Mötesbok: Kommunfullmäktiges jämställdhetsutskott (2025-05-15)

Kommunfullmäktiges jämställdhetsutskott

Datum: 2025-05-15

Plats: Esplanaden, Stadshuset

Kommentar:

Dagordning

Ärenden

22/25 JUSK Tid för justering 3

23/25 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande 4

24/25 Yttrande över remiss av reviderad policy för inköps- och upphandlingsverksamhet 711

25/25 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd 723

26/25 JUSK yttrande på motion 15/2024: Gör ett omtag i belysningsfrågan 1515

27/25 JUSK yttrande på motion 17/2024: Staket vid kommunala lekplatser 1527

28/25 Ärenden i kommunfullmäktige med jämställdhetsperspektiv T1 - 2025 1532

29/25 JUSK - återrapportering aktivitetsplan och budget T1 2025 1541

30/25 JUSK Information om resultatet av UNGA-enkäten 1546

31/25 Informationer 2025-05-15 1631

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-05-09

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2025/00019

JUSK Tid för justering

Förslag till beslut

Jämställdhetsutskottet beslutar

att protokollet justeras digitalt senast måndag den 19 maj 2025.

Förnamn, Efternamn	Sofia Gustafsson
Befattning	Nämndsekreterare

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-09

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2025/00391

Remiss: Frihet från våld, förtryck och utnyttjande, SOU 2025:28

Förslag till beslut

Jämställdhetsutskottet beslutar

Att godkänna förslag till yttrande

Ärendebeskrivning

Umeå kommun har beretts möjlighet att yttra sig på slutbetänkandet *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande – En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter* inom ramen för *Utredningen om en stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat och hedersrelaterat våld och förtryck*

Syftet med utredningsuppdraget har sammanfattningsvis varit att:

- bedöma om det finns behov av att förtydliga styrningen av centrala myndigheters uppgifter i relation till det sjätte delmålet, samt vid behov föreslå förbättringsåtgärder, såsom ändringar i myndigheternas instruktioner.
- analysera hur samverkan kan utvecklas på nationell, regional och lokal nivå och lämna förslag på åtgärder som syftar till att kommuner och regioner i större utsträckning ska använda de kunskapsstöd som nationella myndigheter erbjuder inom det sjätte delmålet.
- analysera om målen för den nuvarande strategin är ändamålsenliga, bedöma om det är mer effektivt med en särskild strategi om hedersrelaterat våld och förtryck samt ta fram förslag till en eller två långsiktiga strategier.
- bedöma om de indikatorer som används för att följa upp det sjätte delmålet är tillräckliga och ändamålsenliga och föreslå vilka indikatorer som bör användas för att följa upp det sjätte delmålet och ett eventuellt nytt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck, liksom tillhörande strategi eller strategier.

I slutbetänkandet föreslås ”en reform av det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld: från tidsbegränsade, tillfälliga uppdrag till ett hållbart, långsiktigt arbete genom stärkta grunduppdrag och ett tydligt utpekat ansvar för ett

antal centrala myndigheter. Reformen innebär också en förstärkt och samlad samordning av arbetet genom att ett nationellt samordningscentrum mot våld inrättas vid Jämställdhetsmyndigheten".

Jämställdhetsutskottets yttrande
Jämställdhetsutskottet ställer sig positivt till utredningens målsättning att öka samverkan inom det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld med Jämställdhetsmyndigheten som samordningscentrum, för att främja hållbart och långsiktigt arbete samt minska risken för överlappningar och fragmenterat arbete.

Jämställdhetsutskottet instämmer med utredningens bedömning att en fungerande kunskapskedja är av största vikt och är beroende av en ökad samordning. Utskottet vill betona vikten av att kunskapskedjan går åt båda hållen, så att den kunskap som kommuner och regioner besitter tas till vara på vilket också skulle bidra till en ökad samverkan i linje med utredningens målsättning. Utskottet bedömer att en utökad diskussion gällande hur kunskapskedjan kan gå från lokal och regional nivå till nationell nivå skulle ytterligare synliggöra och förtydliga hur en effektiv och fungerande kunskapskedja bör se ut.

Slutbetänkandets bedömning att arbeta utifrån en sammanhållen nationell jämställdhetspolitisk strategi mot våld, förtryck och utnyttjande anser Jämställdhetsutskottet vara ett bra förslag för att möjliggöra ett enhetligt arbete och undvika de potentiella överlappningar som medföljer ett inrättande av ett sjunde delmål för hedersrelaterat våld och förtryck.

Vidare ser utskottet positivt på att mäns våld mot kvinnor fortsatt föreslås vara portalbegrepp i delmålet och i strategin. Mäns våld mot kvinnor kan anses vara den yttersta konsekvensen i ett icke jämställt samhälle och syftet med uttrycket är att förtydliga att det oftast finns en manlig förövare bakom det våld som kvinnor utsätts för och för att tydliggöra det könade maktförhållandet kring offer och förövare. Våldet drabbar alla, men mäns våld mot kvinnor kan anses vara huvudproblemet, även när det kommer till exempelvis prostitution och människohandel och hedersrelaterat våld och förtryck.

Betänkandet betonar att de jämställdhetspolitiska delmålen syftar till att uppnå det riksdagsbundna målet som lyder att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Jämställdhetsutskottet instämmer i bedömningen att det därför är av vikt att delmålen och den nationella jämställdhetspolitiska strategin hålls på en övergripande nivå och har jämställdhetsperspektivet i fokus. Jämställdhetsutskottet saknar den kritik som framfördes i delbetänkandet SOU 2024:21 (*Ett inkluderande*

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00391

jämställdhetspolitiskt delmål mot våld) gällande införandet av ett sjunde delmål och betonar vikten av att fortsatt stå fast vid delbetänkandets bedömning även i slutbetänkandet.

Beslutsunderlag

Remissmissiv
SOU 2024:28

Beredningsansvariga

Annika Dalén, utvecklingsstrateg jämställdhet

Beslutet ska skickas till
KS Diarium

Annika Dalén
Utvecklingsstrateg jämställdhet

Regeringskansliet

Remiss

2025-04-09
A2025/00432

Arbetsmarknadsdepartementet

Remiss av slutbetänkandet Frihet från våld, förtryck och utnyttjande (SOU 2025:28)

Remissinstanser

1. 1,6 Miljoner Klubben
2. 1000 möjligheter
3. Advokatsamfundet
4. Akillesjouren
5. Alltid sedd
6. Arbetsförmedlingen
7. Arbetsgivarverket
8. Barnombudsmannen
9. Boverket
10. Brottsförebyggande rådet
11. Brottsofferjouren
12. Brottsoffermyndigheten
13. ChildX
14. Dals-Eds kommun
15. Diskrimineringsombudsmannen
16. Domstolsverket
17. ECPAT Sverige

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Brunkhalsen
E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

18. Falu kommun
19. Federationen WIZO
20. Folkhälsomyndigheten
21. Forte
22. FQ - Forum - Kvinnor och funktionshinder
23. Freezonen
24. Fredrika Bremer förbundet
25. Friends
26. Funktionsrätt Sverige
27. Frälsningsarmén
28. Försäkringskassan
29. Glöm aldrig Pela och Fadime, GAPF
30. Gällivare kommun
31. Gömda kvinnor
32. Göteborgs kommun
33. Göteborgs universitet (Nationella sekretariatet för genusforskning)
34. Hofors kommun
35. Hörselskadades Riksförbund
36. Inspektionen för vård och omsorg
37. Institutet för Juridik och Internet
38. Institutet för mänskliga rättigheter
39. Internationella Kvinnoförbundet
40. Internetstiftelsen
41. Inte Din Hora
42. Judiska Centralrådet
43. Justitiekanslern
44. Jämställdhetsmyndigheten
45. Karlskrona kommun
46. Karlstads kommun
47. Kils kommun

48. Kriminalvården
49. Kvinnor kan
50. Kvinnor i Svenska Kyrkan
51. Kvinnors nätverk
52. Kvinnors rätt
53. Kumla kommun
54. Kurdistans kvinnoförbund i Sverige
55. Kävlinge kommun
56. Landsorganisationen i Sverige, LO
57. Linköpings kommun
58. Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt centrum för kunskap om våld mot barn)
59. Luleå kommun
60. Lunds kommun
61. Lunds universitet
62. Länsstyrelsen i Jönköpings län
63. Länsstyrelsen i Norrbottens län
64. Länsstyrelsen i Skåne län
65. Länsstyrelsen i Stockholms län
66. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
67. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
68. Länsstyrelsen i Östergötlands län (Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck)
69. Malmö kommun
70. Manscentrum
71. Mansjouren
72. Me Too Sweden
73. Migrationsverket
74. Myndigheten för delaktighet
75. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

76. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
77. Nationell kvinnojour och stöd på teckenspråk, NKJT
78. Nacka kommun
79. Niejda
80. Norrtälje kommun
81. Nätverket mot hedersrelaterat våld och förtryck
82. Origo
83. Oskarshamns kommun
84. Oxelösunds kommun
85. Plattformen Civila Sverige mot människohandel
86. Polismyndigheten
87. Region Gotland
88. Region Skåne
89. Region Stockholm
90. Region Västerbotten
91. Region Örebro
92. RFSL
93. RFSL Ungdom
94. RFSU
95. Riksdagens ombudsmän
96. Riksförbundet för internationella föreningar för invandrarkvinnor, RIFFI
97. Riksförbundet Attention
98. Riksförbundet Män för jämställdhet, MÄN
99. Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Roks
100. Riksföreningen mot incest och andra sexuella övergrepp i barndomen, Rise
101. Romsk kvinnojour
102. Rädda Barnen
103. Rättsmedicinalverket

104. Sandvikens kommun
105. Sametinget
106. Samordningen Metoo-uppropen
107. Shanazi hjältar
108. Skatteverket
109. Skellefteå kommun
110. Socialstyrelsen
111. Somaya stödjour
112. Specialpedagogiska skolmyndigheten
113. SPF Seniorerna
114. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering
115. Statens skolinspektion
116. Statens skolverk
117. Statistiska Centralbyrån
118. Statskontoret
119. Stiftelsen Allmänna Barnhuset
120. Stockholms kommun
121. Stockholms universitet
122. Storasyster
123. Strömsunds kommun
124. Svenska kvinnors Europa Nätverk
125. Svenska Tornedalingarnas Riksförbund
126. Svenskt Näringsliv
127. Sverigefinländarnas delegation
128. Sveriges akademikers centralorganisation, SACO
129. Sveriges Kommuner och Regioner
130. Sveriges Kvinnoorganisationer.
131. Sveriges stadsmissioner
132. Sverigeunionen av Soroptimistklubbar
133. Synskadades Riksförbund

134. Säkerhetspolisen
135. Talita
136. Terrafem
137. Tjejers rätt i samhället, Tris
138. Tjänstemännens centralorganisation, TCO
139. Trajosko Drom
140. Transammans
141. Tranås kommun
142. Trollhättans kommun
143. Umeå kommun
144. Unizon
145. UN Women Sverige
146. Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid)
147. Utan Skyddsnät
148. Vaggeryds kommun
149. Varken hora eller kuvad, VHEK.
150. Vårgårda kommun
151. Vänersborgs kommun
152. Västerås kommun
153. Västra Götalandsregionen
154. Winnet Sverige
155. World Childhood foundation
156. Wonsa
157. Ystads kommun
158. Zonta Sverige
159. Åklagarmyndigheten
160. Östra Göinge kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Arbetsmarknadsdepartementet **senast den 25 juli 2025**. Svaren lämnas per e-post till **a.remissvar@regeringskansliet.se** och **a.jam@regeringskansliet.se**. Ange diarienummer A2025/00432 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandena. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandena kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandena via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Johanna Johnsson
Rättschef

Kopia till
Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande

En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter

Slutbetänkande av
Utredningen om en stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat och hedersrelaterat våld och förtryck

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:28

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1183-1 (tryck)
ISBN 978-91-525-1184-8 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Paulina Brandberg

Regeringen beslutade den 3 augusti 2023 att uppdra åt en särskild utredare att analysera och bedöma om det bör införas ett särskilt delmål om att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur ett sådant jämställdhetspolitiskt delmål kan formuleras samt analysera och lämna förslag på en ny och mer inkluderande målformulering för det nuvarande delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Samma datum förordnades dåvarande ambassadören mot människohandel och numera sanktionssamordnaren Anna Ekstedt (Utrikesdepartementet) som särskild utredare.

Som sakkunnig att biträda utredningen förordnades den 9 oktober 2023 departementssekreteraren Ulrika Helldén (Arbetsmarknadsdepartementet). Den 23 januari 2024 entledigades Ulrika Helldén. I hennes ställe förordnades kanslirådet Marie Ek (Arbetsmarknadsdepartementet) som sakkunnig i utredningen från och med den 23 januari 2024.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 9 oktober 2023 chefsjuristen Cecilia Eneman (Brottsförebyggande rådet), departementssekreteraren Tilde Eriksson (Socialdepartementet), verksamhetsutvecklaren Erika Gyllenswärd (Polismyndigheten), ordföranden Ann Hedberg Balkå (SPF Seniorerna), vice överåklagaren Åsa Hiding (Åklagarmyndigheten), universitetsadjunkten Hadil Zainal Kamil (Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala universitet), professorn Laura Korhonen (Barnafrid, Linköpings universitet), verksamhetschefen Henrik Källberg (Stadsmissionen), processamordnaren Maria Melin (Myndigheten för delaktighet), projektledaren Jenny Norén (Sveriges Kommuner och Regioner), utredaren Lotta Nybergh (Socialstyrelsen), universitetslektorn Devin Rexvid (Stockholms universitet), advokaten Nicolaus Rubensson (Advokatlaget), departementssekreteraren Helena Rönnblom (Justi-

tiedepartementet), teamledaren Kina Sjöström (Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter, RFSL), dåvarande docenten numera professorn Susanne Strand (Örebro Universitet), psykologen Ulla Thorslund (Leg. psykolog Ulla Thorslund AB), enhetschefen Mikael Thörn (Jämställdhetsmyndigheten) och sakkunniga Åsa Witkowski (Unizon).

Den 6 november 2023 förordnades advokaten Rebecca Lagh (Advokatbyrå Rebecca Lagh) som expert i utredningen. Den 6 maj 2024 entledigades Devin Rexvid och Jenny Norén. I deras ställe förordnades konsulten Hoshi Kafashi (grundare av Shanazi hjältar) och utredaren Karen Austin (Sveriges Kommuner och Regioner) från och med den 6 maj 2024.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes den 14 augusti 2023 kanslirådet Helena Hagelberg. Som sekreterare anställdes den 1 oktober 2023 utredaren Karl Djurberg Malm och den 1 november 2023 nationella samordnaren Hanna Hansson.

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande – En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter* (SOU 2025:28). Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna som i huvudsak ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Utredningens uppdrag har härigenom slutförts.

Stockholm i mars 2025

Anna Ekstedt

Helena Hagelberg
Karl Djurberg Malm
Hanna Hansson

Innehåll

Sammanfattning **19**

Summary **39**

1 Författningsförslag **53**

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten 53

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen 54

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten 55

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk 56

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet 57

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten 58

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 61

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket 62

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten 63

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor 64

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten 67

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården 68

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:78) med instruktion för Myndigheten för delaktighet 69

2 Utredningens uppdrag och arbete 71

2.1 Utredningens uppdrag 71

2.2 Utredningens arbete 72
2.2.1 Barnrätts- och ungdomsperspektiv 74

2.3 Betänkandets disposition 75

3 Inledning 77

3.1 Regeringen har aviserat ett sjunde delmål om hedersrelaterat våld och förtryck 78

3.2 Våld är ett hinder för jämställdhet 79

3.3 Vår användning av centrala begrepp 83

4 Rekommendationer från internationella granskningsorgan 87

4.1 Konventionernas betydelse för jämställdhetspolitiken 88

4.2 FN-konventioner och deklarationer 92
4.2.1 FN:s konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (kvinnokonventionen) 92

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

4.2.2 FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) 94
4.2.3 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 97

4.3 Istanbulkonventionen ställer krav på att Sverige vidtar åtgärder 99
4.3.1 Politiken ska vara samordnad 100
4.3.2 GREVIO rekommenderar en helhetssyn och formaliserad samverkan 100
4.3.3 Sverige behöver utveckla insamlingen av data 102
4.3.4 Våld som ryms inom konventionen ska hanteras samlat 103
4.3.5 Sverige får flera rekommendationer om att stärka det förebyggande arbetet 105
4.3.6 Rekommendationer till Sverige om att utveckla stöd och skydd till våldsutsatta 106
4.3.7 Utredningskapaciteten hos brottsbekämpande myndigheter behöver öka 107
4.3.8 I en tematisk rapport utvecklar GREVIO sina rekommendationer 107

4.4 Europarådets konvention om bekämpande av människohandel 108
4.4.1 Arbetet kräver helhetssyn och bör utgå från ett jämställdhetsperspektiv 109
4.4.2 Identifiering av offer samt skydd och stöd ska följa vissa procedurer 111
4.4.3 GRETA har kritiserat Sveriges arbete gällande identifiering, skydd och stöd och rekommenderar en stärkt helhetssyn 111
4.4.4 GRETA rekommenderar en oberoende nationell rapportör 113

5 Förutsättningar och statligt stöd för arbetet på regional och lokal nivå 115

5.1 Kommunernas förutsättningar 116
5.1.1 Samordnad styrning underlättar för kommunerna 118

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

5.2 Regionernas förutsättningar 119
5.3 Civilsamhället 120
5.4 Aktuella och vissa tidigare statsbidrag inom ramen för det sjätte delmålet 122
5.4.1 Tidigare statsbidrag inom området 126
5.4.2 Statsbidrag inom ramen för andra utgiftsområden 130

6 Regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna 133

6.1 Allmänt om regeringens styrning av myndigheter 134
6.1.1 Styrningen utgår från grundlag och lag 134
6.1.2 Regeringen har slagit fast grundprinciper för styrningen 135
6.1.3 Det finns många olika sätt för regeringen att styra 135
6.1.4 Ekonomi- och resultatstyrningen är den dominerande styrformen 136
6.1.5 Resultatredovisningen är reglerad 138
6.1.6 Resultatstyrningen har vissa kända utmaningar .. 138
6.1.7 Regeringen har andra styrverktyg att tillgå 140
6.1.8 Styrningen ska som huvudregel utgå från författningar 142
6.2 Styrningen av universitet och högskolor ser annorlunda ut 143
6.3 Det finns flera utmaningar med att styra tvärsektoriella frågor 144
6.4 Regeringens styrning av jämställdhetspolitiken 146
6.4.1 En målstruktur med ett övergripande mål och sex delmål 146
6.4.2 En nationell strategi för att hålla samman det tvärsektoriella arbetet mot våld 147
6.4.3 Jämställdhetsintegrering huvudsaklig strategi 148
6.4.4 Anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder 150
6.4.5 Många myndigheter har särskilda uppdrag inom det sjätte delmålet 152

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

6.5 Centrala förvaltningsmyndigheterna inom jämställdhetspolitiken 152
6.5.1 Jämställdhetsmyndigheten har en central roll 152
6.5.2 Länsstyrelserna arbetar enligt en särskild förordning 155
6.5.3 Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland 156
6.5.4 Nationellt centrum för kvinnofrid 158
6.5.5 Barnafrid 159

6.6 Myndigheternas arbete och organisering har utvärderats flera gånger 160
6.6.1 Mäns våld mot kvinnor – en analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin 160
6.6.2 Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten 162
6.6.3 Strukturer för stöd 163

7 Samverkan mellan myndigheter 167

7.1 Samverkan är ett lagkrav 167
7.1.1 Samverkan, samarbete och samordning regleras på olika sätt för nationella myndigheter, regioner och kommuner 167
7.1.2 Det finns även mer specifik reglering om samverkan 169
7.1.3 Samverkanskrav i styrningen av myndigheterna 170

7.2 Det finns utmaningar med samverkan 170

7.3 Samverkan kräver tydlig roll- och ansvarsfördelning 172

7.4 Det finns flera olika samverkansstrukturer inom jämställdhetspolitiken 173
7.4.1 Jämställdhetsmyndigheten bedriver flera viktiga samverkansstrukturer 173
7.4.2 Exempel på andra samverkansstrukturer 175
7.4.3 Samverkansstrukturer inom andra politikområden 180

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

7.5 Samverkan behöver utvecklas 183

8 Förslag för effektivare styrning genom stärkt samordning och samverkan 189

8.1 Regeringen bör inrätta ett nationellt samordningscentrum mot våld vid Jämställdhetsmyndigheten 192
8.1.1 Internationella åtaganden och rekommendationer föreskriver samordning och samverkan 195
8.1.2 Den politiska prioriteringen att motverka våldet kräver stärkt samordning 198
8.1.3 Det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld behöver en stärkt samordning 202
8.1.4 Ett samordningscentrum vid Jämställdhetsmyndigheten stärker kopplingen till övriga jämställdhetspolitiken 207
8.1.5 Ett samordningscentrum understryker vikten av arbetet mot våld och tydliggör Jämställdhetsmyndighetens funktion 207
8.1.6 Det krävs ökad samordning för att stärka kunskapskedjan 208
8.1.7 Ökad samordning kan bidra till mer ändamålsenlig samverkan för att motverka våldet 212
8.1.8 Eventuella nackdelar med ett samordningscentrum 213

8.2 Samordningscentrumets uppgifter och organisation 215
8.2.1 Samordningscentrumets uppgifter 216
8.2.2 Samordningscentrumets organisation 228
8.2.3 Alternativ vi har övervägt 229

8.3 Regeringen bör ändra flera centrala myndigheters uppgifter och uppdrag 231
8.3.1 Vårt urval av myndigheter 238
8.3.2 Det finns ett flertal andra myndigheter och aktörer som har viktig verksamhet 242

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

8.3.3 Eventuella nackdelar med nya instruktionsenliga uppgifter för centrala myndigheter 244
8.3.4 Myndigheterna bör gemensamt ta fram en plan för arbetet 245

8.4 Ny uppgift för Socialstyrelsen 246

8.5 Länsstyrelsernas roll förändras 252

8.6 Övriga överväganden 261
8.6.1 Våra förslag kan leda till ändamålsenlig samverkan mellan myndigheter i arbetet mot våld 261
8.6.2 Samverkan på regional och lokal nivå behöver fortsatt utvecklas 263
8.6.3 Antalet uppdrag bör minska, men är fortsatt ett viktigt styrinstrument 266
8.6.4 Nationella rapportörsfunktionen avseende människohandel bör stärkas 267
8.6.5 Regeringen bör noggrant följa och utvärdera arbetet och överväga ytterligare reformer om det inte ger resultat 271

9 Styrning genom strategier 275

9.1 Styrning genom strategier 275

9.2 Framgångsfaktorer för strategier 277
9.2.1 Strategier behöver kopplas till konkreta styrmedel 277
9.2.2 Strategier behöver vara konkreta och tydliga med en stöd- och samordningsfunktion 278
9.2.3 Risker vid framtagande och genomförande av strategier 279

9.3 Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 279
9.3.1 Syfte och tillämpningsområde 279
9.3.2 Strategins utgångspunkter 280
9.3.3 Strategins målsättningar 282

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

9.3.4 Organisation för genomförande och uppföljning ... 283
9.3.5 Åtgärdsprogram kopplade till den nationella strategin ... 284
9.3.6 Regeringens handlingsplaner inom ramen för det sjätte delmålet ... 286

9.4 Beskrivning av andra strategier, program och handlingsplaner ... 287
9.4.1 Strategier och program för brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete ... 287
9.4.2 Strategier och handlingsplaner för mänskliga rättigheter ... 291
9.4.3 Övriga strategier och handlingsplaner ... 293
9.4.4 Regionala strategier ... 297
9.4.5 Pågående arbete med att ta fram nya strategier och handlingsplaner ... 299
9.4.6 EU-strategier ... 301

10 Överväganden inför förslag till nationell strategi ... 307

10.1 Mer effektivt med en samlad strategi ... 307
10.1.1 Internationella åtaganden ställer krav på en samordnad politik ... 310
10.1.2 En särskild strategi gynnar inte de utsatta ... 311
10.1.3 Två strategier inom jämställdhetspolitiken riskerar att göra styrningen spretig och otydlig ... 313
10.1.4 Ett samordnat arbete ger bättre genomslag i det praktiska arbetet ... 314
10.1.5 En särskild strategi om hedersrelaterat våld och förtryck försvårar ett samordnat arbete ... 316
10.1.6 Jämställdhetsmyndigheten ska samordna hela det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld ... 318
10.1.7 Två strategier försvårar uppföljningen av våldsområdet ytterligare ... 318

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

10.2 En handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck ... 319
10.2.1 Regeringen kan använda handlingsplaner för andra prioriteringar i det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld ... 321
10.3 Regeringen bör inte ta fram övergripande åtgärdsprogram ... 322
10.4 Den nationella strategin har bidragit till att utveckla arbetet ... 325
10.5 Strategins övergripande mål och tillämpningsområde ... 326
10.5.1 Fortsatt viktigt att fokusera på det våld flickor och kvinnor utsätts för av framför allt pojkar och män ... 327
10.5.2 Tioårig strategi med kontinuerlig uppföljning ... 328
10.5.3 Närliggande strategier ... 329
10.6 Strategin bör ha färre utgångspunkter ... 332
10.7 Strategiska områden i stället för målsättningar ... 333
10.7.1 Strategiska områden tydliggör arbetets inriktning ... 334
10.7.2 De strategiska områdena behöver delas upp ... 336
10.7.3 Inriktning för arbetet behöver anges i strategin ... 342
10.8 Redogöra för vilka effekter i samhället den föreslagna strategin ska leda till ... 343
10.8.1 Förbättrad samordning med det breda brottsförebyggande arbetet ... 344
10.8.2 Förutsättningar på regional och lokal nivå spelar roll ... 345

