelius deltagit.

Mikael Ribbenvik
Generaldirektör