11 Förslag till strategins utgångspunkter och strategiska områden ... 349

11.1 Strategins tre utgångspunkter ... 349
11.2 Fem strategiska områden ... 356
11.2.1 Våldsförebyggande arbete – stärkta insatser med särskilt fokus på barn och unga ... 358

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

11.2.2 Upptäckt av våld – mer aktivt arbete för att upptäcka och agera vid våld 370
11.2.3 Stöd och skydd till våldsutsatta – förbättrad tillgång och ökad jämlikhet över hela landet 381
11.2.4 Brottsbekämpning – ökad operativ förmåga att förebygga, utreda och lagföra brott 398
11.2.5 Återfallsförebyggande arbete – ett utvecklingsarbete som når fler 411

12 Förslag till nationell jämställdhetspolitisk strategi mot våld, förtryck och utnyttjande 419

12.1 Nationell jämställdhetspolitisk strategi mot våld, förtryck och utnyttjande 420
12.1.1 Inledning 421
12.1.2 Ett gemensamt samhällsansvar 430
12.1.3 En långsiktig struktur för genomförande, stöd, samordning och uppföljning 431
12.1.4 Strategins utgångspunkter 437
12.1.5 Fem strategiska områden 442
12.1.6 Våldsförebyggande arbete – stärkta insatser med särskilt fokus på barn och unga 443
12.1.7 Upptäckt av våld – mer aktivt arbete för att upptäcka och agera vid våld 453
12.1.8 Stöd och skydd till våldsutsatta – förbättrad tillgång och ökad jämlikhet över hela landet 463
12.1.9 Brottsbekämpning – ökad operativ förmåga att förebygga, utreda och lagföra brott 475
12.1.10 Återfallsförebyggande arbete – ett utvecklingsarbete som når fler 484

12.2 Inspel till en handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck 490
12.2.1 En handlingsplan ger mer verksamhetsnära prioriteringar och kan vara ett verktyg för regeringen att stärka arbetet 490
12.2.2 Handlingsplanen kan samla insatser från flera politikområden 492
12.2.3 En handlingsplan behöver svara mot de behov som finns på området 493

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

12.2.4 Inspel till insatser som kan ingå i en handlingsplan 495

13 Uppföljning av det sjätte delmålet 503

13.1 Nationell, regional och lokal uppföljning 504
13.1.1 Nationell uppföljning 504
13.1.2 Regional och lokal uppföljning 505

13.2 Indikatorer kan ge en fördjupad uppföljning av sjätte delmålet 506
13.2.1 Indikatorer ger en bild av utvecklingen på ett område 506

13.3 Uppföljning av jämställdhetspolitiken genom indikatorer 507
13.3.1 Arbetet med indikatorerna har utvecklats över tid 509
13.3.2 Jämställdhetsmyndighetens arbete för att följa upp den nationella strategin 512
13.3.3 Regeringens skrivelser om fördjupad uppföljning av sjätte delmålet 514
13.3.4 Andra undersökningar och studier med betydelse för uppföljningen av det sjätte delmålet 515

13.4 Internationella kartläggningar 517

14 Förslag om förstärkt uppföljning 519

14.1 Våra utgångspunkter för att bedöma ändamålsenlighet och föreslå indikatorer 520
14.1.1 Indikatorerna behöver uppfylla grundläggande kriterier 520
14.1.2 Svårt område att följa upp 522
14.1.3 Utveckling av statistik inom centrala områden ... 525

14.2 Nuvarande indikatorer för uppföljning 530
14.2.1 Nuvarande indikatorer för att följa delmålet 531
14.2.2 Nuvarande indikatorer för att följa målsättningen om ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete 532

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

14.2.3 Nuvarande indikatorer för att följa målsättningen om förbättrad upptäckt och stärkt skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn ... 533
14.2.4 Nuvarande indikatorer för att följa målsättningen om effektivare brottsbekämpning ... 533
14.2.5 Nuvarande indikatorer för att följa målsättningen om förbättrad kunskap och metodutveckling ... 535
14.2.6 Nuvarande indikatorer som SCB redovisar ... 535

14.3 Bedömning av indikatorernas ändamålsenlighet ... 536
14.3.1 Indikatorerna behöver motiveras och delas in utifrån strategins strategiska områden ... 538
14.3.2 Indikatorerna för att mäta samhällsutvecklingen är i stort ändamålsenliga ... 539
14.3.3 Indikatorerna för det våldsförebyggande arbetet är i stort ändamålsenliga ... 540
14.3.4 Det behövs träffsäkra indikatorer för att kunna följa upptäckt av våld ... 541
14.3.5 Uppföljningen av stöd och skydd till våldsutsatta kan utvecklas vidare ... 542
14.3.6 Indikatorerna för brottsbekämpningen behöver vara flera ... 544
14.3.7 Kunskaps- och metodutveckling behöver följas upp närmare de praktiska verksamheterna ... 545
14.3.8 SCB har flera indikatorer om oro och anmälda brott ... 546
14.3.9 Uppföljningen behöver utvecklas avseende hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel ... 548
14.3.10 Indikatorerna bör brytas ned på regional och lokal nivå ... 549

14.4 Förslag på indikatorer för att följa delmålet och tillhörande strategi ... 550
14.4.1 Förslag på indikatorer för att följa samhällsutvecklingen ... 552

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

14.4.2 Förslag på indikatorer för att följa upp våldsförebyggande arbete ... 555
14.4.3 Förslag på indikatorer för att mäta upptäckt av våld ... 556
14.4.4 Förslag på indikatorer för att följa upp stöd och skydd ... 559
14.4.5 Förslag på indikatorer inom området brottsbekämpning ... 561
14.4.6 Förslag på indikatorer för att mäta återfallsförebyggande arbete ... 567
14.4.7 Behov av fortsatt utveckling av indikatorer och uppföljningen i stort inom våldsområdet ... 567

14.5 Jämställdhetsmyndigheten bör lämna en fördjupad uppföljning vart fjärde år ... 570

14.6 Prevalensstudie ... 574

15 Konsekvenser av utredningens förslag ... 581

15.1 Krav på konsekvensanalysen ... 581

15.2 Ekonomiska konsekvenser för staten ... 582
15.2.1 Ett nationellt samordningscentrum mot våld vid Jämställdhetsmyndigheten ... 585
15.2.2 Instruktionsenliga uppgifter till centrala myndigheter ... 587
15.2.3 Ny uppgift för Socialstyrelsen ... 590
15.2.4 Förändringar i länsstyrelsernas förordning ... 591
15.2.5 Myndighetsgemensamt regeringsuppdrag om en plan för arbetet ... 592
15.2.6 Ny jämställdhetspolitisk strategi mot våld, förtryck och utnyttjande ... 593
15.2.7 Förslag om prevalensstudie ... 595
15.2.8 Handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck ... 596

15.3 Finansiering av kostnadskonsekvenserna för staten ... 596

15.4 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna ... 597

15.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ... 599

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

15.6 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 599

15.7 Konsekvenser för sysselsättningen..... 600

15.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män 601

15.9 Möjligheten att nå det integrationspolitiska målet..... 603

15.10 Konsekvenser för barn och barns rättigheter 605

Referenser..... 607

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2023:117..... 645

Bilaga 2 Förteckning över myndigheter med uppdrag inom strategin..... 661

Bilaga 3 Förteckning över aktörer som utredningen har träffat 689

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Den 3 augusti 2023 beslutade regeringen utredningens direktiv. Av direktiven framgår att utredningen ska:

- bedöma om det finns behov av att förtydliga styrningen av centrala myndigheters instruktionsenliga uppgifter i relation till det sjätte delmålet, bland annat för att undvika eventuell överlappning mellan olika myndigheters uppgifter på området samt vid behov föreslå förbättringsåtgärder, såsom ändringar i myndigheternas instruktioner.
- analysera hur samverkan kan utvecklas på nationell, regional och lokal nivå, exempelvis vad gäller våldsförebyggande insatser och skydd och stöd till våldsutsatta och lämna förslag på åtgärder som syftar till att kommuner och regioner i större utsträckning ska använda de kunskapsstöd som nationella myndigheter erbjuder inom det sjätte delmålet.
- analysera om målen för den nuvarande strategin är ändamålsenliga, bedöma om det är mer effektivt med en särskild strategi om hedersrelaterat våld och förtryck samt ta fram förslag till en eller två långsiktiga strategier.
- bedöma om de indikatorer som används för att följa upp det sjätte delmålet är tillräckliga och ändamålsenliga och föreslå vilka indikatorer som bör användas för att följa upp det sjätte delmålet och ett eventuellt nytt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck, liksom tillhörande strategi eller strategier.

I mars 2024 lämnade vi delbetänkandet *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld* (SOU 2024:21).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Våra förslag

Våra förslag i detta slutbetänkande innebär en reform av det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld: från tidsbegränsade, tillfälliga uppdrag till ett hållbart, långsiktigt arbete genom stärkta grunduppdrag och ett tydligt utpekat ansvar för ett antal centrala myndigheter. Reformen innebär också en förstärkt och samlad samordning av arbetet genom att ett nationellt samordningscentrum mot våld inrättas vid Jämställdhetsmyndigheten. Sammantaget innebär våra förslag en förstärkt styrning av jämställdhetspolitiken, som förbättrar möjligheten att uppnå nollvisionen om att alla former av våld ska upphöra. Vi använder begreppet våldsform för att beskriva olika former av våld och våldsområden: mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel.

Regeringen bör utveckla styrningen av centrala myndigheter

Att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra är en prioriterad fråga, och har varit så under lång tid. Det handlar om att bekämpa allvarlig kriminalitet. I budgetpropositionen pekar regeringen ut frågorna som de viktigaste för kriminalpolitikens inriktning, vid sidan av organiserad brottslighet och kriminella nätverk. Att öka tryggheten för enskilda och bekämpa den organiserade brottsligheten samt våld mot kvinnor och barn ses som en central uppgift för hela samhället. Arbetet är också högt prioriterat utifrån det jämställdhetspolitiska målet. Regeringen ser kopplingar mellan uppväxtvillkor och kriminalitet och är tydlig med att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck ska bekämpas med samma kraft som den organiserade brottsligheten. Det är vår bedömning att regeringen behöver samordna dessa kriminalpolitiska och jämställdhetspolitiska prioriteringar och tydligare omsätta dem i styrningen av myndigheterna. Styrningen har hittills framför allt skett genom tidsbegränsade uppdrag. Det ger inte den långsiktighet och stabilitet som arbetet kräver.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Vi har i vårt analysarbete identifierat flera faktorer som talar för att myndigheternas arbete och regeringens styrning kan och bör utvecklas. Våra förslag för en förstärkt styrning ska ses som en helhet.

Regeringen bör inrätta ett nationellt samordningscentrum mot våld vid Jämställdhetsmyndigheten

Det är en komplex uppgift att effektivt förebygga och motverka våld. Arbetet förutsätter nära samverkan och samarbete mellan flera olika berörda myndigheter som har ansvar för olika delar av arbetet. För att säkerställa att nödvändig samverkan kommer till stånd behöver regeringen stärka Jämställdhetsmyndighetens ansvar i arbetet mot våld genom att inrätta ett nationellt samordningscentrum som har fokus på samtliga våldsformer. Vi föreslår att Jämställdhetsmyndigheten får förtydligat och förstärkt ansvar för samordning av arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Centrala myndigheter får samtidigt instruktionsenliga uppgifter att ingå i ett myndighetsgemensamt arbete mot samtliga våldsformer som ska samordnas av samordningscentrumet.

Förslaget innebär att Jämställdhetsmyndighetens uppgifter rörande nationell samordning av arbetet mot prostitution och människohandel kvarstår i sin helhet för att utgöra en integrerad del av samordningscentrumet. Förslaget innebär också att de uppgifter som Jämställdhetsmyndigheten enligt regeringens beslut ska ta över från Länsstyrelsen Östergötland avseende hedersrelaterat våld och förtryck ska ingå i samordningscentrumets uppgifter.

Att öka graden av samordning av arbetet och att samla ansvaret hos en aktör, som har överblick över hela området, ger myndigheterna bättre förutsättningar att bidra till genomförandet av den nationella strategin och dess strategiska områden (se kapitel 11 och 12). En ökad samordning kan bidra till att myndigheterna samarbetar bättre och kan stärka insatserna på området, vilket möjliggör en bättre behovsanpassning i stödet till andra myndigheter, regioner, kommuner och civilsamhället. Samtidigt ska en nationell samordnande myndighet inte ta över ansvar som andra myndigheter redan har, utan bidra till ett mervärde i förhållande till vad som redan finns.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Regeringen bör ändra centrala myndigheters instruktioner

Vår bedömning är att flera myndigheter utifrån sina olika roller och uppgifter i olika grad är centrala för arbetet mot våld. För att arbetet med att genomföra regeringens strategi ska bli så långsiktigt, kontinuerligt, hållbart och effektivt som möjligt behöver de centrala myndigheternas instruktioner reglera uppgiften att delta i ett myndighetsgemensamt arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel.

Vi föreslår därför att Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Kriminalvården, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Statens skolverk, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten får instruktionsenliga uppgifter att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel.

De utpekade centrala myndigheterna behöver intensifiera sitt respektive arbete med att förebygga, upptäcka, ge stöd och skydd, utreda och lagföra våld. Genom att ge centrala myndigheter instruktionsenliga uppgifter som knyter an till Jämställdhetsmyndighetens samordningsroll skapas en grundstruktur av myndigheter med kompletterande uppgifter som täcker in alla aspekter av det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld och höjer ambitionsnivån.

För lärosätena bör regeringen justera de särskilda uppdragen eller särskilt skriva in i regleringsbreven för Uppsala universitet, där Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) finns, respektive Linköpings universitet, där Barnafrid – Nationellt centrum för kunskap om våld mot barn finns, att de ska samverka med den nya myndighetsstrukturen. Även länsstyrelserna ska vara representerade i det myndighetsgemensamma arbetet. Detta framgår av den förordning som reglerar deras regionala arbete mot våld.

Den nuvarande ordningen för myndigheternas arbete, med många tillfälliga uppdrag med tillhörande medel från sakanslag, riskerar att göra arbetet fragmentiserat och försämra effektiviteten. Det försvårar en samlad överblick av helheten och det finns uppenbara risker att insatser som genomförs inte fullt ut motsvarar behoven. Vi gör bedömningen att instruktionsenliga uppgifter kommer att skapa

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

bättre förutsättningar för långsiktighet. Det ökar myndigheternas möjlighet att mer effektivt utforma och prioritera arbetet mot våld och att höja ambitionen. Det kan bidra till förbättrad implementering av utvecklade och nya arbetssätt, ett behov som många myndigheter lyft i våra samtal.

Vårt förslag syftar till att tydliggöra regeringens styrning och även att skapa bättre förutsättningar för den samverkan som krävs mellan myndigheter inom ramen för det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld. Förslaget innebär att den grupp myndigheter som i första hand behöver samverka formaliseras tydligt.

Vårt förslag ger regeringen utökade möjligheter att stärka sin uppföljning av centrala myndigheter. Instruktionsenliga uppgifter ska redovisas årligen i myndigheternas årsredovisningar. Vi föreslår därtill att Jämställdhetsmyndigheten vart fjärde år ska lämna en fördjupad uppföljning till regeringen, där statistikansvariga myndigheter behöver bistå i arbetet (se kapitel 14). Detta ger sammantaget regeringen möjlighet att nära följa upp myndigheternas arbete och säkerställa att arbetet prioriteras.

Ny uppgift för Socialstyrelsen

Socialstyrelsen får en ny instruktionsenlig uppgift att utveckla en nationell samordning av kunskapsutveckling av insatser, metoder och arbetsformer för att identifiera, bedöma och ge stöd och behandling till våldsutsatta inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvarsområde (se avsnitt 8.4). Syftet är att förstärka arbetet med att utveckla och utvärdera metoder för arbetet med att identifiera, bedöma (till exempel behov och risk), ge stöd och behandling till personer utsatta för mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Innan instruktionsändringen bedömer vi att Socialstyrelsen bör få ett uppdrag från regeringen att utforma arbetet så att överlappningar med andra myndigheter kan undvikas.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Länsstyrelsernas roll bör förändras

För att nå den regionala och lokala nivån behöver samordningscentrumet vid Jämställdhetsmyndigheten samverka med länsstyrelserna. Vi föreslår därför ett förtydligande av länsstyrelsernas roll i det regionala och lokala arbetet, med ett förtydligat fokus på delarna i uppdraget som handlar om att främja samverkan i länet. Det finns en samstämmighet hos flera myndigheter och kommuner som vi har mött att det behövs ett ökat fokus på att implementera kunskap och arbetssätt i regionala och lokala verksamheter. Vi föreslår därför att stöd till implementering särskilt benämns i förordningen som styr länsstyrelsernas arbete (se avsnitt 8.5).

Våra förslag kan bidra till att kommuner och regioner i större utsträckning använder nationella kunskapsstöd

För att arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel ska vara effektivt krävs kunskap och kompetens om våld. Kunskapen är avgörande för att myndigheter, regioner, kommuner och andra aktörer ska kunna erbjuda ändamålsenliga insatser inom sina respektive verksamhetsområden. För att den senaste kunskapen och metoderna ska komma till praktisk användning behöver det finnas en fungerande kunskapskedja, från forskning och nationella kunskapsproducerande myndigheter till regional och lokal nivå. En effektiv kunskapskedja behöver också omhänderta kunskaper och behov som finns och utvecklas på lokal nivå. För yrkesverksamma handlar det om att teoretiska kunskaper ska kunna omsättas i praktiken och att det ska finnas förutsättningar och verktyg i den egna verksamheten för att kunna agera utifrån sina kunskaper och kompetenser.

Det är svårt att prata om en kunskapskedja för hela det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld. Behoven och förutsättningarna ser olika ut inom olika sektorer och delar av arbetet mot våld, men det finns utvecklingsbehov i alla sektorer. Det handlar om behov av olika kunskap, metoder och arbetssätt beroende på sektor.

Vi lämnar flera förslag för att tydliggöra den nationella strukturen för kunskapsstöd. Många myndigheter har i dag i uppgift att sammanställa och sprida kunskap. Vårt förslag om ett samordnings-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

centrum gör att denna uppgift kan ske på ett mer systematiskt sätt. Det kan också möjliggöra bättre metodutveckling, implementering och sammanhållen kompetensutveckling. Vi föreslår också att Socialstyrelsen får ansvar för att bland annat utveckla och utvärdera metoder för att upptäcka våldsutsatthet och ge rätt stöd till våldsutsatta inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården i likhet med deras ansvar som samordnare för arbete med våldsutövare. För att stärka andra perspektiv i arbetet föreslår vi att flera myndigheter som företräder ett särskilt perspektiv, till exempel Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Myndigheten för delaktighet och Barnafrid ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot våld. Vi lämnar också förslag om att renodla länsstyrelsernas roll och att fokus för länsstyrelserna bör ligga på att stödja och bidra till ett strategiskt och kunskapsbaserat arbete i länet, främja samverkan, bidra till utbildning och kompetensutveckling, inklusive stöd till implementering av nationella myndigheters kunskapsstöd.

Regeringen bör ta fram en samlad strategi

Regeringen bör ta fram en sammanhållen strategi som samlar arbetet för att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation, hedersrelaterat våld och förtryck och utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Sverige har genom att underteckna flera internationella konventioner förbundit sig att skydda allas rätt till stöd och skydd vid våldsutsatthet, bland annat Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen).

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem som behöver förebyggas och bekämpas för att uppnå jämställdhet. Det är tydligt att det arbetet behöver prioriteras och stärkas. Vi bedömer dock att en särskild strategi om hedersrelaterat våld och förtryck kan försvåra en samordnad politik och leda till en ofördelaktig uppdelning av myndigheters och andra aktörers arbete för att nå nollvisionen om att våldet ska upphöra. En särskild strategi mot hedersrelaterat våld och förtryck riskerar att skapa stuprör i arbetet och försvaga kopplingen till de övriga våldsformerna och till den övriga jämställdhetspolitiken. Vi bedömer att det skulle göra att arbetet sidoordnas på ett sätt som inte skulle gynna de ut-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

sattas tillgång till stöd och skydd. Vi föreslår att regeringen i stället kan göra relevanta prioriteringar av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtyck genom särskilda inriktningar kopplat till samtliga strategiska områden i strategin samt genom att ta fram en särskild handlingsplan. En handlingsplan kan vara ett mer verksamhetsnära styrningsverktyg än en övergripande nationell strategi, genom att den kan innehålla tidsatta och finansierade uppgifter och uppdrag som styr utpekade myndigheters arbete. Vi lämnar inspel till några sådana insatser i kapitel 12.

Två olika strategier inom det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld kan göra regeringens styrning spretig och otydlig för de myndigheter som ska omsätta strategierna i sina verksamheter. Två strategier inom jämställdhetspolitiken skulle innebära att regeringen ger överlappande strategiska prioriteringar inom samma politikområde. Myndigheter och övriga aktörer som ska ta avstamp i strategierna skulle då behöva förhålla sig till två styrsignaler med dubbla uppsättningar politiska prioriteringar inom samma politik- och verksamhetsområde. Det finns en stor risk att två strategier skulle leda till svårigheter för myndigheterna att avgöra vad som ska prioriteras och leda till att arbetet blir mindre effektivt. Regeringen har också i och med överflytten av verksamheten vid Nationellt Centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland (NCH) till Jämställdhetsmyndigheten valt att samordna arbetet mot alla våldsformer hos en och samma aktör. Det försvårar för Jämställdhetsmyndigheten att ha två strategier att förhålla sig till i sin nya roll. Två strategier skulle också riskera att försvåra uppföljningen av arbetet.

Hedersrelaterat våld och förtryck har tydliga särdrag som kräver särskilda åtgärder. En central aspekt är kontrollen av flickor och kvinnors sexualitet. Ett annat exempel är att förtrycket och våldet utförs eller sanktioneras av en vidare krets, i många fall av ett kollektiv som inte sällan utgörs av den egna familjen eller släkten. Det innebär att den som är utsatt för hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck är särskilt utsatt, exempelvis eftersom personen oftast helt saknar stöd från sina anhöriga. Dessa särdrag framgår av regeringens definition av hedersrelaterat våld och förtryck och behöver alltid vara utgångspunkten för arbetet. Alla insatser ska vara anpassade utifrån de specifika behov som finns kopplat till respektive våldsform.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Det faktum att en våldsform har tydliga särdrag är enligt vår bedömning inte ett tillräckligt skäl för att särkoppla arbetet från andra våldsformer i det nationella arbetet. Yrkesverksamma inom relevanta verksamheter, såsom socialtjänst och rättsväsende, behöver ha den kunskap som krävs för att anpassa insatserna efter hur våldsutsattheten ser ut.

Kunskapen om våld i stort behöver öka inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, rättsväsendet, skolan och hos andra aktörer som i sin olika roller kan möta utsatta. Vid avsaknad av erforderlig grundkunskap om våld riskerar en ordning där hedersrelaterat våld och förtryck lyfts ut som en helt särkopplad problematik att medföra att myndigheter och andra relevanta aktörer inte upptäcker våldsutsatthet, oavsett våldsform. Det skulle också medföra en risk att aktörerna, till nackdel för de utsatta, inte skulle kunna dra nytta av de kunskaper, verktyg och åtgärder som finns i arbetet mot våldet i stort för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

Alla aktörer som arbetar med åtgärder mot våldet behöver uppmärksamma de beröringspunkter, överlappningar och skillnader som finns mellan de olika våldsformerna. Det är också viktigt att alla aktörer som arbetar med genomförandet av strategin uppmärksammar den särskilda utsatthet eller sårbarhet som kan påverka att människor utsätts för våld, till exempel funktionsnedsättning, sexuell läggning, könsidentitet, könsuttryck eller missbruk och beroende och som också påverkar individers möjlighet till stöd och skydd.

Nationella strategier kan bidra till att samordna och stärka regeringens politik inom ett tvärsektoriellt område. En nationell strategi beskriver problembilder, lösningar och prioriteringar på en övergripande nivå och behöver vara relevant och giltig för flera olika aktörer. Mot bakgrund av detta är det mer ändamålsenligt med en övergripande och samlad strategi, som sedan omsätts i praktiken genom särskilda aktiviteter, uppgifter eller uppdrag till olika offentliga aktörer. Detta gör styrningen mer effektiv. Strategin samlar de tvärsektoriella frågorna och pekar ut riktningen medan den formella styrningen ger myndigheterna praktiska och mer detaljerade uppgifter.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Förslag till nationell jämställdhetspolitisk strategi mot våld, förtryck och utnyttjande

Det övergripande riksdagsbundna jämställdhetspolitiska målet är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel för sexuella ändamål har sin grund i ojämställdhet och föreställningar om kvinnors underordning och mäns överordning samt stereotypa föreställningar om kön, könsuttryck och könsnormer såsom femininitet och maskulinitet. Det har också kopplingar till homo- och transfobi, heteronormativitet samt andra destruktiva föreställningar om sexualitet. Ett liv fritt från våld är en förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå det övergripande jämställdhetspolitiska målet.

Vi föreslår en nationell jämställdhetspolitisk strategi mot våld, förtryck och utnyttjande, med målet att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.

Regeringen aviserade den 21 januari 2025 sin avsikt att införa ett sjunde delmål om hedersrelaterat våld och förtryck. Den närmare utformningen av delmålet kommer i ett senare skede. Vi har således fått kännedom om det aviserade sjunde delmålet i slutskedet av arbetet med slutbetänkandet. Vårt förslag till nationell strategi omfattar även hedersrelaterat våld och förtryck. Vi bedömer därför att regeringen kan använda sig av en samlad nationell strategi, även om det kommer att finnas ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck.

Strategins syfte och tillämpningsområde

Jämställdhetspolitiken, inklusive det nuvarande sjätte delmålet, är tvärsektoriellt och involverar stora delar av förvaltningen på nationell, regional och lokal nivå. Strategin syftar till att skapa ett helhetsperspektiv och tydlighet kring regeringens politik och prioriteringar på området. Den syftar också till att peka ut vilka utvecklingsbehov som finns. Strategin ska bidra till att hålla ihop arbetet som myndig-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

heter och andra aktörer ansvarar för. Den möjliggör för myndigheter och andra aktörer att arbeta i samma riktning och bidrar till ökad samverkan mellan såväl statliga myndigheter, regionala och kommunala verksamheter som med civilsamhället och näringslivet.

Strategin omfattar:

- mäns våld mot kvinnor, som inbegriper våld som flickor och kvinnor utsätts för av närstående, bekanta eller obekanta män och pojkar i det privata och offentliga
- våld i nära relationer, som omfattar allas utsatthet och utövande av våld mot närstående oavsett kön och ålder
- hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive bland annat barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor
- utnyttjande i prostitution och människohandel, med fokus på människohandel för sexuella ändamål, samt utnyttjande av barn genom sexuell exploatering.

Delmålets andra led fokuserar på rätten till integritet utifrån ett livscykelperspektiv och avser

- allas lika rätt och möjlighet till kroppslig integritet som handlar om att alla, oavsett kön, ska ha samma rätt och möjlighet att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion, inklusive frihet från sexuellt våld och sexuella övergrepp av närstående, bekanta eller obekanta i det privata och offentliga
- allas lika rätt och möjlighet till psykisk integritet som handlar om frihet från psykiskt våld, såsom kontrollerande och nedbrytande beteenden.

Vi föreslår att strategin ska gälla under en tioårsperiod. Vi föreslår också att strategin ska ha tre utgångspunkter som ska genomsyra myndigheters och aktörers arbete inom ramen för strategin:

- Rättighetsbaserade insatser och ett stärkt brottsofferperspektiv.
- En ändamålsenlig samverkan för att motverka samtliga våldsformer.
- Ett kunskapsbaserat arbete.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Strategins tre utgångspunkter syftar till att ge myndigheter och andra relevanta aktörer ett gemensamt ramverk att arbeta utifrån.

Strategin pekar ut fem strategiska områden där det finns behov av insatser. Dessa är: våldsförebyggande arbete, upptäckt av våld, stöd och skydd till våldsutsatta, brottsbekämpning samt återfallsförebyggande arbete.

Våldsförebyggande arbete – stärkta insatser med särskilt fokus på barn och unga

Det våldsförebyggande arbetet inom ramen för strategin behöver ske brett och genomföras av flera aktörer. Barn och unga bör vara i särskilt fokus, vilket gör förskolor och skolor till centrala aktörer i arbetet.

Det våldsförebyggande arbetet behöver bedrivas kontinuerligt och syfta till att utmana och förändra stereotypa normer och värderingar kopplat till kön och sexualitet som upprätthåller och rättfärdigar olika typer av våld. Det handlar bland annat om att synliggöra frågor om våld, makt och destruktiva maskulinitetsnormer samt att motverka fördomar, stereotypa normer, hedersnormer och misogyna attityder. I ett sådant arbete är det viktigt att beakta andra diskrimineringsgrunder, till exempel ålder och funktionsförmåga, liksom maktordningar kopplade till bland annat heteronormativitet.

Vi föreslår att inriktningen för arbetet inom detta strategiska område bör vara:

- Motverka begränsande normer kring kön och sexualitet.
- Stärkt arbete för en samtyckeskultur.
- Jämställt föräldraskap för att förebygga våld.
- Tidigt förebyggande arbete mot efterfrågan och insatser för att förhindra utnyttjande i prostitution och sexuell exploatering.
- Tidigt förebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive könsstympning.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Upptäckt av våld – mer aktivt arbete för att upptäcka och agera vid våld

Att upptäcka våldsutsatta och våldsutövare, oavsett kön och ålder, är en förutsättning för att samhället ska kunna sätta in rätt insatser och motverka att våldet fortsätter och eskalerar. Att vara våldsutsatt påverkar hälsan negativt och minskar makten över det egna livet. Samhällets förmåga att upptäcka och agera vid våld behöver utvecklas, både våld som pågår och våld som skett tidigare i livet. Det gäller samtliga våldsformer, det vill säga mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel.

Upptäckt av våld är ett eget strategiskt område i strategin och syftar till att synliggöra vikten av att våldet upptäcks i högre utsträckning och att tydliggöra centrala aktörers ansvar att agera vid våld. Yrkesverksamma agerar inte alltid eller erbjuder inte alltid rätt stöd när de upptäcker våld.

Vi bedömer att inriktningen för arbetet inom detta strategiska område bör vara:

- Stärkt kunskap och kapacitet för att upptäcka och att agera vid våld inom hälso- och sjukvården.
- Särskild uppmärksamhet för våld i ungas relationer och ungas våldsutsatthet.
- Ökad kapacitet att upptäcka och agera vid våldsutsatthet i sårbara grupper.
- Verka för att fler arbetsgivare arbetar med upptäckt av våld.
- Tidig upptäckt av hedersrelaterat våld och förtryck.

Stöd och skydd till våldsutsatta – förbättrad tillgång och ökad jämlikhet över hela landet

Samhället har ett ansvar och en skyldighet att tillhandahålla stöd och skydd till våldsutsatta. Gällande lagstiftning på brottsofferområdet ställer stora krav på samhällets aktörer att tillgodose brottsoffers behov. Socialnämnderna ska verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. I arbetet ska socialnämnderna särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialnämnden har också ett långtgående ansvar att erbjuda barn skydd och stöd. Regeringen har lämnat en proposition om en ny socialtjänstlag. Där framgår att den nuvarande bestämmelsen om stöd till den som har utsatts för brott och till dennes närstående ska föras över till den nya socialtjänstlagen. I bestämmelsen framgår att socialnämnden ska vara uppmärksam på att personer kan vara i behov av insatser för att förändra sin situation, såsom kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av en närstående man, andra personer som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av någon närstående samt personer som är eller har varit utsatta för våld eller förtryck med hedersmotiv.

Trots samhällets långtgående ansvar finns stora brister i arbetet. Granskningar av kommuner och regioners arbete utifrån nuvarande lagstiftning visar att det finns brister i regelefterlevnaden, bland annat bristfälliga utredningar, åtgärder och uppföljningar hos socialnämnder.

Stöd och skydd till våldsutsatta barn och vuxna behöver utvecklas och bli jämlikt över hela landet. Samhällets insatser behöver göras tillgängliga för fler.

Det är angeläget att samhället har låga trösklar för våldsutsatta att söka stöd och hjälp. Det innebär bland annat att det behöver vara enkelt för utsatta att hitta information om stöd och att komma i kontakt med myndigheter.

Vi bedömer att inriktningen för arbetet inom detta strategiska område bör vara:

- Låga trösklar till stöd- och skyddsinsatser.
- Stärkta möjligheter för utsatta att lämna relationer och sammanhang där våld och hot förekommer.
- Stärkt myndighetssamverkan kring utsatta individer.
- Jämlik tillgång till insatser.
- Stärkta insatser mot psykiskt våld.
- Ett långsiktigt och sammanhållet stöd för personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Brottsbekämpning – ökad operativ förmåga att förebygga, utreda och lagföra brott

Detta strategiska område handlar om att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel, med fokus på att motverka brottslighet och att stärka rättstillämpningen. Våldet utgör allvarliga brott och samhällsproblem som drabbar kvinnor, män och icke-binära i alla åldersgrupper. I synnerhet unga kvinnor är särskilt utsatta för flera av de våldsformer som delmålet omfattar. Det handlar om att bekämpa brott, men också om att främja trygghet, frihet och jämställdhet.

Att förebygga och bekämpa dessa våldsformer har under lång tid varit en kriminalpolitisk och jämställdhetspolitisk prioritering. Regeringen har också varit tydlig med att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck ska bekämpas med samma kraft som den organiserade brottsligheten. De kriminalpolitiska och jämställdhetspolitiska prioriteringarna på området gör att myndigheterna behöver säkerställa att det finns en hög ambition, både resurs- och kunskapsmässigt. Det är även centralt att synliggöra kopplingar mellan mäns våld mot kvinnor och organiserad brottslighet, eftersom våld mot kvinnor och flickor, sexualbrott samt prostitution och människohandel förekommer i dessa miljöer. Samhällets signaler om att dessa våldsformer ska uppmärksammas och att alla har rätt att leva sina liv fria från våld, behöver synas i rättsväsendets prioriteringar.

Rättsväsendets myndigheter har tillsammans en avgörande roll för att förebygga, utreda och lagföra de brott som faller inom ramen för strategin. Till uppgifterna hör också att verkställa straff, vilket Kriminalvården ansvarar för. Det är vidare viktigt med stöd till brottsoffer under rättsprocessen, där Polismyndigheten, målsägarbiträden och civilsamhällesorganisationer spelar en viktig roll.

Vi bedömer att inriktningen för arbetet inom detta strategiska område bör vara:

- Befintlig kunskap ska vara vägledande i arbetet för att beivra fler brott och öka personuppklaringen.
- En ändamålsenlig organisering och tillräckliga resurser för att prioritera det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Myndighetssamverkan kring den enskilde.
- Det brottsförebyggande arbetet behöver ske brett.
- Tillämpning och implementering av lagstiftningen som rör hedersrelaterat våld och förtryck.

Återfallsförebyggande arbete – ett utvecklingsarbete som når fler

Personer som använder våld ska upphöra med det. Framför allt handlar det om män och pojkar som utövar hot, våld och förtryck och som behöver sluta med det. Enligt Istanbulkonventionen ska parterna vidta åtgärder som syftar till att personer som utövat våld ska förändra våldsamma beteendemönster och förebygga att dessa begår nya brott. Stöd till brottsoffer samt deras säkerhet och mänskliga rättigheter ska komma i första hand när sådana åtgärder genomförs.

Att samhället riktar insatser till personer som har utövat våld är en central del i det våldsförebyggande arbetet. Att sätta fokus på den som utövar våldet kan bidra till att personen slutar att använda våld. Exempel på insatser är påverkans- och behandlingsarbete, stödjande samtal, information om våld och motiverande samtal. Det är av yttersta vikt att sådana insatser sker med säkerheten för närstående barn och vuxna i centrum. Det kan till exempel handla om partnerkontakt eller information till utsatta när tidigare förövare släpps från häkte eller anstalt. Det är vidare viktigt med kontinuerliga bedömningar av vilka risker som finns för fortsatt våld och övergrepp. Det återfallsförebyggande arbetet har utvecklats de senaste åren, särskilt avseende personer som utövar eller har utövat våld mot närstående. Det finns dock fortsatt stora utvecklingsbehov. Tillgången till insatser är inte jämlik över landet och gruppen som utsätter närstående för våld är dessutom heterogen. Därför behöver utbudet av insatser vara brett och ta hänsyn till individens behov och mottaglighet.

Vi bedömer att inriktningen för arbetet inom detta strategiska område bör vara:

- Fortsätta påbörjat utvecklingsarbete.
- Våldsutövare bör få jämlik tillgång till insatser.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Stärkt fokus på personer som köper sexuella tjänster.
- Återfallsförebyggande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Förslag om förstärkt uppföljning

Vi lämnar förslag på 80 indikatorer som ska användas för att följa upp det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld utifrån vårt förslag till delmål och tillhörande strategi där samtliga våldsformer ingår. Indikatorerna delas in utifrån att följa samhällsutvecklingen samt utvecklingen inom den nationella strategins fem strategiska områden.

I enlighet med våra direktiv har vi utgått från de indikatorer som redan används inom nuvarande strategi. Vi har inte haft möjlighet att inom vår utredningstid starta ett helt nytt utvecklingsarbete för att lämna förslag på nya indikatorer för att följa upp delmålet och tillhörande strategi. Vi bedömer att merparten av de indikatorer som nu används är ändamålsenliga. Vi har bedömt att ett par indikatorer inte längre ska ingå. Vi föreslår samtidigt att fler indikatorer från kriminalstatistiken ska ingå. Samtliga individbaserade indikatorer ska redovisas uppdelat på kön.

Det finns fortsatta utvecklingsbehov kopplat till de indikatorer som används. Givet att det pågår utvecklingsarbete för att förbättra statistiken på området bör Jämställdhetsmyndigheten ansvara för att kontinuerligt stämma av att indikatorerna som används är relevanta och ändamålsenliga. Det kräver en nära samverkan med de myndigheter vars statistik används för uppföljningen, och då särskilt Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån. Att utvärdera luckor i statistiken liksom behov av nya och kompletterade källor är en del i det långsiktiga arbetet med framställning av jämställdhetsstatistik. Det innebär att valet av indikatorer kan komma att justeras och kompletteras utifrån föränderliga statistikbehov och datatillgång.

Vi föreslår vidare att Jämställdhetsmyndigheten bör utgå från fastslagna indikatorer i uppföljningen. Denna uppgift bör regleras i Jämställdhetsmyndighetens instruktion. Jämställdhetsmyndigheten behöver genomföra uppgiften, i nära samråd med Brottsförebyggande rådet, Statistiska centralbyrån och Socialstyrelsen samt andra relevanta statistikansvariga myndigheter. Berörda myndigheter behöver

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

bistå Jämställdhetsmyndigheten i uppföljningen till regeringen, förslagsvis i form av underlag. Den fördjupade uppföljningen bör lämnas vart fjärde år, i stället för vartannat som i dag.

Slutligen föreslår vi att Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet ska få i uppdrag att genomföra en uppföljande befolkningsundersökning om omfattningen av utsatthet för våld och dess påverkan på hälsan. En särskild befolkningsundersökning om våldsutsatthet kan ge en fördjupad bild av våldsutsattheten och dess konsekvenser, även över tid.

Konsekvenser av våra förslag

Den totala kostnaden för våra förslag är 146,5 miljoner kronor. Vi föreslår att de förslag som har ekonomiska konsekvenser för staten ska finansieras från utgiftsområde 13, anslag 3:1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder* som i sin tur kan behöva stärkas. Anslaget får användas för utgifter för särskilda jämställdhetsåtgärder och för utgifter för statsbidrag för att stödja projekt och insatser som främjar jämställdhet mellan kvinnor och män.

Vi bedömer att våra förslag inte har några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Våra förslag innebär inte några nya uppgifter för kommuner och är inte kostnadsdrivande för dem. Förslaget om en ny nationell strategi innebär dock en ambitionshöjning i arbetet för att uppnå det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Eftersom kommunerna har ett stort ansvar för bland annat stöd till och skydd för våldsutsatta innebär det att deras arbete också behöver utvecklas, även om inga nya uppgifter tillförs.

För att stötta utvecklingsarbetet på lokal nivå finns ett antal riktade statsbidrag. Även länsstyrelserna ger stöd till utvecklingsarbete och samarbete, vilket är ett ytterligare ett sätt för regeringen att bidra med finansiering för utvecklingsarbetet på denna nivå. Dessa statsbidrag ger kommunerna en möjlighet att ansöka om ekonomiskt stöd för sitt utvecklingsarbete.

Vi lämnar flera förslag som kan förväntas bidra till en minskad brottslighet och stärka det brottsförebyggande arbetet. Vi lämnar förslag om att elva centrala myndigheter får instruktionsenliga uppgifter att ingå i det myndighetsgemensamma arbetet mot våld. Utpekat myndighetsansvar kommer att innebära stärkt långsiktighet i

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Genom att myndigheterna får permanenta uppgifter som omfattar samtliga våldsformer förbättras förutsättningarna för arbetet, vilket kommer att få positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet. På sikt bör det också leda till att brottsligheten minskar.

Vi bedömer att våra förslag kommer att vara positiva för måluppfyllelsen av samtliga delmål inom jämställdhetspolitiken. Våra förslag om förstärkt styrning och uppföljning kommer att förbättra förutsättningarna för det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld.

Summary

Our task

On August 3, 2023, the Government decided on the inquiry's terms of reference. It states that the inquiry should:

- Assess whether there is a need to clarify the governance of the central authorities' duties according to the instructions in relation to the sixth sub-goal[1], and, if necessary, propose improvement measures, such as changes in the instructions of the authorities.
- Analyse how cooperation can be improved at national, regional, and local levels.
- Analyse whether the goals of the current strategy[2] are appropriate, assess whether there should be a specific strategy on honour-related violence and oppression, and propose one or two long-term strategies.
- Assess whether the indicators used to monitor the sixth sub-goal are sufficient and appropriate and propose which indicators should be used to monitor the sixth sub-goal and any new sub-goal on honour-related violence and oppression.

In March 2024, we submitted the interim report "An Inclusive Gender Equality Policy Sub-goal against Violence" (SOU 2024:21).

[1] Men's violence against women must stop.
[2] A national strategy to end men's violence against women.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Our proposals

Our proposals in this final report represent a reform of the gender equality policy work against violence: transitioning from time-limited temporary assignments to sustainable, long-term operations through strengthened core mandates and clearly designated responsibilities for several central authorities. The reform also includes enhanced and coordinated efforts by establishing a national coordination centre against violence at the Swedish Gender Equality Agency. Overall, our proposals represent strengthened governance of gender equality policies, improving the possibility of achieving the zero vision that all forms of violence should end. We use the term "forms of violence" to describe various forms of violence and violence areas: men's violence against women, violence in intimate and close relationships, honour-related violence and oppression, and exploitation in prostitution and trafficking in human beings.

The Government should develop the governance of central authorities

The policy areas regarding men's violence against women, violence in intimate and close relationships, and honour-related violence and oppression, as well as exploitation in prostitution and trafficking in human beings, have been a high priority for a long time. In the budget proposal for 2025, the Government identifies these issues as the most important in criminal policy, alongside organised crime and criminal networks. To increase safety for individuals combating organised crime and ending violence against women and children are central tasks for the entire society. It is our assessment that the Government should implement these priorities in the governance of central authorities. Currently, the governance does not provide the long-term perspective and stability that the work requires. We have identified several factors that suggest that the work of the authorities and the governance can and should be developed.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

The Government should establish a national coordination centre against violence at the Swedish Gender Equality Agency

Effectively preventing and combating violence is a complex task that requires close cooperation and collaboration among several concerned authorities, each responsible for different aspects of this work. To ensure the necessary cooperation, the Government needs to strengthen the Swedish Gender Equality Agency's role in the work against violence by establishing a national coordination centre focusing on men's violence against women, violence in intimate and close relationships, honour-related violence and oppression, and exploitation in prostitution and trafficking in human beings. Our proposal is to expand the Swedish Gender Equality Agency's responsibility to coordinate the work. Enhanced coordination can foster better cooperation between authorities and strengthen efforts in the area, enabling better support to other actors in the field.

The Government should change the instructions of central authorities

Our assessment is that several authorities, based on their different roles and tasks, are central to the work against violence to varying degrees. To ensure that the implementation of the Government's strategy is as long-term, sustainable, and effective as possible, the instructions of the central authorities should regulate the task of participating in a joint agency work group against men's violence against women, violence in intimate and close relationships, honour-related violence and oppression, as well as prostitution and trafficking in human beings.

The designated central authorities need to intensify their respective work to prevent, detect, provide support and protection, investigate, and prosecute violence. By giving central authorities tasks in their instructions that are linked to the coordination role of the Swedish Gender Equality Agency, a basic structure of authorities with complementary tasks is created.

The Government should also specify in the appropriation directions for Uppsala University (National Centre for Knowledge on Men's Violence Against Women) and Linköping University, (Barnafrid), that they should cooperate with the new agency structure. The

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

County Administrative Boards should also be represented in the joint agency work.

The current governance structure risks making the work fragmented and reducing efficiency. There are apparent risks that the measures implemented do not fully meet the needs. Instruction regulations will create better conditions for long-term work and increase the authorities' ability to prioritise and work more effectively against violence. It can also improve method implementation, which is a much-needed development according to our analysis.

Our proposal aims at clarifying the Government's governance and to create better conditions for the required cooperation between authorities in the field. It also aims at clearly formalising the joint work group.

Our proposal increases and strengthens the Government's follow-up of central authorities.

Our proposals can help municipalities and regions make greater use of national knowledge support

For the work against men's violence against women, violence in intimate and close relationships, honour-related violence and oppression, as well as prostitution and trafficking in human beings to be effective, knowledge and competence about violence are required. This is crucial for authorities, regions, municipalities, and other actors to be able to offer appropriate interventions within their respective areas of responsibility.

We present several proposals to clarify the national structure for knowledge support. Many authorities today have the task of compiling and disseminating knowledge. Our proposal for a coordination centre allows this task to be carried out in a more systematic manner. We also propose that the National Board of Health and Welfare be responsible for developing and evaluating methods to detect exposure to violence and provide appropriate support to victims of violence within social services and healthcare. We also propose to streamline the role of the County Administrative Boards, focusing on supporting and contributing to strategic and knowledge-based work in the county, promoting cooperation, contributing to education and competence development, including support for the

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

implementation of national authorities' guides, handbooks and manuals.

The Government should develop a comprehensive strategy

Our proposal is that the Government should develop a comprehensive strategy to consolidate the efforts to end men's violence against women, violence in intimate and close relationships, honour-related violence and oppression, and exploitation in prostitution and trafficking in human beings.

By signing several international conventions, Sweden is committed to protecting everyone's right to support and protection in cases of violence. The Council of Europe's Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (the Istanbul Convention) prescribes a comprehensive approach.

Honour-related violence and oppression is a serious societal problem that needs to be prevented and combated to achieve gender equality. Honour-related violence and oppression have distinct characteristics that require specific measures. A central aspect is the control of girls' and women's sexuality. Another example is that the oppression and violence are carried out or sanctioned by a wider circle, often a collective, which frequently consists of the victim's own family or relatives. This means that those exposed to honour-related violence and other such oppression are particularly vulnerable, for example, because they often lack support from their relatives. These characteristics are evident in the Government's definition of honour-related violence and oppression and must always be the starting point for the work.

It is clear that this work needs to be prioritised and strengthened. However, our assessment is that a separate strategy on honour-related violence and oppression could complicate governance in the field. A separate strategy could diminish the connection between the different forms of violence and the broader gender equality policy. This could dissociate the work and would not benefit the access to support and protection for the victims. Professionals in relevant fields, such as social services and the judiciary, need to have the knowledge required to adapt interventions based on the nature of the violence. All actors working on measures against violence need

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

to pay attention to the points of contact, overlaps, and differences between the various forms of violence. It is also important that all actors working on the implementation of the strategy pay attention to the vulnerabilities or susceptibilities that can affect people's exposure to violence, such as disability, sexual orientation, gender identity, gender expression, or substance abuse and dependence, which also affect their access to support and protection. We propose that the Government instead make relevant priorities against honour-related violence and oppression in a targeted action plan. Such an action plan can be a more operational governance tool than an overarching national strategy. It can include more specific, time-bound and funded tasks and assignments to designated authorities.

Proposal for a national gender equality policy strategy against violence, oppression and exploitation

The overarching gender equality policy goal set by the Parliament is that women and men should have the same power to shape society and their own lives. Men's violence against women, violence in intimate and close relationships, honour-related violence and oppression, and exploitation in prostitution and trafficking in human beings for sexual purposes are rooted in gender inequality and notions of women's subordination and men's superiority, as well as stereotypical notions of gender, gender expression, and gender norms such as femininity and masculinity. They are also linked to homophobia and transphobia. A life free from violence is crucial to achieve the overarching gender equality policy goal.

We propose a national strategy against violence, oppression, and exploitation, with the goal of ending men's violence against women, violence in intimate and close relationships, honour-related violence and oppression, and exploitation in prostitution and trafficking in human beings. Everyone, regardless of gender, should have the same right and opportunity to bodily and psychological integrity throughout their lives.

On January 21, 2025, the Government announced its intention to introduce a seventh sub-goal on honour-related violence and oppression. The exact wording will be announced at a later stage. We have thus become aware of this at the final stage of the work

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

on this final report. Our proposal for a national strategy also includes honour-related violence and oppression. Our assessment is that the Government can use a comprehensive national strategy, even if there will be a specific sub-goal on honour-related violence and oppression.

Purpose and scope of the strategy

Gender equality policy is cross-sectoral and involves large parts of the administration at national, regional, and local levels. The strategy aims to create a holistic perspective and clarity regarding the Government's policy and priorities in this area. It also aims to identify areas where development is needed. The strategy aims at coordinating the work that authorities and other actors are responsible for.

The strategy includes:

- Men's violence against women, including violence that girls and women are subjected to by relatives, acquaintances, or strangers in private and public,
- Violence in intimate and close relationships, which encompasses everyone's exposure to violence regardless of gender and age,
- Honour-related violence and oppression, covering issues such as child marriage, forced marriage, and female genital mutilation, and
- Exploitation in prostitution and trafficking in human beings, with a focus on trafficking in human beings for sexual purposes and the exploitation of children through sexual exploitation.

It also includes:

- Everyone's equal right and opportunity to bodily integrity, which means that everyone, regardless of gender, should have the same right and opportunity to decide over their own body, sexuality, and reproduction, including freedom from sexual violence and sexual abuse by relatives, acquaintances, or strangers in private and public, and
- Everyone's equal right and opportunity to psychological integrity, meaning freedom from psychological violence, such as controlling and degrading behaviours.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

We propose a ten-year strategy period. Additionally we suggest three principles that should permeate the work of authorities and actors within the framework of the strategy:

- Rights-based interventions and a strengthened victim perspective.
- Appropriate cooperation to counteract all forms of violence.
- Knowledge-based work.

The three principles aim to provide authorities and other relevant actors with a common framework for their work.

The strategy identifies five strategic areas with specific needs for interventions. These are: violence prevention, detection of violence, support and protection for victims of violence, crime prevention, and recidivism prevention work.

Violence prevention – Strengthened efforts focusing on children and young people

Violence prevention within the framework of the strategy needs to be broad and carried out by several actors. Children and young people should be the focus, making preschools and schools central actors in this work.

The violence prevention efforts need to be continuous and aim to challenge and change stereotypical norms related to gender and sexuality. This includes highlighting issues of violence, power, and destructive masculinity norms, as well as countering prejudices, stereotypical norms, honour norms, and misogynistic attitudes. In this work, it is important to consider other grounds of discrimination, such as age and functional ability, as well as power structures related to heteronormativity.

The focus within this strategic area should be:

- Countering restrictive norms around gender and sexuality.
- Strengthened work for a culture of consent.
- Gender-equal parenting to prevent violence.
- Preventive work against demand and efforts to prevent exploitation in prostitution and sexual exploitation.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Preventive work against honour-related violence and oppression, including female genital mutilation.

Detection of violence – Enhanced work to detect and act on violence

Identifying victims and perpetrators of violence, regardless of gender and age, is crucial for implementing appropriate interventions and preventing the continuation and escalation of violence. Being a victim of violence negatively affects health and reduces control over one's own life. Society as a whole needs to develop the ability to detect and act on violence. This applies to all forms of violence, i.e., men's violence against women, violence in intimate and close relationships, honour-related violence and oppression, and exploitation in prostitution and trafficking in human beings.

The detection of violence is a strategic area. This highlights the importance of identifying violence to a greater extent and to clarify the responsibility of key actors to address violence. Professionals do not always take action or offer the appropriate support when they detect violence.

The focus within this strategic area should be:

- Enhanced knowledge and capacity of healthcare actors to detect and address violence.
- Special attention to violence in young people's relationships and young people's exposure to violence.
- Increased capacity to detect and address violence in vulnerable groups.
- Encouraging more employers to work on detecting violence.
- Early detection of honour-related violence and oppression.

Support and protection for victims of violence – Improved access and increased equality across the country

Current legislation stipulates high demands on society to meet the needs of crime victims. The Government has submitted a proposal for a new Social Services Act. It states that social welfare commit-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

tees must be aware that people may need interventions to change their situation, such as women who are or have been subjected to violence or other abuse by a male relative, other people who are or have been subjected to violence or other abuse by a relative, and people who are or have been subjected to violence or oppression with honour motives.

Despite society's far-reaching responsibility, there are significant deficiencies in the work. Access to support and protection, varies across the country, and compliance is lacking in several operations. Support and protection for children and adults who are victims of violence need to increase and become equal across the country.

Low thresholds for victims of violence to seek support and help are important. This means, that information about support and how to get in touch with authorities must be easy for victims to find.

The focus within this strategic area should be:

- Low thresholds for protection and support interventions.
- Strengthened opportunities for victims to leave relationships and contexts where violence and threats occur.
- Enhanced cooperation between authorities around vulnerable individuals.
- Equal access to interventions.
- Strengthened efforts against psychological violence.
- Long-term and cohesive support for people who are victims of honour-related violence and oppression.

Crime prevention – Increased operational capacity to prevent, investigate and prosecute crime

This strategic area focuses on countering crime, strengthening law enforcement and promoting safety, freedom, and gender equality. Violence constitutes serious crimes and social problems that affect women, men, and non-binary people of all age groups. Young women are especially vulnerable to several forms of violence covered by the sub-goal.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

The Government has been clear that men's violence against women, violence in intimate and close relationships, and honour-related violence and oppression should be opposed with the same force as organised crime. Criminal policy and gender equality policy priorities mean that authorities need to ensure a high level of ambition, both in terms of resources and knowledge. It is also essential to highlight the connections between men's violence against women and organised crime, as violence against women and girls, sexual crimes, and prostitution and trafficking in human beings occur in these environments.

The authorities within the judicial system play a crucial role in preventing, investigating, and prosecuting the crimes that fall within the framework of the strategy. It is important to support crime victims during the legal process. Here, the Police Authority, victim support representatives, and civil society organisations play an important role.

The focus within this strategic area should be:

- Existing knowledge should guide the work to prosecute more crimes and increase the clearance rate of investigations.
- There needs to be an appropriate organisation and sufficient resources allocated to prioritise the work against violence.
- Cooperation between authorities around the individual.
- The crime prevention work needs to be broad.
- Following-up on the implementation of legislation concerning honour-related violence and oppression.

Recidivism prevention work – Development needed

Crucial efforts must be directed towards preventing perpetrators from continuing their violent behaviour. This primarily concerns men and boys who use threats, violence, and oppression. According to the Istanbul Convention, the parties shall take measures aimed at changing violent behaviour patterns and preventing violent individuals from committing new crimes.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Interventions targeting individuals who have used violence are central to prevention efforts. These interventions aim to help violent individuals cease their harmful behaviours. Examples of such interventions include influence and treatment programmes, which must be conducted with consideration for the safety of affected children and adults. This may involve informing victims when former perpetrators are released from detention or prison. Significant development is still needed within this strategic area. Access to interventions is not equal across the country, and the target group is diverse. Therefore, the range of interventions must be broad and tailored to the individual's needs and receptiveness.

The focus within this strategic area should include:

- Continuing the development work that has already begun.
- Ensuring equal access to interventions for perpetrators of violence.
- Strengthening the focus on individuals who purchase sex.
- Implementing recidivism prevention interventions against honour-related violence and oppression.

Proposals for enhanced follow-up

We propose 80 indicators to follow up the gender equality policy work against violence. Some of the indicators monitors societal development, while others follow the development within the five strategic areas of the national strategy.

Our proposal is based on the indicators already used in the current strategy. Most of the existing indicators are appropriate, though a few should be excluded and new indicators from crime statistics should be added. All individual-based indicators should be reported divided by sex.

The Swedish Gender Equality Agency should be tasked to continuously ensure that the indicators used are relevant and appropriate. This requires close cooperation with the authorities responsible for the statistics. Evaluating gaps in the statistics and the need for new and supplementary sources is part of the long-term production of gender equality statistics. Therefore, the selection of indicators

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

may be adjusted and supplemented based on evolving statistical needs and data availability.

We further propose that the Swedish Gender Equality Agency should base its follow-up on established indicators. This task should be regulated in the agency's instruction. An in-depth follow-up should be conducted every four years, instead of every two years.

Finally, we propose that the National Centre for Knowledge on Men's Violence Against Women at Uppsala University should be tasked with conducting a follow-up population survey to understand the extent of exposure to violence and its impact on health. A specific population survey on exposure to violence can provide a deeper understanding of the extent of violence and its consequences over time.

Consequences of our proposals

The total cost of our proposals is 146.5 million SEK.

We assess that our proposals do not affect municipal self-government. Our proposals do not result in any new tasks for municipalities and are not cost driving for them. However, the proposal for a new national strategy signals an increased ambition in the work against violence. Thus, the municipalities' efforts must evolve accordingly.

To support efforts at the local level, there are several targeted Government grants. The County Administrative Boards also provide support for development work and cooperation, offering another way for the Government to fund initiatives at this level. These Government grants give municipalities the opportunity to apply for financial support for developing their efforts.

We assess that our proposals for strengthened governance, and follow-up will bring a positive effect in the achievement of all subgoals within the gender equality policy.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 a §
	Myndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Socialstyrelsen ska samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård när det gäller barn och unga samt inför beslut eller andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barns bästa.	
Socialstyrelsen har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för genomförandet av det funktionshinderspolitiska målet med anknytning till Socialstyrelsens verksamhetsområde. Socialstyrelsen ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.	
Socialstyrelsen ska inom sitt verksamhetsområde främja jämställdhet samt ha ett samlat ansvar för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck.	Socialstyrelsen ska inom sitt verksamhetsområde främja jämställdhet samt ha ett samlat ansvar för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck. *Socialstyrelsen ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Myndigheten har ett särskilt ansvar för att på nationell nivå samordna kunskapsutvecklingen av insatser, metoder och arbetsformer för att identifiera, bedöma och ge stöd och behandling till våldsutsatta inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvarsområde.*

[1] Senaste lydelse 2024:1311.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Myndigheten ska	
1. se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring,	
2. arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet,	
3. tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter,	
4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, *och*	4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten,
5. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.	5. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet, *och*
	6. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel.

[1] Senaste lydelse 2024:1323.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 §[1]

Statens skolverk är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet, i den utsträckning något annat inte är föreskrivet. Myndigheten ska i sitt arbete beakta att utbildningen enligt 1 kap. 5 § tredje stycket skollagen (2010:800) ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Myndigheten ska genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever. Inom ramen för detta ska myndigheten främja en stärkt likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor.

Myndigheten ska följa utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och kontinuerligt göra en analys av behov av åtgärder inom området. Myndigheten ska även utarbeta och genomföra insatser som tillgodoser dessa behov. Myndigheten ska vidare kontinuerligt informera regeringen om analysen och arbetet.

Myndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel.

Myndigheten har även andra uppgifter inom sitt verksamhetsområde som följer av denna förordning eller av andra föreskrifter eller särskilda beslut.

[1] Senaste lydelse 2024:1029.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet att det ska införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 a §
	Myndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten

dels att 4 § ska upphöra att gälla,

dels att 3 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 §, och närmast före 4 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[1]	
Myndigheten ska	
1. följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen,	
2. främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället, såväl nationellt som regionalt och lokalt,	
3. stödja statliga myndigheter i deras arbete med jämställdhetsintegrering och i deras övriga arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen,	
4. främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser,	
5. inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik, *och*	5. inom sitt ansvarsområde samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik,
6. pröva frågor om statsbidrag utifrån gällande författningar där myndigheten har ett sådant uppdrag.	6. pröva frågor om statsbidrag utifrån gällande författningar där myndigheten har ett sådant uppdrag, *och*
	7. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

[1] Senaste lydelse 2024:1322.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Nationellt samordningscentrum mot våld

4 § Inom myndigheten finns ett nationellt samordningscentrum för arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel för alla ändamål.

Samordningscentrumet ska från i huvudsak jämställdhetspolitiska utgångspunkter

1. samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel,
2. stödja och bidra till ett strategiskt och kunskapsbaserat arbete på nationell, regional och lokal nivå med särskilt fokus på förebyggande insatser,
3. utveckla arbetssätt och samverkan mellan myndigheter på nationell, regional och lokal nivå, liksom med andra aktörer såsom civilsamhällesorganisationer, samt främja att uppgifter och roller i arbetet tydliggörs,
4. främja en samordnad kunskapskedja och bistå myndigheter på nationell nivå med att utifrån behov ta fram metodstöd och genomföra kompetensutveckling,
5. ge stöd till yrkesverksamma på nationell, regional och lokal nivå avseende prostitution och människohandel för alla ändamål,
6. samverka med internationella aktörer, samt
7. bidra till allmänhetens kunskap om våld och hur det kan förebyggas och bekämpas.

8 §

Myndigheten ska senast den 22 april varje år med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen redovisa och analysera resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer har vidtagit. *Vartannat år* ska redovisningen innehålla en fördjupad uppföljning av *delmålet* om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.	Myndigheten ska senast den 22 april varje år med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen redovisa och analysera *effekter i samhället och* resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer har vidtagit. *Vart fjärde* år ska redovisningen innehålla en fördjupad uppföljning av *delmål* om att mäns våld mot kvinnor, *våld i*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. *Uppföljningen ska utgå från relevanta indikatorer.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor att det ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 a §
	Myndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §[1]	
Myndigheten ska dessutom	
1. vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott,	
2. bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism,	
3. anmäla till Polismyndigheten eller åklagare om det i ett ärende hos myndigheten framkommer misstankar om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser,	
4. bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott,	
5. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, *och*	5. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten,
6. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.	6. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet, *och*
	7. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel.

[1] Senaste lydelse 2025:7.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten att det ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 a §
	Myndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor

Härigenom föreskrivs att rubriken till förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor samt 1–5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Förordning (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor	**Förordning (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor**, ***våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel***
1 §[1]	
Denna förordning innehåller bestämmelser om länsstyrelsernas regionala arbete med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, *sexuellt våld*, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel.	Denna förordning innehåller bestämmelser om länsstyrelsernas regionala arbete med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt *utnyttjande i* prostitution och människohandel.
Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.	
2 §	
Vid varje länsstyrelse ska det finnas en särskild samordningsfunktion för frågor om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, *sexuellt våld*, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel.	Vid varje länsstyrelse ska det finnas en särskild samordningsfunktion för frågor om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt *utnyttjande i* prostitution och människohandel.

[1] Senaste lydelse 2021:995.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

3 §

Länsstyrelserna ska genom samordningsfunktionen stödja och bidra till

1. *framtagandet och genomförandet av regionala sektorsövergripande strategier och handlingsplaner*,

2. *införandet av effektiva metoder, arbetssätt och kunskapsstöd* i regionala och lokala verksamheter,

3. samarbetet på lokal, regional och nationell nivå, *och*

4. utbildning och kompetensutveckling i länet.

1. *ett strategiskt och kunskapsbaserat arbete i länet, med särskilt fokus på förebyggande arbete*,

2. *utbildning och kompetensutveckling inklusive implementering av nationella myndigheters kunskapsstöd, arbetssätt och metoder* i regionala och lokala verksamheter,

3. samarbetet på lokal, regional och nationell nivå.

4 §

Länsstyrelserna ska i sitt arbete samverka med kommuner och regioner samt andra berörda myndigheter och aktörer. Arbetet ska vara kunskapsbaserat och samordnat med den verksamhet som bedrivs vid myndigheter på nationell nivå.

Länsstyrelserna ska i sitt arbete samverka med kommuner och regioner samt andra berörda myndigheter och aktörer, *såsom civilsamhällesorganisationer*. Arbetet ska vara kunskapsbaserat och samordnat med den verksamhet som bedrivs vid myndigheter på nationell nivå.

5 §

Länsstyrelserna ska årligen senast den 1 mars lämna en redovisning till Jämställdhetsmyndigheten, med kopia till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet), av det arbete som samordningsfunktionen har utfört inom respektive län. I rapporten ska länsstyrelserna särskilt redovisa en bedömning av vilka resultat och effekter som

Länsstyrelserna ska årligen senast den 1 mars lämna en redovisning till Jämställdhetsmyndigheten, med kopia till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet), av det arbete som samordningsfunktionen har utfört inom respektive län. I rapporten ska länsstyrelserna särskilt redovisa en bedömning av vilka resultat och effekter som

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

har uppnåtts, *en analys av utvecklingen av arbetet i länet* samt regionala och lokala behov av stöd på området.

har uppnåtts samt regionala och lokala behov av stöd på området. *Vart fjärde år ska redovisningen innehålla en analys av utvecklingen av arbetet i länet.*

Länsstyrelsen ska samråda med Jämställdhetsmyndigheten om vilken redovisning som behövs.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs att 15 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 §[1]	
Myndigheten ska	
1. leda den verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten som enligt lag eller annan författning endast får utföras av polismän,	
2. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten,	
3. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet, *och*	3. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet,
	4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel, och
4. ansvara för organisation och samordning av verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt.	*5.* ansvara för organisation och samordning av verksamhet för eftersök av trafikskadat vilt.

[1] Senaste lydelse 2024:1326.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[1]	
Myndigheten ska	
1. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten,	
2. delta i ett myndighetsgemensamt arbete för att möjliggöra ett särskilt snabbförfarande enligt 45 kap. 13 a § rättegångsbalken och 3 b § förundersökningskungörelsen (1947:948), *och*	2. delta i ett myndighetsgemensamt arbete för att möjliggöra ett särskilt snabbförfarande enligt 45 kap. 13 a § rättegångsbalken och 3 b § förundersökningskungörelsen (1947:948),
	3. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel, och
3. verkställa de transporter som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen överlämnar enligt 29 a § polislagen (1984:387) samt lämna andra myndigheter den hjälp med transport som är särskilt föreskrivet.	*4.* verkställa de transporter som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen överlämnar enligt 29 a § polislagen (1984:387) samt lämna andra myndigheter den hjälp med transport som är särskilt föreskrivet.
För varje person som transporteras av myndigheten enligt första stycket *3* ska det föras journal.	För varje person som transporteras av myndigheten enligt första stycket *4* ska det föras journal.

[1] Senaste lydelse 2023:797.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:78) med instruktion för Myndigheten för delaktighet

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2024:78) med instruktion för Myndigheten för delaktighet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[1]	
Myndigheten ska	
1. införskaffa och sammanställa kunskap om utvecklingen av levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning,	
2. årligen i en samlad rapport redovisa utvecklingen av levnadsvillkoren och av offentliga aktörers samlade arbete för att nå det nationella målet för funktionshinderspolitiken,	
3. följa relevant forskning om funktionshinder och vid behov initiera utveckling av ny kunskap, *och*	3. följa relevant forskning om funktionshinder och vid behov initiera utveckling av ny kunskap,
4. ta fram stöd och vägledning till olika samhällsaktörer i syfte att säkerställa tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning inom olika samhällsområden.	4. ta fram stöd och vägledning till olika samhällsaktörer i syfte att säkerställa tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning inom olika samhällsområden, *och*
	5. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel.

[1] Senaste lydelse 2024:78.

2 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel beskriver vi utredningens uppdrag och arbete.

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 3 augusti 2023 att tillsätta utredningen en stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat våld och hedersrelaterat våld och förtryck. Utredningens uppdrag syftar bland annat till att föreslå hur området hedersrelaterat våld och förtryck kan ges ökat fokus i jämställdhetspolitiken och i samhället samt att säkerställa en långsiktig, samordnad och tydlig styrning på området könsrelaterat våld som utgår från kunskap och evidens.

Utredningen har enligt direktiven fyra deluppdrag:

1. Uppdraget att föreslå ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck och en ny målformulering för delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.
2. Uppdraget att ta fram förslag till en eller två strategier.
3. Uppdraget att föreslå vilka indikatorer som bör användas för uppföljning.
4. Uppdraget att se över styrningen inom området.

Det första deluppdraget redovisades i ett delbetänkande den 7 mars 2024. Vi lämnade då ett förslag på ett nytt och mer inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål om våld:

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

> Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.

Vi baserade vårt förslag på att de jämställdhetspolitiska delmålen bör vara övergripande och att delmålet mot våld bör hållas samman. Genom att lista de våldsformer som ingår underlättas tolkningen av delmålets omfattning. En inkluderande och breddad målformulering som förtydligar att samtliga dessa våldsformer ska upphöra visar regeringens prioriteringar inom ramen för det sjätte delmålet. Hedersrelaterat våld och förtyck har flera särskiljande drag som kräver särskild kunskap och uppmärksamhet. Vi ansåg dock inte att regeringen bör besluta ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck. Vi föreslog i stället att hedersrelaterat våld och förtryck synliggörs särskilt och nämns i det sammanhållna jämställdhetspolitiska delmålet för att tydliggöra att det är ett prioriterat område.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har letts av den särskilda utredaren Anna Ekstedt. Utredningsarbetet har bedrivits med stöd av en expertgrupp som består av en sakkunnig och 20 experter (se missivet). Dessa är företrädare för myndigheter, civilsamhällesorganisationer och berörda departement inom Regeringskansliet samt forskare. Efter att utredningen lämnade sitt delbetänkande har det hållits fyra möten med expertgruppen: 15 maj 2024, 7 oktober 2024, 16 december 2024 och 21 januari 2025. Under arbetet med slutbetänkandet har vi tagit flera kontakter med olika aktörer vilket beskrivs nedan.

Utredningen har haft två referensgrupper knutna till sig, en med representanter från kommuner och en med representanter från regioner. Vi har träffat dessa grupper vid två tillfällen under arbetet med slutbetänkandet.

I urvalet av kommuner och regioner har vi strävat efter en geografisk spridning samt representation av kommuner och regioner av olika storlek.[1] Elva kommuner deltog i referensgruppen och till-

[1] I referensgruppen fanns kommuner från de tre övergripande kommungrupperna utifrån Sveriges kommuner och regioners (SKR) kommunindelning (A, B, C).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

sammans kom de från åtta olika län. Tio regioner var representerade i referensgruppen för hälso- och sjukvården. Särskilt gällande kommunerna är urvalet litet och kan inte sägas vara representativt. Kommunrepresentanterna har dock gett värdefulla inspel till utredningen och tillsammans delgivit erfarenheter från arbetet såväl i storstadsområden som i glesbygd, i såväl stora som små kommuner. Sveriges kommuner och regioner, SKR, har också varit representerade i vår expertgrupp och då bidragit med kunskap och underlag om kommuner och regioners förutsättningar och behov.

Vi har även träffat ett nätverk med regioner som samordnas av Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet. Vidare har vi träffat representanter från regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck i storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne.

Vi har medverkat på nätverksträff hos Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland. Vi har även medverkat på Jämställdhetsmyndighetens nätverksträff för att samordna arbetet med delmål 6 och diskuterat de frågor som vi har i uppdrag att utreda.

Vi har haft två större möten med civilsamhällesorganisationer där fokus varit att inhämta information, erfarenheter och kunskap inför våra förslag. Vi har också haft individuella möten med ett antal civilsamhällesorganisationer. Civilsamhällesorganisationerna har utgjort en blandning av intresseorganisationer, representanter för målgrupperna samt organisationer som företräds av personer med egen erfarenhet av våldsutsatthet. Tillsammans har dessa organisationer bidragit med kunskap om flera av de områden som delmålet omfattar. Dessa möten är i enlighet med våra direktiv, där det framgår att vi ska inhämta synpunkter från relevanta civilsamhällesorganisationer på området och organisationer som representerar personer med egna erfarenheter av våld.

I oktober 2024 genomförde vi en forskardialog med 14 forskare inom olika discipliner. Vi har också haft separata möten med några forskare för fördjupade samtal.

Vi har även haft kontakt med andra utredningar. Vi har haft möte med den nationella samordnaren för arbetet mot utanförskap (A 2024:03) och utredningen om Ökad effektivitet, långsiktighet samt förbättrad strategisk styrning inom fem jämställdhetspolitiska

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

delmål (A 2024:06). Vi har även träffat utredningen om En målstyrd integration (Ju 2022:05) samt Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:04).

I bilaga 3 finns en redovisning av vilka aktörer vi har träffat inom ramen för utredningen.

2.2.1 Barnrätts- och ungdomsperspektiv

Enligt våra direktiv ska barnrätts- och ungdomsperspektivet vara en utgångspunkt i arbetet när det gäller barn och unga. I frågor som rör barn och unga bör därmed barn och ungas åsikter och erfarenheter beaktas. Att barn och unga får komma till tals i frågor som rör dem är också en av grundprinciperna i barnkonventionen (artikel 12). I utredningen har vi arbetat på olika sätt för att inhämta och ta del av barn och ungas röster.

Vi har träffat civilsamhälleorganisationer med fokus på barn och ungas våldsutsatthet för att ta del av deras kunskap och erfarenheter (se bilaga 3). Flera av dessa har verksamhet där de direkt möter barn och unga som är utsatta för våld eller lever med våld. Några av dessa organisationer möter också barn och unga som själva utövat våld. Genom samtal och dialog med organisationerna har vi kunnat ta del av de erfarenheter som barn har delat med sig av i deras verksamheter, bland annat om vikten av anonymitet och lättillgängligt stöd för att barn och unga ska berätta om utsatthet för våld. Vi har också träffat personer som har egna erfarenheter av utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck under barndomen och som nu lever med skyddad identitet. Fokus i dessa samtal har varit hur de tycker att samhällets insatser skulle kunna utvecklas för att nå fler och ge bättre stöd och skydd, utifrån deras erfarenheter.

Utredningen om en nationell strategi om våld mot barn (SOU 2022:70) lämnade sitt betänkande i januari 2023. Inom ramen för den utredningen inhämtades röster från barn med erfarenhet av våldsutsatthet. Samtalen med barnen (23 flickor och 2 pojkar) genomfördes i samverkan med sex barnrättsorganisationer.[2] Dessa erfarenheter är inte möjliga att generalisera för att gälla alla barn. De ger däremot värdefulla bidrag för att skapa en bild av barn och ungas upplevelser och tankar kring våldsutsatthet, samhällets stöd och skydd och hur våldet kan förebyggas. Vi har tagit del av dessa

[2] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld*, s. 106–111.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

underlag och beaktat dem i utformandet av våra förslag, framför allt rörande förslaget till ny nationell strategi på området (kapitel 12). Eftersom utredningen om en nationell strategi om våld mot barn också nyligen lämnat sitt betänkande, har vi bedömt att de underlag som inhämtas inom ramen för den utredningen fortfarande är högst relevanta och aktuella. Vi har därför valt att inte göra en egen större inhämtning av åsikter och erfarenheter från barn. Gällande barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck har vi tagit del av den etikprövade forskningsstudie som genomförts på uppdrag av Länsstyrelsen Stockholm bestående av intervjuer och enkäter med 91 ungdomar som växt upp i en hederskontext.[3]

2.3 Betänkandets disposition

Detta betänkande innehåller 15 kapitel.

Utredningens författningsförslag finns i kapitel 1.

Kapitel 2 innehåller denna redovisning av utredningens uppdrag och arbete.

Kapitel 3 innehåller en inledning till betänkandet.

Kapitel 4 handlar om rekommendationer till Sverige och andra nordiska länder från de övervakningskommittéer som är knutna till konventioner av betydelse för det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet och utgör en nordisk utblick.

Kapitel 5 beskriver förutsättningar och statligt stöd för arbetet på lokal och regional nivå.

I kapitel 6 beskriver vi utgångspunkterna för regeringens styrning av förvaltningen, de rättsliga förutsättningarna och vilka olika medel och styrformer som regeringen använder.

I kapitel 7 beskriver vi utgångspunkter för samverkan och olika samverkansstrukturer, framför allt på nationell nivå. Vi analyserar också hur samverkan kan utvecklas mellan olika centrala aktörer i samhället.

Kapitel 8 innehåller våra förslag för effektivare styrning genom stärkt samordning och samverkan.

[3] Origo, Jonsson, L., Svedin, C G. & Jenstav, M. & Länsstyrelsen Stockholm (2024). *Origos samtalsstöd för ungdomar som växer upp i en hederskontext – En utvärdering*. (2024:18).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

I kapitel 9 beskriver vi regeringens styrning genom strategier. Vi redogör även för den nuvarande nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Kapitel 10 innehåller våra överväganden inför förslag till ny nationell strategi.

I kapitel 11 presenterar vi våra förslag till strategins utgångspunkter och dess strategiska områden.

I kapitel 12 lämnar vi förslag till en ny strategi. Kapitlet innehåller också våra inspel till en handlingsplan med fokus på hedersrelaterat våld och förtryck.

I kapitel 13 beskriver vi utgångspunkter för uppföljning av offentlig verksamhet och specifikt uppföljningen av det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet.

Kapitel 14 innehåller våra förslag för en förstärkt uppföljning.

I kapitel 15 redovisar vi konsekvenserna av våra förslag samt förslag till finansiering.

3 Inledning

I vårt delbetänkande lämnade vi ett förslag till ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. Vårt förslag lyder: *Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet*. Avsikten med delmålsformuleringen är att inkludera och synliggöra samtliga våldsformer för att därigenom förbättra möjligheterna att genomföra insatser utifrån de behov som finns kopplat till respektive våldsform. Enligt våra direktiv skulle vi också oavsett ställningstagande i sak föreslå hur ett särskilt delmål avseende hedersrelaterat våld och förtryck skulle kunna formuleras. Vi lämnade därför även följande förslag på hur ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck skulle kunna lyda: *Hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.*

Våra förslag i detta slutbetänkande innebär en reform av det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld: från tidsbegränsade, tillfälliga uppdrag till ett hållbart, långsiktigt arbete genom stärkta grunduppgifter och tydligt utpekat ansvar för centrala myndigheter. Det innebär också en förstärkt och samlad samordning av arbetet genom att ett nationellt samordningscentrum mot våld inrättas vid Jämställdhetsmyndigheten. Sammantaget innebär våra förslag en förstärkt styrning av jämställdhetspolitiken, som förbättrar möjligheten att uppnå nollvisionen om att samtliga våldsformer ska upphöra.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

3.1 Regeringen har aviserat ett sjunde delmål om hedersrelaterat våld och förtryck

Den 21 januari 2025 aviserade regeringen i ett pressmeddelande att den har för avsikt att införa ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.[1] Av pressmeddelandet framgår att den närmare utformningen av delmålet kommer i ett senare skede. Vi har således fått kännedom om det aviserade sjunde delmålet i slutskedet av arbetet.

Av våra direktiv framgår bland annat att vi ska bedöma om det är mer effektivt med en särskild strategi om hedersrelaterat våld och förtryck. Vidare ska vi enligt direktiven ta fram förslag till en eller två långsiktiga strategier som är anpassade efter svenska förhållanden och som innehåller förslag till mål för att uppnå det sjätte delmålet och ett eventuellt nytt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck. I det fall endast en strategi tas fram, ska vi tydligt ange vilka delar som handlar specifikt om hedersrelaterat våld och förtryck.

Vi har gjort bedömningen att det är mer effektivt med en samlad strategi där det tydligt framgår vilka delar som avser hedersrelaterat våld och förtryck (se avsnitt 10.1 samt kapitel 12). Vårt förslag till strategi innehåller strategiska områden och inriktningar för att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Detta innebär att våra förslag syftar till att uppnå det sjätte delmålet och det aviserade nya delmålet om hedersrelaterat våld och förtryck.

I kapitel 8 lämnar vi förslag på en effektivare styrning genom stärkt samordning och samverkan för att förbättra det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld. De förslag som lämnas där är applicerbara på arbetet mot samtliga våldsformer oavsett om de sorterar under ett eller två delmål. För att bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjade i prostitution och människohandel behöver myndigheter få förutsättningar att bedriva ett långsiktigt strategiskt och operativt arbete. Endast genom långsiktighet kan nödvändig kunskap, expertis och hållbara arbetsmetoder mot våld utvecklas och implementeras.

[1] Regeringen. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/01/nytt-delmal-for-att-bekampa-hedersvaldet. (Hämtad 2025-01-22).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Det är hos nationella, regionala och lokala aktörer förändringar kan och behöver ske för att våldet ska motverkas och att våldsutsatta ska få sina rättigheter tillgodosedda.

I detta slutbetänkande har vi utgått från den nu gällande målstrukturen med sex delmål och använt vårt förslag till en ny och mer inkluderande formulering av delmålet som grund till våra förslag. Samtidigt bedömer vi att våra förslag går att använda även fast regeringen avser att besluta om att införa ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck. När vi skriver om delmål sex omfattar det genomgående hedersrelaterat våld och förtryck.

3.2 Våld är ett hinder för jämställdhet

Våldet är ett stort samhälls- och folkhälsoproblem som drabbar såväl unga som äldre. Det handlar om allvarlig och utbredd brottslighet som skapar ett stort mänskligt lidande. Det är ett uttryck för ett ojämställt samhälle, där alla inte har samma möjligheter till ett liv fritt från våld. Våldet utgör ett hinder för jämställdhet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar och för hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter. I vårt delbetänkande har vi redogjort för våldets uttryck och omfattning.[2]

Den nationella trygghetsundersökningen (NTU), som Brottsförebyggande rådet genomför årligen, mäter flera olika aspekter av otrygghet. Statistiken är uppdelad på kön.[3] Den visar att det finns stora skillnader mellan kvinnor och män när det gäller såväl trygghet som utsatthet för olika typer av brott. Till exempel framgår att fler kvinnor än män är utsatta för sexualbrott och det är främst unga kvinnor mellan 20 och 24 år som uppger att de har utsatts för sexualbrott. Likaså visar statistiken över polisanmälda sexualbrott att brott främst begås mot kvinnor och att gärningspersonen i de allra flesta fall är en man.[4] Även de som inte själva utsatts för mäns våld och övergrepp kan påverkas negativt eftersom de kan vara rädda för att utsättas. Detta gäller såväl flickor och pojkar som kvinnor och män. NTU visar till exempel att det är fler flickor och kvinnor som känner sig otrygga när de går ut ensamma sent på kvällen i det egna bostads-

[2] SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld,* s. 63 ff.
[3] NTU redovisas inte uppdelat på funktionsnedsättning eller sexuell läggning.
[4] Brå (2019). *Indikatorer på sexualbrottsutvecklingen 2005–2017.* Rapport 2019:5.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

området. Det är också fler kvinnor än män som avstår från att gå ut på grund av otrygghet.[5]

Gemensamt för alla de brott som är en del av det sjätte delmålet är att det finns skäl att anta att mörkertalet är stort i relation till antalet anmälda brott.[6] Våld i nära relationer är brott som drabbar såväl kvinnor som män och även barn. I jämförelse utsätts kvinnor emellertid oftare än män för grövre och mer upprepat och systematiskt våld av närstående. Brottsoffret kan befinna sig i beroendeställning till gärningspersonen till exempel genom att de har gemensamma barn eller delad ekonomi och boende. Därför innebär den nära relationen en särskild och många gånger långvarig sårbarhet. Hedersrelaterat våld och förtryck kan begås i en nära relation och då är sårbarheten ännu större eftersom det potentiellt involverar flera gärningspersoner.[7] Unga, både flickor och pojkar, anger att de utsätts för fysiskt våld i större utsträckning än äldre.[8] Varje år dödas i genomsnitt 14 flickor eller kvinnor av en nuvarande eller före detta partner (2017–2023).[9] Det finns inga geografiska skillnader när det gäller det dödliga våldet i nära relation, utan de som utsätts är lika drabbade oavsett om de bor i storstad, småstad eller glesbygd.[10] Dödligt partnervåld förekommer inte bara i vuxna relationer och allt fler rapporter påvisar vikten av att prioritera det våld som sker i ungas relationer.[11]

Många flickor och kvinnor, men också pojkar, män och hbtqi-personer, får sina liv och fri- och rättigheter begränsade av hedersnormer i Sverige och är utsatta för olika former av hedersrelaterat våld och förtryck. En kartläggning som publicerades 2019 visade att mellan sju och nio procent av ungdomarna som deltog i studien levde med hedersnormer relaterade till våld, det vill säga att de var utsatta för sanktionerat kollektivt våld. Mellan 10 och 20 procent levde med hedersnormer relaterade till oskuld, det vill säga att de

[5] Brå (2024). *Nationella trygghetsundersökningen 2024.* Rapport 2024:8.
[6] Se till exempel Brå (2024). *Brott i nära relation. Kartläggning av utsatthet under 2022 och under livstiden.* Rapport 2024:4.
[7] Prop. 2023/24:31. *Stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende.*
[8] Brå (2024). *Nationella trygghetsundersökningen 2024.* Rapport 2024:8.
[9] Brå. bra.se/statistik/statistik-om-rattsvasendet/konstaterade-fall-av-dodligt-vald. (Hämtad 2025-01-24).
[10] Polismyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023.*
[11] Se Korkmaz, S. & Överlien, C. (2023). *Våld i ungas nära relationer och det ideella stödet*. Stockholms universitet. Arbetsrapport/Institutionen för socialt arbete, 2023:1. Se även Caman. S. & Skott, S. (2023). *Dödligt partnervåld mot unga.* Utgiven av Jämställdhetsmyndigheten.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

levde med kontroll av sin sexualitet.[12] Statistik och rapporter över barn som förs ut ur landet för att utsättas för olika former av hedersrelaterat våld och förtryck, till exempel barnäktenskap och uppfostringsresor, visar att mycket mer behöver göras för att motverka hedersnormer och säkerställa långsiktigt stöd för de som utsätts. Rätten att själv få bestämma hur man vill leva sitt liv ska vara en självklarhet för alla i Sverige.

Utsatthet i prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt sexuell exploatering är tydligt könade fenomen. Det är främst flickor och kvinnor som identifieras som utsatta och de som köper sexuella tjänster och utnyttjar personer i prostitution i Sverige är framför allt män. Knappt 1 av 10 män uppgav i Folkhälsomyndighetens befolkningsstudie 2017 att de någon gång hade betalat för sexuella tjänster. Motsvarande siffra för kvinnor var 1 av 200.[13] Av alla offer för människohandel för sexuella ändamål som identifieras i EU är 92 procent flickor och kvinnor. Nästan en femtedel av alla offer som identifieras för människohandel inom EU är barn. Barn utsätts för alla former av exploatering, men främst sexuell exploatering.[14] Utnyttjande i prostitution och människohandel utgör ofta en del av den organiserade brottsligheten och enligt EU-kommissionen genererar människohandel för sexuella ändamål årligen 14 miljarder euro i illegala vinster till den organiserade brottsligheten i EU.[15]

Tillgången till stöd- och skyddsinsatser är i dag inte jämlik över landet. Samhället brister på flera punkter i att tillhandahålla stöd och skydd, till exempel genom att de lagstadgade insatserna inte erbjuds alls eller inte motsvarar identifierade behov. Inspektionen för vård och omsorg, IVO, har exempelvis konstaterat att samhället har betydande utmaningar när det gäller att säkerställa trygghet och säkerhet för personer utsatta för våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns bland annat brister i regel-

[12] Baianstovu, R., Strid, S., Cinthio, H., Särnstedt Gramnaes, E. & Enelo, J.M. (2019). *Heder och samhälle: Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar.*
[13] Folkhälsomyndigheten (2019). *Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige 2017 – Resultat från befolkningsundersökningen SRHR2017.*
[14] Europeiska kommissionen (2025). *Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om framsteg i kampen mot människohandel i Europeiska unionen (femte rapporten).* COM(2025) 8 final.
[15] Europeiska kommissionen (2021). *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses*. DR-02-21-244-EN-N. Se även Europeiska kommissionen (2021). *EU:s strategi mot människohandel.* COM(2021) 171.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

efterlevnad, handläggning och samverkan.[16] Det finns stora skillnader mellan kommunerna när det gäller vilka insatser som erbjuds och i vilken omfattning. Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall har upprepade gånger visat att de våldsutsatta fått få eller inga insatser alls.[17] Ett annat problem är att insatserna inte är tillgänglighetsanpassade till personer med funktionsnedsättning trots gruppens sårbarhet.[18] De senaste åren har regeringen genomfört satsningar för att stärka myndigheternas, regionernas och kommunernas arbete inom området. Det finns vissa positiva tendenser för några områden under perioden, till exempel det återfallsförebyggande arbetet, under perioden för den nuvarande strategin.[19] För att våldet ska upphöra behöver arbetet fortsatt utvecklas, inte minst det förebyggande arbetet riktat till barn och unga.

Sverige har genom att underteckna flera internationella konventioner förbundit sig att skydda allas rätt till stöd och skydd vid våldsutsatthet, bland annat Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen). GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence) är det organ som utvärderar medlemsstaternas efterlevnad av Istanbulkonventionen. Ett utvecklingsområde som GREVIO pekar på är samverkan mellan myndigheter på lokal nivå genom samarbete i enskilda fall.[20]

I enlighet med våra direktiv har vi sett över möjligheten att bedriva ett mer långsiktigt arbete mot de våldsformer som ingår i delmål sex. För att bekämpa våldet krävs att alla relevanta aktörer samarbetar utifrån sina respektive mandat. För ett hållbart arbete behöver myndigheter och andra aktörer få bästa möjliga förutsättningar att bedriva ett samordnat strategiskt och operativt arbete som svarar mot de behov som finns. För att skyddsmekanismerna ska fungera behöver de utsatta grupperna och deras rättigheter som brottsoffer synliggöras. För att våldet ska motverkas och upphöra

[16] Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* IVO 2024-04.
[17] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.
[18] Myndigheten för delaktighet (2023). *Våld mot personer med funktionsnedsättning. Om utsatthet och förekomst av våld.* Rapport 2023:12.
[19] Skr. 2024/25:69. *Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*
[20] Europarådet (2024). *Building trust by delivering support, protection and justice. Sweden. First thematic evaluation report.* (GREVIO(2024)12).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

behöver kedjan av våldsförebyggande arbete, upptäckt, stöd och skydd, brottsbekämpning och även återfallsförebyggande insatser fungera. I detta betänkande redogör vi för de behov vi har identifierat och våra förslag för att möjliggöra en stärkt och långsiktig styrning av arbetet mot våld.

3.3 Vår användning av centrala begrepp

I vårt delbetänkande har vi gjort en beskrivning av grundläggande begrepp inom jämställdhetsområdet, med särskilt fokus på delmål sex.[21] Bland annat beskrev vi hur de olika våldsformer som omfattas av det sjätte delmålet definieras och förstås. De olika begreppen inom området överlappar varandra till viss del och har flera beröringspunkter. Vi beskrev också vår användning av centrala begrepp, som tar sin utgångspunkt i tidigare utredningar på området och regeringens användning av centrala begrepp. I detta slutbetänkande använder vi begreppen på samma sätt.

Jämställdhet betyder att kvinnor och män har samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter, både formellt och reellt.

När det gäller *kön och genus* tar vi avstamp i den senaste jämställdhetspolitiska utredningen som lämnade förslag till nya jämställdhetspolitiska mål. Det innebär att vi utgår från en förståelse av kön och genus som socialt och kulturellt konstruerat och där det råder ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män. Dessa ojämlika maktförhållanden gestaltar sig bland annat i olika tillgång till resurser, makt, inflytande, omsorg och olika mönster för kvinnors och mäns våldsutsatthet.[22]

Med begreppet *kön* inkluderar vi såväl biologiskt kön som könsidentitet och könsuttryck.

Våld kan ta många olika uttryck. Vi utgår från bred förståelse av våld, med utgångspunkt i de olika våldsuttryck som omfattas av Istanbulkonventionen (artikel 3). Vi använder begreppet *våldsuttryck* för att beskriva olika typer av våld såsom fysiskt eller psykiskt våld. Inom varje våldsform förekommer flera våldsuttryck. Vi använder begreppet *våldsform* för att beskriva olika former av våld och våldsområden: mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat

[21] SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld*, s. 45 ff.
[22] SOU 2015:86. *En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*, s. 58.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

våld och förtryck och utnyttjande i prostitution och människohandel.

När det gäller *könsrelaterat, könsbaserat* och *genusbaserat våld* ser vi flera svårigheter med att använda dessa begrepp. Könsrelaterat våld, som är det begrepp som används i våra direktiv, saknar en enhetlig och tydlig definition. Givet denna osäkerhet kring tolkningen använder vi begreppen restriktivt. När vi använder begreppen utgår vi från regeringens användning:[23]

> Könsrelaterat våld är ett allvarligt uttryck för förtryck och ett stort hinder för kvinnors och flickors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna samt hindrar samhälls- och hållbar utveckling. Könsrelaterat våld, vilket innefattar våld i nära relationer, sexuellt våld, människohandel för sexuella ändamål, utnyttjande i prostitution samt skadliga sedvänjor som barnäktenskap och tidiga och påtvingade äktenskap, hedersrelaterat våld och förtryck och kvinnlig könsstympning, finns fortsatt i alla samhällen och sammanhang samt ökar ofta i krig, kris och konflikt. […] Könsrelaterat våld drabbar även hbtqi-personer som uppfattas avvika från könsstereotypa normer och beteenden.

Mäns våld mot kvinnor använder vi som ett paraplybegrepp i samma betydelse som i det nuvarande sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Det innefattar mäns våld mot kvinnor i nära relationer, men också en mängd våldshandlingar mot flickor och kvinnor där det inte finns en nära relation mellan förövare och utsatt. Några exempel är sexuella trakasserier, sexuell exploatering, prostitution och människohandel för sexuella ändamål och sexuellt våld i krig och konflikt.

Vår användning av *våld i nära relationer* bygger på en bred förståelse av begreppet utifrån Socialstyrelsens handbok.[24] Det innefattar pojkars och mäns våld mot flickor och kvinnor i nära relationer samt även exempelvis våld mot barn av närstående, våld i nära relation där en kvinna utövar våld mot en manlig partner, våld i hbtqi-personers nära relationer, våld av barn mot föräldrar, våld av syskon, våld i ungas parrelationer och hedersrelaterat våld då våldsutövaren/våldsutövarna har en nära relation till den våldsutsatta. Våld i nära relationer som förekommer i prostitution och människohandel innefattas också. Vi tar utgångspunkt i närståendebegreppet i vår förståelse om vad som är en nära relation. Det innebär att någon är att betrakta som närstå-

[23] Utrikesdepartementet, Regeringskansliet. *Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete för global jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter 2022–2026.*
[24] Socialstyrelsen (2023). *Våld i nära relationer. Handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården.* Artikelnummer 2023-6-8592.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ende om det finns en nära och förtroendefull relation mellan den som utsätts för våld och den som utövar våldet.

När det gäller *hedersrelaterat våld och förtryck* använder vi regeringens definition av begreppet:[25]

> Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. De patriarkala föreställningarna tar sig uttryck i kontroll av flickor och kvinnor som sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbildning, arbete och äktenskap. För de individer som försöker trotsa kontrollen kan följderna bli allvarliga. I sin mest extrema form kan hedersnormerna leda till allvarlig våldsbrottslighet.

Regeringen beskriver också följande:

> Med begreppet heder avses en sådan kollektivt präglad heder som kännetecknas av starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar och att familjens eller släktens anseende, ställning eller liknande är beroende av de individuella medlemmarnas handlande, till exempel kvinnliga familjemedlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till sådana ideal.

Med *prostitution* utgår vi från det som vanligtvis avses, det vill säga att minst två parter köper eller säljer sexuella tjänster mot vanligen ekonomisk ersättning, där det vanligaste är att det är en man som betalar för att utnyttja en kvinna. Förbudet mot köp av sexuell tjänst ingår bland sexualbrotten i 6 kapitlet brottsbalken. En utredning har nyligen föreslagit att rubriceringen ska ändras till köp av sexuell handling.[26] Begreppet *utnyttjande i prostitution* markerar att prostitution innebär ett utnyttjande i sig och att insatser ska inriktas mot efterfrågan och de som utnyttjar personer i prostitution snarare än mot de som utnyttjas.[27] När utnyttjande av barn avses används begreppet *sexuell exploatering av barn*. När det gäller *människohandel*

[25] Prop. 2021/22:138. *Ett särskilt brott för hedersförtryck,* s. 6 f. och s. 39.
[26] Se SOU 2023:80. *Ett starkare straffrättsligt skydd*, s. 51.
[27] Se också FN, Rådet för mänskliga rättigheter (2024). *Prostitution and violence against women and girls, Report of the Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and consequences, Reem Alsalem.* A/HRC/56/48.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

för sexuella ändamål utgår vi från definitionen i lagstiftningen (4 kap. 1 a § brottsbalken).[28]

[28] I internationellt hänseende finns likartade bestämmelser i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197). Människohandel för sexuella ändamål innebär att en eller flera gärningspersoner, genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller med annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ, rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål. Utnyttjandet kan avse prostitution, men även exploatering genom en sexuell relation där den sexuella handlingen inte förutsätter ersättning, eller utnyttjande i pornografi. Om offret är ett barn krävs inget vilseledande, olaga tvång eller annat otillbörligt medel för att åtgärderna ska utgöra människohandel (prop. 2009/10:152, *Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel*).

4 Rekommendationer från internationella granskningsorgan

Sverige har undertecknat ett flertal internationella och regionala konventioner, deklarationer och andra instrument rörande olika aspekter av jämställdhetspolitiken. Dessa rör till exempel skydd för kvinnor mot våld, skydd av barn, skydd mot utnyttjande i prostitution och människohandel och andra liknande frågor. De utgör en utgångspunkt och ram för utformningen av den nationella lagstiftningen. Detta innebär att svenska lagar och dess tillämpning ska stå i överensstämmelse med konventionernas krav. När riksdagen stiftar lagar och när myndigheterna sedan tolkar och tillämpar dem ska resultatet leva upp till konventionernas krav. I vissa fall finns överstatliga domstolar som slutligen avgör om ett land levt upp till de rättigheter som konventionerna reglerar, exempelvis Europadomstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg.

I vårt delbetänkande har vi redogjort för de viktigaste konventionerna och deklarationerna.[1] I detta kapitel redovisar vi de konventioner som har särskilda övervakningsmekanismer. Vi tittar närmare på rekommendationer från de övervakningskommittéer som är knutna till respektive konvention. För vissa konventioner har vi även tittat på rekommendationer till andra nordiska länder. Kapitlet utgör således också en nordisk utblick.[2]

[1] SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld.*
[2] Se även vårt delbetänkande för en redogörelse av strategier och handlingsplaner kopplat till jämförbart arbete mot våld i våra nordiska grannländer.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

4.1 Konventionernas betydelse för jämställdhetspolitiken

Genom internationella konventioner har Sverige åtagit sig att arbeta mot våld på olika sätt, till exempel att kriminalisera vissa handlingar eller att skydda våldsutsatta. Det internationella regelverket rör olika aspekter av det arbete mot våld som sker inom ramen för jämställdhetspolitiken. Utgångspunkten är de mänskliga rättigheterna som de kommer till uttryck i FN:s och Europarådets konventioner.

De mänskliga rättigheterna nedtecknades första gången 1948 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.[3] Den allmänna förklaringen slår bland annat fast att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter (artikel 1) och att var och en har rätt till liv, frihet och personlig säkerhet (artikel 3). Ingen får utsättas för slaveri eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 4 och 5). Den allmänna förklaringen är utgångspunkten för arbetet för mänskliga rättigheter, men den innehåller inga krav på att medlemsstaterna ska vidta praktiska åtgärder. Rättigheterna i förklaringen har senare förts in och vidareutvecklats i ett antal konventioner som är bindande för de anslutna staterna.[4] Ett sådant exempel är FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.[5] I den åtar sig konventionsstaterna att tillförsäkra män och kvinnor lika rätt att åtnjuta medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 3). Rätten till liv och frihet från tortyr och grym, omänsklig och förnedrande behandling formuleras på ungefär samma sätt som i den allmänna förklaringen. Skillnaden är att konventionen slår fast att rättigheterna ska skyddas i lag (se till exempel artikel 6.1). Konventionen innehåller också bestämmelser om en övervakningskommitté (artikel 28) som har i uppdrag att ta emot och granska rapporter från medlemsstaterna om vilka åtgärder de vidtagit för att genomföra rättigheterna i konventionen och klagomål från andra medlemsstater (artikel 41).

[3] FN:s generalförsamling, resolution 217 A.
[4] Regeringskansliet (2011). *FN:s konventioner om Mänskliga Rättigheter.* Dnr A11.017.
[5] FN:s generalförsamling, resolution 2200A (XXI).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Inom FN-systemet finns också konventioner, deklarationer och rekommendationer som ännu mer specifikt reglerar kvinnors rättigheter. Enligt konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (kvinnokonventionen) slås det fast att konventionsstaterna fördömer diskriminering av kvinnor i alla dess former, åtar sig att införa principen om jämställdhet mellan män och kvinnor i sina nationella grundlagar och ska upphäva lagar och sedvänjor som innebär diskriminering av kvinnor (artikel 2). En allmän rekommendation slår fast att våld inkluderas i begreppet diskriminering och att könsbaserat våld allvarligt hindrar kvinnors möjlighet att åtnjuta fri- och rättigheter som jämställda med män.[6] Konventionsstaterna ska vidare säkerställa full utveckling och framsteg för kvinnorna och garantera dem utövande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på grundval av jämställdhet med männen (artikel 3). Kvinnokonventionen slår fast att länderna ska göra allt de kan, inklusive lagstifta, för att bekämpa alla former av kvinnlig prostitution samt människohandel av kvinnor (artikel 6). Även kvinnokonvention innehåller bestämmelser om en övervakningskommitté som har i uppdrag att granska medlemsstaternas efterlevnad (artikel 17).

Sverige har ratificerat FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, UNTOC). Sverige har även undertecknat ett tilläggsprotokoll till konventionen om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, det så kallade Palermoprotokollet. Syftet med Palermoprotokollet är att förebygga och bekämpa människohandel, särskilt vad avser kvinnor och barn, att skydda och bistå brottsoffren med full respekt för deras mänskliga rättigheter och att främja samarbetet mellan staterna för att uppnå dessa syften.

Även FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har bäring på det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld.[7] Konventionen reglerar bland annat barns rätt till liv (artikel 6) och rätt för barn att inte utsättas för våld (artikel 19). Även här finns en övervakningskommitté (artikel 44).

[6] FN (1992). *UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), CEDAW General Recommendation No. 19: Violence against women*, A/47/38.
[7] FN:s generalförsamling resolution 50/155.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning syftar till att skapa förutsättningar för delaktighet på lika villkor för personer med funktionshinder. Dess huvudsyfte är att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Även här finns en övervakningskommitté (artikel 34).

På regional nivå finns en rad Europarådskonventioner till vilka Sverige har förbundit sig. Skydd för de mänskliga rättigheterna regleras i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som också gäller som lag i Sverige.[8] Den slår fast rätten till liv (artikel 2), förbud mot tortyr (artikel 3) och slaveri (artikel 4) samt rätt till frihet från diskriminering (artikel 14). Medlemsstaternas efterlevnad prövas av Europadomstolen genom att enskilda kan överklaga nationella domar till domstolen. Avgörandena blir bindande för medlemsländerna.

De två viktigaste regionala konventionerna för arbetet för jämställdhet och för att uppfylla delmål sex är Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Även Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (Lanzarotekonventionen) har viss bäring på det jämställdhetspolitiska området i Sverige. Dessa konventioner är delvis sammanlänkade genom att bestämmelserna kompletterar varandra och genom att Europarådet publicerar rapporter om utvecklingen i medlemsländerna och rekommendationer från olika övervakningsgruppers granskningar. De är även sammanlänkande genom Europadomstolens avgöranden.

Sverige ratificerade Lanzarotekonventionen 2013.[9] Konventionens syfte är att förebygga och bekämpa sexuell exploatering och sexuella övergrepp mot barn. Konventionen innehåller bland annat skyldigheter för medlemsstaterna att införa straffbestämmelser som ska skydda barn mot sexuella övergrepp, barnprostitution, barnpornografi, deltagande i pornografiska föreställningar,

[8] Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
[9] Vi redogör inte för rekommendationer enligt Lanzarotekonventionen eftersom de inte lämnas per land.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

bevittnande av sexuella övergrepp och sexuella handlingar och kontaktsökande med barn i sexuellt syfte (artiklarna 18–23).

Om en medlemsstat inte följer en konventions bestämmelser resulterar detta ofta i kritik från de övervakningsorgan som regelbundet undersöker efterlevnaden. Inom FN-systemet kan medlemsstaterna anmäla till de olika övervakningskommittéerna om det finns anledning att anta att en annan medlemsstat bryter mot konventionen.[10] Om en medlemsstat agerar i strid mot någon av Europarådets konventioner kan det även medföra att medlemsstaten bryter mot Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Människohandel för sexuella ändamål kan exempelvis också innebära att någon utsätts för tortyr eller omänsklig och förnedrande behandling i strid med artikel 3 i konventionen. Detta kan i sin tur leda till fällande utslag i Europadomstolen.[11]

Konventionerna är indelade i kapitel efter olika ämnesområden. Istanbulkonventionen är baserad på fyra pelare: samordning och datainsamling, förebyggande arbete, skydd och stöd och rättsprocess. Konventionen reglerar straffrättsliga och civilrättsliga krav på medlemsstaternas nationella rätt (kapitel 5), till exempel vissa regleringar av vårdnad och umgängesrätt (artikel 29) eller kriminalisering av kvinnlig könsstympning (artikel 38). Den innehåller även krav på arbetssätt, samverkan och styrning av aktörer. Detsamma gäller Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. I den konventionen finns också bestämmelser av materiell karaktär, till exempel krav på kriminalisering av de handlingar som enligt konventionen utgör människohandel (artikel 18 och 19). På EU-nivå finns dels direktivet om förebyggande och bekämpande av människohandel, dels brottsofferdirektivet. Dessa innehåller bestämmelser om kriminalisering samt utredning och lagföring av människohandelsbrott. Vidare innehåller de hjälp och stöd till och skydd för brottsoffer respektive information, stöd och skydd till brottsoffer. Vi kommer nedan att redogöra närmare för relevanta rekommendationer till Sverige på detta område.

Flera konventioner tar upp vikten av samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner och regioner samt civilsamhället. Institutet för mänskliga rättigheter har också rekommenderat att reger-

[10] Se till exempel FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 41.
[11] Europarådet (2005). *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ingens uppföljning av granskningsorganens rekommendationer bör inkludera samverkan med statliga myndigheter, regioner och kommuner, samt civilsamhället och oberoende aktörer.[12]

4.2 FN-konventioner och deklarationer

I detta avsnitt redogör vi för de rekommendationer som lämnats till Sverige från FN:s övervakningskommittéer för kvinnokonventionen, barnkonventionen samt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

4.2.1 FN:s konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (kvinnokonventionen)

FN:s generalförsamling antog 1979 konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (Convention on the elimination of all forms of discrimination against women), även kallad kvinnokonventionen eller CEDAW. Nästan alla FN:s medlemsstater har ratificerat konventionen som är en av FN:s kärnkonventioner. Konventionen är rättsligt bindande, vilket innebär att stater vid kränkningar av konventionen kan hållas ansvariga.

Kvinnokonventionen innehåller 30 artiklar. I dem fastslås bland annat att konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor i landets politiska och offentliga liv, avskaffa diskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden och angripa stereotypa beteendemönster som framställer det ena könet som bättre eller sämre än det andra.

Rekommendationer från CEDAW-kommittén

Alla stater rapporterar vart fjärde år till FN:s kommitté för kvinnokonventionen (CEDAW) hur de lever upp till konventionens artiklar. Kommittén lämnar också rekommendationer till konventionsstaterna. Sverige fick sina senaste rekommendationer i november 2021. Med bakgrund i sin allmänna rekommendation om att våld ska inkluderas i begreppet diskriminering och att könsbaserat våld

[12] Institutet för mänskliga rättigheter (2024). *Årsrapport 2024.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

allvarligt hindrar kvinnors möjlighet att åtnjuta fri- och rättigheter som jämställda med män, upprepar kommittén tidigare rekommendationer till Sverige om könsrelaterat våld mot kvinnor. Rekommendationerna till Sverige handlar bland annat om att:

- Säkerställa att kvinnor och flickor som utsatts för könsrelaterat våld har tillgång till specialiserade, inkluderande och tillgängliga skyddade boenden, med hänsyn till deras specifika behov.
- Säkerställa att personer som utsatts för sexuella trakasserier på arbetsplatsen och i utbildningsmiljöer har tillgång till effektiva rättsmedel, skärper arbetsgivarnas ansvar för sexuella trakasserier på arbetsplatsen och uppmuntra arbetsgivare att regelbundet se över sin företagskultur.
- Säkerställa att alla ärenden som rör sexuellt våld utreds och att de skyldiga åtalas och får lämpligt straff genom att tillämpa lagen om sexualbrott och annan relevant lagstiftning striktare och genom att tillhandahålla obligatorisk utbildning för bland annat åklagare och polis.
- Specifikt kriminalisera mord på kvinnor.
- Säkerställa insamling och analys av data om könsrelaterat våld mot kvinnor, uppdelat efter ålder, nationalitet, ursprungsland, funktionsnedsättning och den utsattas relation till förövaren.

Sverige har också fått specifika rekommendationer om prostitution och människohandel. De handlar om att:

- Ta itu med de bakomliggande orsakerna till människohandel genom att förbättra utbildningsmöjligheterna och de ekonomiska möjligheterna för kvinnor och flickor och deras familjer, särskilt bland romer, för att därigenom göra dem mindre utsatta för att utnyttjas av människohandlare.
- Öka sina insatser för att förbättra insamlingen av data om offer för människohandel, uppdelade efter kön, ålder, ursprungsland, nationalitet och form av utnyttjande, och säkerställa att de har tillgång till lämpliga tjänster i form av skydd, stöd, rehabilitering och återintegrering.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Öka medvetenheten, bland annat i skolor och bland familjer, om riskerna med människohandel och skärper polisbevakningen på internet som ett verktyg för att förebygga och utreda.
- Öka antalet tillgängliga skyddade boenden, både i städer och på landsbygden, och antalet rådgivnings- och rehabiliteringstjänster över hela landet och anslå tillräcklig finansiering till organisationer i det civila samhället som tillhandahåller skyddat boende och stödtjänster för offer för människohandel och prostitution.
- Ta itu med de bakomliggande orsakerna till prostitution, till exempel fattigdom och strukturella klyftor mellan könen, samt efterfrågan på prostitution, och anta riktade åtgärder för att skydda kvinnor i utsatta situationer från att utnyttjas i prostitution, bland annat genom att ge kvinnor som vill ta sig ur prostitution exitstrategier och alternativa inkomstmöjligheter.

År 1995 hölls FN:s fjärde världskonferens om kvinnor i Peking där den globala handlingsplanen för jämställdhet antogs, den så kallade Pekingplattformen.[13] Det är en handlingsplan för hur målen i kvinnokonvention ska nås. Sverige återrapporterar till FN om arbetet med jämställdhet i enlighet med Pekingplattformen. År 2024 lämnade Sveriges sin sjätte rapport som omfattar perioden 2020–2024.

4.2.2 FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)

FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, antogs av FN:s generalförsamling 1989. Sverige ratificerade konventionen 1990 och sedan 2020 är den också svensk lag.[14] FN:s kommitté för barnets rättigheter, CRC (barnrättskommittén), ansvarar för att granska konventionsstaternas efterlevnad och genomförande av åtaganden i konventionen.

Barnkonventionen har som mål att ge barn, oavsett bakgrund, rätt att bli behandlade med respekt och att få komma till tals. Barnrättskommittén har identifierat fyra så kallade grundprinciper i barnkonventionen. Dessa är barnets rätt till icke-diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), barnets rätt till liv, överlevnad och

[13] FN (1995). *Beijing Declaration and Platform for Action.*
[14] Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

utveckling (artikel 6) samt barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd (artikel 12). Dessa principer ska vara vägledande vid tolkningen och tillämpningen av de övriga bestämmelserna i konventionen, men har också en självständig betydelse.[15]

Flera artiklar i barnkonventionen berör barns rätt till skydd från våld och utnyttjande. Den mest centrala är artikel 19 som slår fast att barn ska skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp. Vidare har varje barn rätt att skyddas mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp samt mot att utnyttjas för prostitution, i pornografiska föreställningar eller pornografiskt material (artikel 34).

Rekommendationer från barnrättskommittén

Barnrättskommittén har lämnat två allmänna kommentarer som specifikt rör våld mot barn. Den första lämnades 2006 och handlar om barns rätt till skydd från kroppslig bestraffning och andra grymma eller förnedrande former av bestraffning.[16] Den andra lämnades 2011 och behandlar barnets rätt till frihet från våld.[17] Syftet med denna är att vägleda staterna i skyldigheterna som följer av artikel 19. Den baseras bland annat på de grundläggande antagandena om att inget våld mot barn är försvarbart och att allt våld mot barn kan förebyggas.[18] I kommentaren redogör kommittén bland annat vilka former av våld som omfattas av artikel 19.1 och fastslår att olika former av våld ofta förekommer samtidigt. Barn kan uppleva våld från vuxna och våld kan förekomma bland barn. Barn kan också skada sig själva.

Kommittén understryker att både pojkar och flickor riskerar att utsättas för alla former av våld men att våldet ofta har en könsaspekt. Därför bör konventionsstaterna säkerställa att åtgärder beaktar de olika risker som finns för flickor respektive pojkar när det gäller olika former av våld i olika sammanhang. Stater bör motverka alla former av könsdiskriminering som en del av en övergripande våldsförebyggande strategi. Detta innefattar att motverka könsbaserade stereotyper, maktobalanser, ojämlikheter och diskriminering som

[15] FN, Kommittén för barnets rättigheter (2003). *General comment No. 5. CRC/GC/2003/5.*
[16] FN, Kommittén för barnets rättigheter (2006). *General comment No. 8. CRC/C/GC/8.*
[17] FN, Kommittén för barnets rättigheter (2011). *General comment No. 13. CRC/C/GC/13.*
[18] Ibid. Punkt 3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

stöder och befäster användandet av våld och tvång i hemmet, i skolan och i utbildningsmiljöer, i lokalsamhället, på arbetsplatsen, på institutioner och i samhället i vidare bemärkelse.

Kommittén betonar att det krävs ett proaktivt och holistiskt förhållningssätt för att skydda barn mot alla former av våld. Vidare betonas starkt vikten av förebyggande åtgärder för att skydda barn mot våld. Staterna är skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att vuxna med ansvar för omvårdnad, vägledning och uppfostran av barn respekterar och skyddar barnets rättigheter och åtgärder för att inrikta sig på grundorsakerna till våld på alla nivåer.

Det finns också en allmän kommentar som särskilt fokuserar på staters ansvar att avskaffa skadliga sedvänjor, som bland annat omfattar vissa uttryck av hedersrelaterat våld och förtryck. Kommentaren lämnades tillsammans med FN:s kommitté för kvinnokonventionen. Detta eftersom båda konventionerna innehåller specifika referenser till avskaffandet av skadliga sedvänjor såsom bland annat kvinnlig könsstympning, barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott i hederns namn.

I kommentaren konstateras att orsakerna till skadliga sedvänjor är flerdimensionella och omfattar bland annat stereotypa könsroller, uppfattningen om det ena eller andra könets överlägsenhet eller underlägsenhet, försök att utöva kontroll över kvinnors och flickors kroppar och sexualitet, social ojämlikhet, och förekomsten av mansdominerade maktstrukturer. Alla försök att förändra sedvänjorna måste bemöta de underliggande systemiska och strukturella orsakerna. Vidare framför de båda kommittéerna att det bästa sättet att arbeta förebyggande är ett rättighetsbaserat synsätt för att ändra sociala och kulturella normer, ge kvinnor och flickor egenmakt och bygga upp förmågan hos alla relevanta yrkesgrupper, på samtliga nivåer. Vidare rekommenderas konventionsstaterna att säkerställa att alla åtgärder som vidtas för att ta itu med skadliga sedvänjor samt för att utmana och förändra de underliggande sociala normerna utgår från en helhetssyn, är förankrade i lokalsamhället, och grundade på ett människorättsbaserat synsätt där det ingår att alla berörda aktörer ska delta, i synnerhet kvinnor och flickor.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Barnrättskommittén presenterade i februari 2023 sina slutsatser från dess senaste granskning av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen.[19] Barnrättskommittén välkomnade några av de åtgärder som vidtagits sedan den senaste granskningen 2015, bland annat att barnkonventionen nu är svensk lag och förslaget om en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn. Kommittén pekade också ut flera allvarliga brister, inte minst för situationen när det gäller barn och unga i alternativa vårdformer.

Kommittén gav Sverige flera rekommendationer och uppmaningar rörande våld mot barn (utifrån artikel 19), bland annat att:

- Säkerställa att de mekanismer som ska stödja barn som utsatts för våld, inklusive socialtjänsten, har tillräckliga resurser.
- Utarbeta en handlingsplan för att genomföra strategin om våld mot barn och säkerställa att den innehåller riktade insatser för flickor, barn med funktionsnedsättning, barn i socioekonomiskt missgynnade situationer, barn som är migranter och barn som tillhör minoriteter, samt att den tilldelas tillräckliga resurser och tar ett helhetsgrepp på sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp.
- Skärpa åtgärderna för att utrota barnäktenskap och förhindra kvinnlig könsstympning, bland annat genom tilldelning av tillräckliga resurser för upplysningskampanjer, stöd till brottsoffer och utbildning av berörda yrkesgrupper i att identifiera potentiella brottsoffer.
- Införliva utbildning om våld mot barn i relevanta program inom högre utbildning och säkerställa att yrkespersoner som arbetar med och för barn erhåller obligatorisk utbildning om våld.

4.2.3 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning antogs 2006 och ratificerades av Sverige 2008. Konventionen innehåller inga nya rättigheter, utan förtydligar vad som krävs för att personer med funktionsnedsättning fullt ut ska få sina rättig-

[19] FN, Kommittén för barnets rättigheter (2023). *Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden.CRC/C/SWE/CO/6-7.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

heter uppfyllda som alla andra. Konventionen innehåller flera artiklar som på olika sätt beskriver hur personer med funktionsnedsättning i alla åldrar har rätt till skydd från våld och övergrepp. Det framgår av konventionen att konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att personer med funktionsnedsättning inte ska utsättas för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 15) samt mot alla former av utnyttjande, våld och övergrepp (artikel 16).

Rekommendationer från CPRD-kommittén

I mars 2024 publicerade kommittén för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning sina rekommendationer till Sverige.[20] Kommittén lämnar flera rekommendationer som har bäring på det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Kommittén rekommenderar att Sverige bland annat bör:

- Stärka åtgärderna och de politiska mekanismerna för att säkerställa att rättigheterna för kvinnor och flickor med funktionsnedsättning – inbegripet kvinnor och flickor med funktionsnedsättning som är migranter eller tillhör nationella minoriteter – helt och fullt integreras i all lagstiftning och politik på både jämställdhets- och funktionshindersområdet (artikel 6).
- Se till att systemen för statistikinsamling och konsekvensbedömningarna av lagstiftning och politiska åtgärder inbegriper indikatorer och specifik statistik avseende kvinnor och flickor med funktionsnedsättning (artikel 6).
- Stärka genomförandet av den nationella lagstiftningen om barns rättigheter genom att se till att denna omfattar samtliga barn med funktionsnedsättning inom alla områden av livet och främjar säkra och gynnsamma miljöer för barn där liv och värdighet för barn med funktionsnedsättning respekteras i lika hög grad som andra barns liv och värdighet (artikel 7).

[20] FN, Kommittén för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2024). *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden.* CRPD/C/SWE/CO/2-3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Utveckla en heltäckande och ändamålsenlig strategi för att förebygga och bemöta våld, i linje med Istanbulkonventionen, som tillgodoser köns- och åldersspecifika krav och är inriktad mot alla former av våld mot barn och vuxna med funktionsnedsättning i samtliga miljöer, inbegripet på institutioner, samt vidta åtgärder för att säkerställa tillgången till rättssystemet och till köns- och åldersadekvata stöd- och rehabiliteringsåtgärder (artikel 16).

4.3 Istanbulkonventionen ställer krav på att Sverige vidtar åtgärder

Istanbulkonventionen är den mest detaljerade av Sveriges internationella åtaganden som har direkt påverkan på det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet.

GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence) är det organ som utvärderar medlemsstaternas efterlevnad av Istanbulkonventionen. Granskningen äger rum genom att GREVIO inledningsvis har gjort så kallade baslinjerapporter där medlemsstaterna fått rekommendationer utifrån sitt inledande arbete med att genomföra konventionens krav. Baslinjerapporten om Sverige publicerades 2019. Därefter har Sverige i januari 2022 besvarat ett formulär med fokus på implementeringen av de rekommendationer som GREVIO lämnat till Sverige. Som en sista del lämnade regeringen en rapport om implementeringen av rekommendationerna i juni 2024. I en parallell process lämnade regeringen i oktober 2023 en rapport till GREVIO som behandlades inom ramen för en första tematisk utvärderingsrunda.[21] I februari 2024 besökte GREVIO Sverige och i november samma år lämnade de den första tematiska rapporten (se avsnitt 4.3.8).

I detta avsnitt beskriver vi artiklar och särskilt relevanta rekommendationer från GREVIO kopplat till bestämmelserna i Istanbulkonventionens fyra pelare: samordning och datainsamling, förebyggande arbete, skydd och stöd och rättsprocess.

[21] Europarådet (2023). *Report submitted by Sweden pursuant to Article 68, paragraph 4 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (1st thematic evaluation round)*, GREVIO/Inf(2023)27.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

4.3.1 Politiken ska vara samordnad

Konventionen föreskriver att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att anta och genomföra en nationell, effektiv, omfattande och samordnad politik som innefattar alla lämpliga åtgärder för att förebygga och bekämpa alla former av våld som faller inom ramen för konventionen och bemöta våld mot kvinnor utifrån ett helhetsperspektiv (artikel 7.1). Politiken ska sätta brottsoffrets rättigheter i centrum och ska genomföras genom ett effektivt samarbete mellan berörda myndigheter, institutioner och organisationer (artikel 7.2). Åtgärderna ska omfatta alla berörda aktörer, regeringsorgan såväl som nationella, regionala och lokala beslutande församlingar och civilsamhällesorganisationer (artikel 7.3). För samordningen ska medlemsstaterna inrätta ett eller flera offentliga organ som ansvarar för att samordna, genomföra, bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa alla former av våld som omfattas av konventionen (artikel 10.1). Uppräkningen i artikeln är inte uttömmande utan ger exempel på olika typer av aktörer som bör ingå. Parterna till konventionen uppfyller bestämmelsen genom att organisera sitt arbete så att ett effektivt samarbete mellan både myndigheter och andra organisationer kommer till stånd. Det finns exempel från medlemsstater med god samverkan som visar att resultaten blir bättre vid bred samverkan mellan till exempel rättsvårdande myndigheter, civilsamhällesorganisationer till stöd för kvinnor, barnavårdsmyndigheter, religiösa organisationer och andra relevanta aktörer. För att sådan samverkan inte ska bli personberoende bör den ske genom ett formaliserat samarbete där det finns riktlinjer och regelverk för aktörerna. Det krävs också att personalen får tillräcklig utbildning och kunskap kring hur riktlinjer och regelverk ska användas.[22]

4.3.2 GREVIO rekommenderar en helhetssyn och formaliserad samverkan

GREVIO konstaterar återkommande vid sina granskningar att många medlemsländer arbetar med nationella handlingsplaner för att motverka och förebygga våld. Sådana planer bör vara övergrip-

[22] Europarådet (2011). *Explanatory Report – CETS 210 – Violence against women and domestic violence*.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ande och ha en helhetssyn för att bäst uppfylla konventionens bestämmelser.[23] Det finns exempel på att medlemsländer har separata handlingsplaner inom många olika områden, exempelvis avseende våld i hemmet, negativ social kontroll, tvångsäktenskap och könsstympning. En farhåga är dock att alltför många och snäva handlingsplaner som ska samexistera kan leda till att politiken delas upp. Detta eller alltför korta och projektliknande planer kan stå i vägen för den samstämmighet och kontinuitet som krävs för ett framgångsrikt arbete med att förebygga och motverka våld mot kvinnor.[24]

En viktig poäng som framhålls i flera av granskningarna är också bristen på det strukturella perspektivet. I stället synes en trend vara att peka ut olika specifika typer av våld, (exempelvis stalkning eller våldtäkt) och olika utsatta grupper (exempelvis ungdomar av etnisk minoritet eller män utsatta för våld i hemmet) utan att samtidigt beakta de strukturella utmaningar som påverkar alla utsatta. För att motarbeta detta krävs samverkan mellan flera olika myndigheter och aktörer, arbete med attityder och kännedom om problematiken hos rättsvårdande myndigheter och domstolar, etcetera.[25]

De nordiska länderna har löst detta på olika sätt. I Finland finns exempelvis en kommission som har i uppdrag att agera samordningsorgan enligt Istanbulkonventionen. Kommissionen har minst 16 ledamöter som utses av statsrådet.[26] Dessa representerar flera fackministerier, bland annat utrikesministeriet och justitieministeriet, och en rad myndigheter. Kommissionen ska svara för samordning, bevakning och konsekvensbedömning av åtgärder för genomförande av konventionen, samordna datainsamling enligt konventionen, kommunicera med liknande organ i andra länder samt utföra övriga uppgifter som statsrådet tilldelar den (Statsrådets förordning om kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, 1008/2016).

[23] Se till exempel Europarådet (2017). *GREVIO Baseline Evaluation Report Denmark.* GREVIO/Inf(2017)14, (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Finland.* GREVIO/Inf(2019)9 och (2022). *GREVIO Baseline Evaluation Report Norway*. GREVIO/Inf(2022)30.
[24] Se till exempel Europarådet (2022). *GREVIO Baseline Evaluation Report Norway*. GREVIO/Inf(2022)30.
[25] Europarådet (2017). *GREVIO Baseline Evaluation Report Denmark.* GREVIO/Inf(2017)14.
[26] Med statsrådet avses i allmänhet den finska regeringen som leds av statsministern. Statsrådet består av 12 ministerier och cirka 20 ministrar. Se Finska Regeringen. valtioneuvosto.fi/sv/info-om-statsradet. (Hämtad 2024-10-22).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

GREVIO konstaterar återkommande vikten av att samverkan mellan olika aktörer formaliseras och institutionaliseras. Det är av vikt att utse eller inrätta ett eller flera offentliga organ. Dessa ska ansvara för att samordna, genomföra, bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa alla former av våld som omfattas av konventionen. I vissa länder har det vid första granskning saknats en sådan aktör, till exempel i Island. En sådan aktör kan bidra till att stärka samverkan, eftersom den i många fall sker utifrån personberoende kontakter mellan berörda organisationer.[27] Ett annat problem är att rollfördelningen mellan de involverade organisationerna inte alltid är tydlig, särskilt inte när det gäller aktörer från civilsamhället. Från Finland finns exempel på att viktiga organisationer, exempelvis kvinnojourer som driver skyddade boenden, inte inkluderas tillräckligt i handlingsplaner och andra policydokument eller att deras roll i det vidare samarbetet inte tydligt slås fast.[28]

GREVIO konstaterar att Sverige behöver stärka koordination och samverkan i syfte att öka och utjämna kvaliteten i det stöd som ges i hela landet. Ett stort steg var inrättandet av Jämställdhetsmyndigheten. Men det krävs också ett långsiktigt och strategiskt arbete av offentliga myndigheter utifrån effektiva arbetsmetoder och systematisk utbildning för att minska de lokala och regionala skillnaderna i arbetet. För att sådan samverkan ska komma till stånd krävs att metoder för samverkan mellan många aktörer på olika nivåer utvecklas. Utbildning och kunskap behöver också stärkas för att skapa enhetlighet på lokal nivå i olika delar av landet.[29]

4.3.3 Sverige behöver utveckla insamlingen av data

GREVIO noterar att Sverige behöver utveckla sin insamling av information inom ett antal områden. Sverige uppmanas att:

- Införa ärendehandläggningssystem som gör det möjligt att följa brotten genom rättskedjan och använda information utifrån detta för att följa trender och säkerställa att evidensbaserade åtgärder kan tas fram.

[27] Europarådet (2022). *GREVIO Baseline Evaluation Report Iceland.* GREVIO/Inf(2022)26.
[28] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Finland.* GREVIO/Inf(2019)9.
[29] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden*. GREVIO/Inf(2018)15.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Utveckla ärendekategorier inom rättsväsendet för informationsutbyte och statistikföring, inklusive kategorier som synliggör relationen mellan våldsutövare och våldsutsatt, samt gällande kontaktförbud.
- Fortsätta arbetet med att säkerställa att kontakter med primärvården om våldsutsatthet rapporteras till det nationella patientregistret uppdelat på kön, ålder och förhållandet mellan förövaren och den utsatta.
- Regelbundet genomföra nationella studier av alla former av våld mot kvinnor, samt en befolkningsundersökning av samiska flickors och kvinnors utsatthet för sexuellt våld och våld i nära relationer som en utgångspunkt för fortsatta åtgärder.

GREVIO uppmanar vidare Sverige att fortsatt utgå från att åtgärder ska vara evidensbaserade och att utgångspunkten ska vara att täcka igen de kunskapsluckor och brist på åtgärder som identifieras.

4.3.4 Våld som ryms inom konventionen ska hanteras samlat

Utgångspunkten för Istanbulkonventionen är att våld mot kvinnor och våld i hemmet oftast utförs av män. Våldet är ett uttryck för historiskt ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män och att det är dessa förhållanden som har lett till att män dominerar och diskriminerar kvinnor och som hindrar kvinnors utveckling. Det våld som omfattas av konventionens bestämmelser är alltså tydligt könat. Utgångspunkten måste ligga till grund för det förebyggande arbetet.

Konventionen slår därför fast flera allmänna skyldigheter för parterna i det arbetet. En sådan är att medlemsländerna ska vidta nödvändiga åtgärder för att främja förändringar i kvinnors och mäns sociala och kulturella beteendemönster i syfte att utrota fördomar, sedvänjor, traditioner och all annan praxis som utgår från föreställningen om kvinnors underordning eller från stereotypa roller för kvinnor och män (artikel 12.1). Syftet med bestämmelsen är att nå hjärta och sinne hos de individer som genom sitt

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

beteende bidrar till att vidmakthålla sådant våld som omfattas av konventionens bestämmelser.[30]

Medlemsländerna ska säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller så kallad heder inte ska kunna betraktas som ett rättfärdigande av någon våldshandling som faller inom ramen för konventionen, inte heller i straffrättsliga förfaranden som inleds när sådana våldshandlingar begåtts (artikel 12.5 och 42.1). Även personer som förmår barn att begå sådana gärningar ska kunna straffas (artikel 42.2). Bestämmelserna slår fast en grundprincip som innebär att förbud mot olika typer av våldshandlingar som täcks av konventionen aldrig kan ses som begränsningar av en våldsutövares kulturella och religiösa fri- och rättigheter. Principen är viktig för samhällen där olika religiösa och etniska grupper lever tillsammans och där det kan finnas olika attityder till och inom vilka det finns olika acceptans för könsrelaterat våld som beror på den religiösa och etniska bakgrunden.[31]

Principiellt slår konventionen fast att medlemsstaterna är ålagda att lagstifta kring även sådant våld som utövas med hedersmotiv och att heder aldrig får betraktas som ett rättfärdigande av våldshandlingar. Detta gäller både i det förebyggande arbetet eller inom straffrättsliga förfaranden som följer då våldshandlingar begåtts. Samtidigt är konventionen tydlig med att hedersrelaterat våld och förtryck ska hanteras tillsammans med annat våld som ryms inom konventionen. Det betyder att det är viktigt att även hedersrelaterat våld och förtryck behandlas utifrån den strukturella utgångspunkten att våld upprätthåller en ojämlik maktrelation mellan könen där kvinnor och flickor är underordnade män och pojkar.

Detta förhållande tydliggörs i flera av GREVIO:s granskningar. GREVIO slår exempelvis fast att även hedersrelaterat våld utgår från könade strukturella föreställningar, det vill säga föreställningar om flickor, pojkar, kvinnor och män och deras roller. Kvinnor ses i dessa sammanhang som bärare av familjens heder, genom krav på flickors oskuld och gifta kvinnors kyskhet. I en rapport rörande Norge välkomnar GREVIO att våld med hedersmotiv uppmärksammas. Men att adressera problemet från perspektiv som kultur och integration medför en risk att man bortser från grundorsaken

[30] Europarådet (2011). *Explanatory Report – CETS 210 – Violence against women and domestic violence*.
[31] Ibid.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

till våldet, det vill säga det könade strukturella perspektivet. Vidare så kan ett sådant angreppssätt leda till att föreviga stereotypa bilder av nationalitet eller etniska minoriteter. GREVIO konstaterar att den norska nationella planen riktar in sig på vissa specifika uttryck för våld, exempelvis negativ social kontroll, tvångsäktenskap och könsstympning av kvinnor. Därigenom tenderar planen att se på det våld som förekommer i migrantfamiljer som något som är väsensskilt från majoritetssamhället och behandlar det primärt som en integrationsfråga. GREVIO gör liknande observationer i granskningen av Danmark. En rekommendation som återkommer i båda dessa rapporter är att medlemsländerna bör uppmärksamma de könade aspekterna av allt våld, även det våld som begåtts inom migrantgrupper.[32]

4.3.5 Sverige får flera rekommendationer om att stärka det förebyggande arbetet

GREVIO uppmanar Sverige att motverka att flickor och kvinnor framställs på ett sexistiskt och stereotypt sätt genom att myndigheter i samråd med medier tar fram riktlinjer för mediers självreglering, samt följer upp tillämpningen. Myndigheter behöver också fortsätta den dialog som i samband med metoo initierades med privata sektorn om arbetet med att bekämpa det våld som kvinnor utsätts för på arbetsplatsen, inklusive sexuella trakasserier.

Vidare rekommenderar GREVIO ett särskilt fokus på barns utsatthet samt livssituationer och omständigheter som kan innebära en särskild utsatthet i arbetet med att öka medvetenheten om våld. Därtill behöver kampanjer som uppmanar till att anmäla brott följas upp med tillräckliga resurser inom rättsväsendet.

GREVIO uppmanar Sverige att säkerställa utbildning och fortbildning för alla relevanta yrkesgrupper. Det handlar om att alla som kan möta våldsutsatta och våldsutövare i sin yrkesroll, särskilt inom socialtjänsten, behöver få obligatorisk och systematisk utbildning om de former av våld som täcks av Istanbulkonventionen. Detta gäller även yrkesverksamma inom domstolar och brottsbekämpande myndigheter. Kunskapen behöver höjas inom rättsväsendet.

[32] Europarådet (2022). *GREVIO Baseline Evaluation Report Norway*. GREVIO/Inf(2022)30 och Europarådet (2017). *GREVIO Baseline Evaluation Report Denmark.* GREVIO/Inf(2017)14.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

När det gäller återfallsförebyggande insatser rekommenderar GREVIO att Sverige utvecklar och standardiserar insatser till våldsutövare. För att förebygga att våld inte upprepas och att män som utövat våld tar ansvar för sitt våldsutövande behövs kvalitetssäkrade insatser över hela landet. Myndigheter på alla nivåer måste, i nära samarbete med stödverksamheter för våldsutsatta kvinnor och barn, utforma standardiserade metoder som utgår från våldsutsattas säkerhet och mänskliga rättigheter.

4.3.6 Rekommendationer till Sverige om att utveckla stöd och skydd till våldsutsatta

Rekommendationerna till Sverige handlar om att säkerställa att våldsutsatta kvinnor och barn, oavsett livssituation och omständigheter, får tillgång till specialiserat och fullgott stöd, skydd och behandling över hela landet. GREVIO uppmanar svenska myndigheter att stärka och formalisera strukturer för samverkan när det gäller alla former av våld mot kvinnor inom och mellan lokala myndigheter, nationella myndigheter och specialiserade stödverksamheter. GREVIO konstaterar att stödet från socialtjänst och hälso- och sjukvård till kvinnor som samtidigt är utsatta för våld och i prostitution inte fokuserar på deras status som offer. Sverige rekommenderas att öka medvetenheten om situationen för alla som är utsatta för våld, oavsett kön, genus, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till en nationell minoritet, förmögenhet, börd, sexuell läggning, könsidentitet, ålder, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, civilstånd, status som migrant eller flykting eller ställning i övrigt.

Svenska myndigheter uppmanas att vidta åtgärder för att säkerställa att det finns specialiserad stödverksamhet i hela landet, inbegripet psykologisk rådgivning och traumabehandling. Sverige ska säkerställa att det finns tillgänglig stödverksamhet för de som utsatts för sexuellt våld i hela landet. GREVIO rekommenderar vidare att Sverige ska göra det möjligt att registrera alla former av våld i de samtal som kommer till Kvinnofridslinjen.

GREVIO uppmuntrar Sverige till att fortsätta sina ansträngningar för att öka kvaliteten och kapaciteten hos skyddade boenden och stärka barnrättsperspektivet för att säkerställa att behoven hos de barn som följer med sina mammor till skyddade boenden tillgodo-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ses. Sverige uppmanas vidare att säkerställa att det finns möjlighet till stadigvarande boende för våldsutsatta kvinnor och deras barn.[33]

4.3.7 Utredningskapaciteten hos brottsbekämpande myndigheter behöver öka

Vid ärenden som rör vårdnad, boende och umgänge uppmanas Sverige säkerställa att familjerättssektioner inom socialtjänst och domstolar vidtar alla lämpliga åtgärder för att besluten som fattas inte ska äventyra säkerheten för våldsutsatta kvinnor och barn, till exempel genom att erbjuda utbildning till domare som dömer i familjerättsmål.

Vidare rekommenderar GREVIO Sverige att avsevärt stärka utredningskapaciteten hos brottsbekämpande myndigheter för att minska eftersläpningen av ärenden som rör våld i nära relationer och våldtäkt. Sverige rekommenderas också att vidta åtgärder omgående för att säkerställa snabb och relevant hantering av brottsbekämpande myndigheter i alla fall som rör våld mot kvinnor.

4.3.8 I en tematisk rapport utvecklar GREVIO sina rekommendationer

I rapporten som publicerades den 28 november 2024 har GREVIO granskat Sveriges arbete utifrån ett urval av konventionens bestämmelser.[34] Rapporten granskar utvecklingen i Sverige rörande stöd, skydd och rättvisa för våldsoffer i jämförelse med baslinjerapporten från 2019. I rapporten välkomnar GREVIO skärpt lagstiftning avseende brott som rör mäns våld mot kvinnor och våld mot barn, där Sverige gått längre än vad konventionen kräver. Några exempel är stärkt skydd för barn som bevittnat våld samt förändringar i kriminaliseringen av barnäktenskap och kvinnlig könsstympning.[35] GREVIO har även identifierat utvecklingsområden för att Sverige på ett bättre sätt ska kunna leva upp till konventionens bestämmelser. Det handlar om fortsatt förbyggande arbete, särskilt bland särskilt sårbara grupper, ett samordnat omhändertagande av vålds-

[33] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden*. GREVIO/Inf(2018)15.
[34] Europarådet (2024). *Building trust by delivering support, protection and justice. Sweden. First thematic evaluation report*. (GREVIO(2024)12).
[35] Ibid., s. 4.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

utsatta samt ett stärkt arbete med riskbedömningar när det gäller våldsutsatta och deras barn. GREVIO uppmanar även Sverige att säkerställa att politiken och dess praktiska tillämpning använder en könad förståelse av våld mot kvinnor som uppmärksammar den strukturella och historiska aspekten av könsrelaterat våld mot kvinnor. Ett ytterligare utvecklingsområde är behov av utbildning av nyckelfunktioner inom myndigheterna på både lokal, regional och nationell nivå. Några grupper som pekas ut är medarbetare i socialtjänst, hälso- och sjukvård, lärare samt domare. Ett annat utvecklingsområde är samverkan mellan myndigheter på lokal nivå genom samarbete i enskilda fall.[36]

Rapporten kommer att kompletteras med en formell rekommendation som beslutas av partskommittén, men denna är ännu inte publicerad.

4.4 Europarådets konvention om bekämpande av människohandel

Sverige är part till Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och har genom denna bindande åtaganden mot människohandelsoffer för alla ändamål. Konventionen framhåller att människohandel är ett brott mot de mänskliga rättigheterna och en kränkning av människans värdighet och integritet. År 2010 beslutade regeringen att underteckna konventionen och att ratificera den. Den trädde i kraft den 1 september samma år. Konventionen syftar till att förebygga och motverka människohandel och samtidigt verka för jämställdhet (artikel 1 a). Med respekt för jämställdheten syftar konventionen till att skydda brottsoffrens mänskliga rättigheter, att utforma en allsidig ram för skydd av och hjälp till brottsoffer och vittnen samt att säkerställa att utredningar och åtal genomförs effektivt (artikel 1 b). Bestämmelserna i konventionen ställer krav på att medlemsstaterna ska vidta lagstiftningsåtgärder för att kriminalisera människohandel (artikel 18), men det finns också krav på förebyggande åtgärder (artikel 5–7) och skydd och stöd till brottsoffer (artikel 10–17). Till exempel ska medlemsstaterna inrätta lämpliga mekanismer som syftar till att i ett tidigt

[36] Se även skr. 2024/25:69. *Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*, s. 74.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

skede identifiera brottsoffer samt ge hjälp och stöd till dessa, i samarbete med relevanta stödorganisationer (artikel 11.4).

Den så kallade Exitutredningen som överlämnade sitt betänkande till regeringen i december 2023 hade bland annat i uppdrag att bedöma hur Sverige lever upp till internationella åtaganden om identifiering, skydd, stöd och återvändande för offer för människohandel och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla arbetet. Utredningen bedömde att Sverige inte uppfyller sina internationella åtaganden ur flera aspekter.[37] Det handlar framför allt om att svenska myndigheter inte i tillräcklig utsträckning identifierar offer för människohandel och erbjuder dem hjälp och stöd. Utredningen konstaterar att den låga graden av uppsökande verksamhet på många håll i landet samt bristande medvetenhet och kunskap hos anställda inom till exempel polisen, sjukvården och socialtjänsten talar för att många människohandelsoffer inte identifieras. Ett annat problem är de restriktiva reglerna för tidsbegränsade uppehållstillstånd och att stöd och skydd är nära kopplat till att misstänkta offer för människohandel medverkar i straffrättsliga processer. Detta innebär enligt utredningen att Sverige inte uppfyller sina åtaganden om hjälp och stöd till offer för människohandel enligt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och även enligt EU:s människohandelsdirektiv.

4.4.1 Arbetet kräver helhetssyn och bör utgå från ett jämställdhetsperspektiv

Flera bestämmelser i konventionen pekar på att det krävs en helhetssyn i alla led av arbetet mot människohandel. Inledningsvis slås fast att medlemsstaterna ska skapa och stärka nationell samverkan mellan de olika aktörer som är involverade i arbetet (artikel 5.1). Vidare ska medlemsstaterna skapa och stärka politik och program för förebyggande arbete, bland annat genom forskning, information, medvetandehöjande kampanjer, sociala och ekonomiska initiativ och utbildningsprogram (artikel 5.2). Detta kan ske genom att medlemsstaterna anlägger ett perspektiv utifrån mänskliga rättigheter och barnets rättigheter, samt använder jämställdhetsintegrering i sina insatser (artikel 5.3).

[37] SOU 2023:97. *Ut ur utsatthet*, s. 295 ff.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

En annan viktig aspekt när det gäller det förebyggande arbetet är att motarbeta och avskräcka efterfrågan efter billig arbetskraft eller sexuellt utnyttjande. Undersökningar visar att efterfrågan är en grundorsak till att människohandel förekommer.[38] Därför finns en bestämmelse som särskilt riktar in sig på åtgärder för att motarbeta sådan efterfrågan (artikel 6).

I arbetet med att skydda de utsatta slår en annan bestämmelse fast att medlemsstaterna ska främja jämställdhet och använda jämställdhetsintegrering i arbetet med att utveckla, implementera och utvärdera de åtgärder som vidtas enligt konventionen (artikel 17). Det är huvudsakligen kvinnor som utsätts för människohandel för sexuella ändamål. De kvinnor som faller offer för människohandel är ofta dessutom marginaliserade redan innan de utsätts i ännu högre utsträckning än män, exempelvis på grund av fattigdom eller arbetslöshet. Medlemsstaterna måste beakta både denna dubbla utsatthet när de arbetar mot människohandel, liksom det faktum att mäns och kvinnors behov kan se olika ut. Det kan krävas särskilda insatser för kvinnor då de löper större risk att utsättas för fysiskt våld, våldtäkt, könsstympning och människohandel för sexuella ändamål. Under lång tid har jämställdheten beaktats utifrån att män och kvinnor ska ha lika rättigheter enligt lag. Numer är utgångspunkten att detta inte alltid är detsamma som lika rättigheter i praktiken utan att det finns en obalans mellan könen och att denna obalans förekommer oavsett social ställning eller livsföring. Därför krävs nya strategier och metoder för att få syn på denna obalans, till exempel jämställdhetsintegrering.[39]

[38] Se även FN (2002). *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, (E/2002/68/Add. 1).
[39] Europarådet (2005). *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.* Se även Europeiska kommissionen (2025). *Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om framsteg i kampen mot människohandel i Europeiska unionen (femte rapporten).* COM(2025) 8 final.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

4.4.2 Identifiering av offer samt skydd och stöd ska följa vissa procedurer

Medlemsstaterna ska se till att dess behöriga myndigheter har utbildad och kvalificerad personal för att kunna identifiera offer för människohandel. De ska också se till att offren inte avvisas från landet innan de identifierats och erbjudits hjälp (artikel 10).

Medlemsstaterna ska vidta de lagstiftningsmässiga eller andra åtgärder som krävs för att bistå de som utsatts för människohandel med fysisk, psykologisk och social återhämtning (artikel 12). Stödet kan innefatta säkert boende, tillgång till akut medicinsk vård, tolk- och översättningsstöd, samtalsstöd, information om juridiska rättigheter och stöd i en eventuell straffrättslig process samt tillgång till utbildning för barn. Medlemsstaterna kan också samarbeta med civilsamhällesorganisationer och andra aktörer som arbetar för att stödja de utsatta, under förutsättning att det sker i enlighet med nationell lag (artikel 12.5).

4.4.3 GRETA har kritiserat Sveriges arbete gällande identifiering, skydd och stöd och rekommenderar en stärkt helhetssyn

GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) kallas den grupp som övervakar medlemsstaternas tillämpning av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Hittills har tre granskningsomgångar av Sverige ägt rum, varav den tredje befinner sig i ett slutskede. Det som återstår i den tredje omgången är att regeringen ska rapportera till partskommittén vilka åtgärder landet har vidtagit med anledning av rekommendationerna.

Då Sverige tillträdde konventionen gjorde regeringen bedömningen att det inte krävdes några lagändringar för att tillgodose de åtaganden som gällde skydd av och stöd till brottsoffer.[40] GRETA har dock i flera granskningar pekat på att Sverige bör vidta åtgärder för att säkerställa att utsatta får stöd. I GRETA:s andra rapport till Sverige, som publicerades i juni 2018, rekommenderade GRETA Sverige att vidta åtgärder för att säkerställa att formell identifiering av offer för människohandel kan ske, bland asylsökande, migranter

[40] Prop. 2009/10:152. *Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel*, s. 35 ff.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

och personer placerade i förvar, men även att bland annat polisen bör öka sitt uppsökande arbete.[41] Identifieringen är i princip en förutsättning för att kunna ge stödåtgärder och stödet får inte villkoras av offrens vilja till samarbete i straffrättsliga förfaranden, till exempel förundersökning eller rättegång. Krav på samarbete bör inte heller vara ett villkor för att få stöd från socialtjänsten.

Även i den senaste utvärderingen konstaterar GRETA att både identifiering av offer och deras tillgång till offentligt finansierat stöd fortfarande är alltför nära kopplat till det straffrättsliga förfarandet. Arbetet som de kommunala regionkoordinatorerna utför (se avsnitt 7.4.1), där de deltar i uppsökande verksamhet och arbetsplatsinspektioner, har främjat identifieringen. Men alltjämt bör arbetet utvecklas. Det kan ske särskilt genom att regionkoordinatorer och polis får tillräckliga personella och ekonomiska resurser och samarbetar samt att polis och andra relevanta aktörer arbetar mer proaktivt och ökar det uppsökande arbetet för att identifiera offer. Det krävs också att alla relevanta aktörer får utbildning om människohandel.

GRETA konstaterar att antalet misstänkta offer som fått tidsbegränsat uppehållstillstånd på ansökan av socialnämnden är lågt. Sverige bör därför säkerställa att en period för återhämtning och reflektion ges till alla utländska förmodade offer för människohandel oberoende av om de samarbetar med myndigheterna eller inte. Sverige bör säkerställa att dessa misstänkta offer för människohandel kan åtnjuta rätten att få ett förnybart uppehållstillstånd även om de inte kan samarbeta med myndigheterna. GRETA noterar också att finansieringen av det nationella stödprogrammet (se avsnitt 6.5.1), som erbjuder stöd till de misstänkta offer som inte är involverade i förundersökning eller rättegång, är otillräcklig. Sverige bör därför sträva efter långsiktigare och mer hållbar finansiering för att säkerställa fortsatt stöd till dessa offer.

GRETA har också i flera utvärderingar uttryckt oro över det låga antalet utredningar, åtal och fällande domar i människohandelsmål i Sverige. De uppmanade svenska myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa att människohandelsbrott utreds och åtalas

[41] Europarådet (2018). *GRETA Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

effektivt.[42] GRETA rekommenderar att relevant personal som möter offer för människohandel får rätt utbildning.[43]

En återkommande synpunkt i utvärderingarna av Sverige är att konventionen föreskriver en helhetssyn som innebär att arbetet måste vara heltäckande, äga rum inom flera sektorer och kräver kunskap från experter inom många områden. Detta kräver ett strategiskt samarbete mellan statliga, regionala och lokala aktörer samt med civilsamhället. En slutsats är att svenska myndigheter bör fortsätta sitt arbete för att stärka helhetssynen och att detta bör ske genom att vidta åtgärder för att motarbeta efterfrågan i samarbete med civilsamhället, facket och den privata sektorn.[44] GRETA lyfter också att alla medlemsstater bör betrakta människohandel som en form av våld mot kvinnor och beakta att det finns könsspecifika former av utnyttjande.[45]

GRETA rekommenderar också att svenska myndigheter bör utveckla heltäckande och sammanhållen statistik genom att samla tillförlitliga data om åtgärder för att skydda och främja utsattas rättigheter. Detta gäller även data om utredning, åtal och domar om människohandel.[46]

4.4.4 GRETA rekommenderar en oberoende nationell rapportör

Enligt artikel 29 i konventionen ska medlemsstaterna överväga att tillsätta nationella rapportörer eller andra verktyg som övervakar statliga institutioner och tillämpningen av kraven på lagstiftning rörande människohandel. I till exempel Nederländerna är denna funktion fristående och har mandat att utreda och utfärda rekommendationer till berörda aktörer samt skriva en årlig rapport till parlamentet, en ordning som Europarådet framhåller som ett före-

[42] Se till exempel Europarådet (2023). *GRETA Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*. GRETA(2023)14.
[43] Europarådet (2018). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden.* GRETA(2018)8, s. 13.
[44] Ibid.
[45] Europarådet (2014). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden,* GRETA(2014)11.
[46] Europarådet (2018). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden.* GRETA(2018)8, s. 14.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

döme.[47] Även Finland har en oberoende rapportör sedan 2009, genom Diskrimineringsombudsmannen som är en oberoende myndighet inom justitieministeriets förvaltningsområde och som bland annat har i uppgift att vara nationell rapportör om människohandel och rapportör om våld mot kvinnor (1 och 3 §§ lag om diskrimineringsombudsmannen, 30.12.2014/1326).

Enligt artikel 19 i 2011 års EU-direktiv om människohandel ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta nationella rapportörer eller motsvarande mekanismer som ska göra bedömningar av hur människohandeln utvecklas, mäta resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel, samla in statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället som verkar på detta område, samt utarbeta rapporter. I Sverige är det Polismyndigheten som fått i instruktionsenlig uppgift att agera nationell rapportör (14 § samt bilaga). Under sommaren 2024 antogs ett direktiv om ändring av 2011 års människohandelsdirektiv. Genom ändringsdirektivet ersätts kravet på en nationell rapportör eller motsvarande mekanism med ett krav på nationella samordnare eller motsvarande mekanismer för arbetet mot människohandel. Ändringsdirektivet är ännu inte införlivat i svensk rätt.

GRETA har återkommande välkomnat att Sverige har en nationell rapportörsfunktion, men också framhållit att det är av vikt att upprätthålla en uppdelning mellan granskande och verkställande funktioner. De svenska myndigheterna bör därför enligt GRETA undersöka möjligheten att den nationella rapportören placeras i en egen organisatorisk enhet eller genom någon annan typ av fristående mekanism som ska övervaka myndigheternas aktiviteter mot människohandel.[48]

[47] Europarådet (2005). *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings* (CETS 197), s. 45.
[48] Europarådet. (2023). *Evaluation report Sweden, Third Evaluation Round.* GRETA(2023)14, s. 10.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

5 Förutsättningar och statligt stöd för arbetet på regional och lokal nivå

Kommuner och regioner har ett omfattande ansvar för att förebygga och upptäcka våld samt ge skydd, stöd och behandling till utsatta barn och vuxna. Det är främst olika kommunala och regionala verksamheter som har direktkontakt med enskilda barn och vuxna.

Kommuner och regioner har ett grundlagsskyddat självstyre. De är självständiga aktörer med egna demokratiska mandat. De är inte underställda staten i formell mening.[1] Mot bakgrund av detta måste direktiv meddelas genom lag. Principen om kommunalt självstyre innebär att det finns stora möjligheter för kommuner och regioner att själva välja hur de vill organisera sig, hur utförandet av uppgifter ska gå till, hur uppgifterna ska fördelas mellan verksamheterna, vilken form olika samarbeten ska ha samt vilken slags sjukvård och socialt stöd som ska erbjudas (1 kap. 7 § och 14 kap. regeringsformen).

Eftersom kommuner och regioner har rätt att bestämma över genomförandet sker arbetet mot våld på flera olika sätt och utförs av olika funktioner inom respektive organisation.

Riksdagen har inom flera av de områden som berörs av delmål sex meddelat regeringen mandat att meddela föreskrifter som direkt påverkar de kommunala och regionala nivåerna.

På lokal och regional nivå finns också en rad andra aktörer som har betydelse i arbetet för att uppnå delmål sex, inte minst aktörer inom civilsamhället som bland annat tillhandahåller stöd till våldsutsatta.

[1] Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner.* Rapport 2023:7.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Det har inte ingått i våra direktiv att titta specifikt på civilsamhällets förutsättningar eller föreslå ändringar i lagstiftningen som rör kommuner och regioner. Vi har därför i våra förslag fokuserat på styrningen av de statliga myndigheterna. Vi kan dock konstatera att förutsättningarna för den regionala och lokala nivån spelar en avgörande roll för att regeringens politik ska få genomslag. I detta avsnitt kommer vi därför övergripande beskriva förutsättningarna för arbetet på regional och lokal nivå och det statliga stödet i form av statsbidrag.

5.1 Kommunernas förutsättningar

Kommunerna har, oavsett storlek, samma obligatoriska uppgifter inom våldsområdet. Det sträcker sig från tidigt förebyggande arbete till stöd och skydd för våldsutsatta samt återfallsförebyggande insatser. Det innebär att det är flera delar av en kommuns verksamhet som spelar viktiga roller i arbetet att förebygga, upptäcka och tillhandahålla stöd till barn och vuxna. Vid sidan om socialtjänstens ansvar för stöd till våldsutsatta och personer som utövar våld har exempelvis skolan en viktig roll att fylla i att förebygga våld och övergrepp samt upptäcka barn som utsätts för eller upplever våld och kränkningar av olika slag.

Sveriges 290 kommuner ser olika ut till storlek, demografi och geografi. 131 av kommunerna räknas som små, då de har färre än 15 000 invånare. Detta påverkar organiseringen och genomförandet av arbetet på lokal nivå. Även det kommunala självstyret, som innebär att kommunen har stor rätt att välja på vilket sätt man genomför sina uppgifter och fördelar sina resurser, påverkar hur arbetet utformas. Dessutom har det betydelse vilken politisk och organisatorisk prioritet som frågan har i kommunen. Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för vård och omsorgsanalys har påtalat att dessa aspekter spelar roll för likvärdigheten mellan kommuner.[2] Även länsstyrelserna har påtalat att detta spelar roll för hur arbetet organiseras och påverkar förutsättningarna för utveck-

[2] Socialstyrelsen (2019). *Kvalitetsutveckling av arbetet mot våld i nära relationer. En slutredovisning av kompetensstödet och utvecklingsmedel 2016–2018.* Rapport 2019-9-6389, Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). *Medel mot våld. Måluppfyllelse för utvecklingsmedel och kompetensstöd till arbete mot våld i nära relationer.* Rapport 2023:7.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

lingsarbete. Förutsättningarna för arbetet inom delmål sex ser således olika ut i landets kommuner och påverkar vilket genomslag regeringens politik får. Flera myndighetsrapporter har också visat att det finns skillnader i kommunernas arbete. Stödet är inte likvärdigt över landet och det förekommer brister, till exempel brist på rutiner och tillgänglighetsanpassad information (se avsnitt 11.2.2).[3]

Stöd och insatser påverkas av förutsättningar och resurser i berörda verksamheter. De utmaningar som finns i exempelvis socialtjänsten, med höga sjukskrivningstal och hög personalomsättning på flera håll, är ytterligare faktorer som påverkar hela socialtjänstens område, inklusive arbetet riktat till våldsutsatta och våldsutövare.[4] Socialstyrelsen har också pekat på att verksamheterna måste ges förutsättningar att utföra arbete av god kvalitet. Mycket av det arbete som behövs för att hela kedjan av insatser ska fungera för våldsutsatta är tidskrävande. Det behövs strukturer för samverkan samt tid och resurser för att ge intensiva och specialiserade insatser och åtgärder till barn och föräldrar med komplexa behov.[5]

Frågan om kommunernas tid och resurser har kommit upp i samtal vi har haft med såväl civilsamhällesorganisationer, kommuner som forskare på området. Civilsamhällesorganisationer har till exempel framfört att budgeten för socialtjänsten är låg och att det behövs mer resurser över lag. De menar också att budgeten skiftar över året, och att det till exempel är lättare att få en placering i skyddat boende i början av året jämfört med slutet av året. Flera kommuner har lyft att det kan vara svårt att nå upp till de krav som ställs i lagstiftningen. De menar att en strategi på området därför behöver åtföljas av tydlig styrning och resurser till kommunerna. Några har påtalat att det är viktigt att ha tillräckligt med resurser för att kunna erbjuda stöd och skydd, om man inte lever upp till lagstiftningen så påverkas tilliten negativt.

---

[3] Se till exempel Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* IVO 2024-04. Myndigheten för delaktighet (2023). *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning.* Rapport 2023:11 och Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Kommuners förutsättningar i arbetet mot mäns våld mot kvinnor.* Underlagsrapport 2024:7.

[4] Se till exempel Myndigheten för vård och omsorgsanalys (2023). *Bära eller brista. Erfarenheter av socialtjänstens stöd vid hedersrelaterat våld och förtryck.* Rapport 2023:8.

[5] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

5.1.1 Samordnad styrning underlättar för kommunerna

Kommunernas ansvar inom arbetet mot våld tangerar flera närliggande sakområden, till exempel det bredare brottsförebyggande arbetet. Det innebär att styrsignaler inom dessa områden också påverkar kommunernas förutsättningar i arbetet mot våld. Sveriges kommuner och regioner, SKR, har påtalat att det finns många nationella strategier, handlingsplaner och åtgärdsprogram. De menar att det är betungande för både kommuner och regioner att både hålla reda på och att samordna innehållet i olika strategier, särskilt i mindre kommuner.[6] Kommuner vi har haft kontakt med betonar också vikten av att regeringens styrning och det stöd som nationella myndigheter tillhandahåller måste vara samordnat. Detta för att underlätta för kommuner att ta del av stödet och för att underlätta ett effektivt arbete. Även Statskontoret har konstaterat att ett problem för kommunsektorn är att statens styrning inte alltid hänger samman. Det finns ett stort antal myndigheter som påverkar styrningen av kommuner och regioner. Det kan till exempel handla om fördelning av statsbidrag. Det blir ett problem för kommuner och regioner när styrningen inte drar åt samma håll. Statskontoret påpekar också att regeringen behöver ta mer hänsyn till kompetensförsörjning och kommuner och regioners kapacitet att ta emot styrningen. Framför allt mindre kommuner kan sakna organisatorisk kapacitet att ta hand om styrsignaler från staten. Det handlar till exempel om sämre förutsättningar att inrätta stödstrukturer som större kommuner har möjlighet till, exempelvis att bevaka vilka riktade statsbidrag kommunen kan söka. Staten behöver ta hänsyn till den varierande mottagningskapaciteten som finns i regioner och kommuner. Annars riskerar styrning som syftar till att öka likvärdigheten att få motsatt effekt, och öka skillnader mellan kommuner och regioner.[7]

Staten har genom åren stöttat utvecklingen av arbetet i kommunerna rörande delmål sex på olika sätt, bland annat genom statsbidrag och uppdrag till myndigheter att tillhandahålls stöd av olika slag (se avsnitt 5.4.1). Det finns till exempel möjlighet att ansöka om statsbidrag, till exempel för brottsförebyggande insatser och visst våldsförebyggande arbete.

---

[6] Sveriges kommuner och regioner (2023). *Yttrande – En uppväxt fri från våld – En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn (SOU 2022:70).* SKR2023/00637.
[7] Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande. En analys av statens styrning av kommuner och regioner.* Rapport 2023:7.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

5.2 Regionernas förutsättningar

Sveriges 21 regioner har uppdrag som rör hälso- och sjukvård, tandvård och regionalt utvecklingsansvar. Hälso- och sjukvårdens och tandvårdens olika verksamheter har en viktig roll för att upptäcka och uppmärksamma våld. Hälso- och sjukvården ska också verka för att våldsutsatta barn och vuxna erbjuds vård och omvårdnad. Vårdgivaren ska till exempel fastställa de rutiner som behövs för att utveckla och säkra kvaliteten i arbetet med våldsutsatta och barn som bevittnat våld (7 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [HSLF-FS 2022:39] om våld i nära relationer). Regionerna har inte ett särskilt ansvar för behandling av personer som utövar våld, men kommer inte sällan i kontakt med målgruppen. De har därför även en viktig roll i att uppmärksamma patienter som utövar eller riskerar att utöva våld mot närstående.[8] Även regionerna står inför liknande utmaningar som kommunerna, till exempel med kompetensbrist. Regionerna har större problem med kompetensförsörjning än kommunerna. Små regioner har svårare att rekrytera kompetens än stora regioner.[9]

Även om utveckling har skett i regionernas arbete konstaterar Inspektionen för vård och omsorg, IVO, att flera vårdcentraler inte följer samtliga krav utifrån Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:39) om våld i nära relationer. Skillnaderna i följsamhet varierar mellan regionerna, men i samtliga regioner finns vårdcentraler som inte följer föreskriften. Till exempel uppger 10 procent av de tillfrågade vårdcentralerna att de saknar eller inte vet om de har rutiner för att ställa frågor om våld för att kunna upptäcka våldsutsatta och barn som bevittnat våld som behöver vård.[10] Statskontoret har också konstaterat att regionernas utmaningar med kompetensförsörjning påverkar regionernas kapacitet att möta upp regeringens styrning för att höja ambitionsnivån eller kvaliteten. Särskilt stora utmaningar finns i glesbefolkade regioner.[11] Detta får konse-

[8] Socialstyrelsen (2023). *Våld i nära relationer. Handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården.* Rapport 2023-6-8592.
[9] Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner.* 2023:7.
[10] Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* IVO 2024-04.
[11] Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande. En analys av statens styrning av kommuner och regioner.* Rapport 2023:7.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

kvenser för hälso- och sjukvårdens möjligheter att utveckla arbetet för de målgrupper som det sjätte delmålet omfattar.

De regionrepresentanter vi har träffat ger en bild av att verksamheter inom hälso- och sjukvården har ont om tid och resurser (se bilaga 3 för en förteckning över vilka regioner vi har träffat). De har pekat på vikten av att nå ut med lättillgänglig information som är lätt att omsätta i praktiken. De har också påtalat att det behövs mer material som riktas till chefer och stödjer dem i deras ansvar för att implementera arbetssätt och metoder. Det behöver också finnas en stödjande funktion som befinner sig nära de yrkesverksamma, i den egna verksamheten.

5.3 Civilsamhället

Det finns ett stort antal civilsamhällesorganisationer som utför ett betydelsefullt arbete för att främja jämställdhet och för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Det finns aktörer som är aktiva på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Vissa är inriktade på en specifik målgrupp, till exempel barn, eller på en särskild fråga eller våldsform, exempelvis hedersrelaterat våld och förtryck.

Det finns organisationer som är inriktade på främst våldsförebyggande arbete och de som är inriktade på att ge stöd till såväl våldsutsatta som våldsutövare samt bedriva opinionsbildning. Den verksamhet som organisationerna bedriver är ett viktigt komplement till det offentliga åtagandet om att förebygga och bekämpa våld. Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) ställer också krav på att konventionsstaterna på alla nivåer ska erkänna, uppmuntra och stödja det arbete som berörda frivilligorganisationer och det civila samhället utför för att bekämpa våld mot kvinnor och skapa ett effektivt samarbete med dessa organisationer (artikel 9).

När det specifikt gäller skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor uppmärksammade kvinnorättsrörelsen under senare delen av 1900-talet att kvinnors behov av skydd mot mäns våld kräver samhälleliga lösningar. Under 1980-talet bildades många kvinnojourer runt om i landet som skapade skydd och stöd för utsatta kvinnor i kvinno-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

hus och kvinnojourer.[12] I Sverige finns två riksorganisationer för kvinnojourer, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) och Unizon.

Bestämmelserna kring skyddat boende har förändrats och samhällets ansvar har förtydligats genom åren. Skyddat boende är en insats enligt 6 kap. 1 § a socialtjänstlagen (2001:453) sedan 2024.[13] Kvinnojourerna står fortsatt för en stor andel av de aktörer som utför insatsen, även om andelen privata aktörer har ökat på senare år.[14] När det handlar om stöd till personer utsatta för människohandel finns organisationen Plattformen Civila Sverige mot människohandel som samlar ett tjugotal organisationer och aktörer inom civilsamhället. Plattformen driver ett nationellt stödprogram (NSP) som ett komplement till offentliga stödinsatser. Syftet är att fullgöra Sveriges åtaganden om skydd och stöd till förmodade offer för människohandel som inte ingår i en rättsprocess.

Andra typer av insatser inom ramen för det sjätte delmålet, till exempel universellt våldsförebyggande insatser eller kunskapshöjande insatser om hedersrelaterat våld och förtryck kan ske helt i organisationernas regi. Sådana insatser genomförs ofta i samverkan med eller på uppdrag av myndigheter.[15] Dessa organisationer har därför en central roll i arbetet för att uppnå det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet.

Inom jämställdhetspolitiken stöttar staten civilsamhällesorganisationer bland annat genom statsbidrag. Bidragen syftar bland annat till att stötta organisationer som bedriver verksamhet inom brottsofferområdet eller genomför våldsförebyggande insatser. Organisationer inom jämställdhetsområdet kan också få finansiering till projekt via Allmänna Arvsfonden. Medel från fonden kan ge till projekt som har barn och ungdomar, äldre samt personer med funktionshinder som målgrupp.[16]

[12] Ds 2019:7. *Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet.*
[13] Prop. 2023/24:31. *Stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende.*
[14] Socialstyrelsen (2024). *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige.* Artikelnummer 2024-12-9374.
[15] Se till exempel MÄN. mvpsverige.se/. eller GAPF. gapf.se/utbildning/. (Hämtad 2024-12-09).
[16] Allmänna Arvsfonden. www.arvsfonden.se/om-allmanna-arvsfonden/arv-som-utvecklar-sverige. (Hämtad 2024-06-17).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

5.4 Aktuella och vissa tidigare statsbidrag inom ramen för det sjätte delmålet

I detta avsnitt beskriver vi de statsbidrag som finns på området. Statsbidragen syftar till att främja och bidra till att utveckla arbetet på regional och lokal nivå inom ramen för det sjätte delmålet. Det finns olika typer av bidrag. Organisationsbidrag kan lämnas till lokala organisationer. Verksamhetsbidrag kan lämnas till lokala organisationer för vissa insatser samt till riksorganisationer och organisationer som bedriver verksamheter av riksintresse. Organisationsbidrag är ett generellt bidrag till en ideell organisation som inte är begränsat till viss verksamhet. Verksamhetsbidrag är ett bidrag riktat till en viss verksamhet som organisationen bedriver. Då kan staten ställa krav på motprestation, måluppfyllelse och resultat.[17]

Det ligger utanför våra direktiv att särskilt utreda behov av nya statsbidrag eller förändringar avseende befintliga bidrag inom området och vi har därför inte närmare analyserat behovet av detta (se även avsnitt 15.4).

Statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet

Statsbidraget regleras i förordningen (2022:257) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet som trädde i kraft den 1 januari 2023. Förordningen samlar tidigare statsbidrag för kvinno- och tjejjourer och andra ideella organisationer på brottsofferområdet.[18]

Bidraget syftar till att stärka det civila samhällets möjligheter att förbättra livsvillkoren för dem som har eller riskerar att utsättas för våld. För att kunna ansöka om bidrag ska en organisation bedriva verksamhet med huvudsakligt ändamål att arbeta förebyggande eller motverkande eller att stödja eller förbättra situationen för brottsoffer, inom ett eller flera av följande områden:

1. mäns våld mot kvinnor
2. våld i nära relationer

[17] Ds 2019:7. *Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet.*
[18] Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022.* Utgiftsområde 13.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

3. sexuellt våld
4. hedersrelaterat våld och förtryck
5. prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Socialstyrelsen prövar och beslutar om fördelningen av bidrag, som kan lämnas i form av organisationsbidrag eller verksamhetsbidrag.

För bidragsåren 2024 och 2025 har Socialstyrelsen fattat beslut om 158,5 miljoner kronor per bidragsår. En tredjedel av det totala anslaget har fördelats som organisationsbidrag till lokala organisationer. För både 2024 och 2025 har 158 organisationer beviljats bidrag.[19] Socialstyrelsen får under 2025 använda 150 miljoner från anslag 3:1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder* för att fördela medel utifrån förordningen (se avsnitt 6.4.4).[20]

Statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete

Statsbidraget regleras i förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete som trädde i kraft den 1 september 2022.

Bidraget syftar till att stärka det våldsförebyggande arbetet och främja utvecklingen av evidensbaserade insatser. Ideella organisationer, stiftelse, kommuner och regioner har möjlighet att ansöka om bidrag till att förstärka, utveckla eller utvärdera befintligt våldsförebyggande arbete. De områden som omfattas är mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Bidrag kan lämnas både som verksamhetsbidrag och projektbidrag. Det är endast ideella organisationer och stiftelser som kan beviljas verksamhetsbidrag.

Jämställdhetsmyndigheten prövar ansökningar om statsbidraget. År 2023 var första året som statsbidraget fördelades. Då beviljades 28 av 107 ansökningar avseende verksamhetsåren 2023–2024. Totalt fördelades 42,6 miljoner kronor. En majoritet, 22 stycken, avsåg

[19] Socialstyrelsen. statsbidrag.socialstyrelsen.se/organisationer/kvinno--och-tjejjourer-och-vissa-andra-ideella-organisationer-inom-brottsofferomradet-2024-2025/. (Hämtad 2024-04-02).
[20] Arbetsmarknadsdepartement, Regeringskansliet. A2024/01413 (delvis) A2024/01447. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

projektbidrag. Bemyndigandet till myndigheten för statsbidraget omfattade 40 miljoner.[21]

Tillfälligt statsbidrag för att stärka kommunernas arbete med att hjälpa våldsutsatta till stadigvarande boende

Statsbidraget regleras i förordningen (2022:1416) om statsbidrag till kommuner för att stärka arbetet med att hjälpa våldsutsatta att ordna stadigvarande boende.

Bidraget syftar till att långsiktigt stärka och utveckla kommunernas arbete för att hjälpa våldsutsatta att ordna stadigvarande boende. Socialstyrelsen, som fördelar bidraget, får prioritera mellan inkomna ansökningar och ge företräde till de ansökningar som myndigheten bedömer har bäst förutsättningar att uppfylla syftet med bidraget. Vid denna bedömning ska myndigheten särskilt beakta kommunens möjligheter till samverkan med andra kommuner och aktörer samt förutsättningarna för god spridning av resultaten.

För bidragsåret 2024 hade Socialstyrelsen totalt 27,5 miljoner kronor att fördela. 58 kommuner fick bidrag. År 2023 fick 54 kommuner medel och 2022 17 kommuner.[22]

Statsbidraget är en del av ett regeringsuppdrag till Socialstyrelsen som även omfattar att bland annat ge kompetensstöd inom området till kommuner. Uppdraget löper mellan 2022 och 2025.[23] En delredovisning lämnades 2024, där Socialstyrelsen bland annat rapporterar att många kommuner bedömer att statsbidraget har stärkt arbetet och bidragit till ett ökat fokus på frågan om stadigvarande boende.[24]

[21] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023.*
[22] Socialstyrelsen. statsbidrag.socialstyrelsen.se/kommuner/statsbidrag-for-att-starka-kommunernas-arbete-med-att-hjalpa-valdsutsatta-ordna-stadigvarande-boende/. (Hämtad 2024-02-02).
[23] A2022/00528, A2022/01029. (2022-07-07). *Uppdrag till Socialstyrelsen att stärka kommunernas arbete med att hjälpa våldsutsatta att ordna stadigvarande boende 2022–2025.*
[24] Socialstyrelsen (2024). *Uppdrag att stärka kommunernas arbete med att hjälpa våldsutsatta att ordna stadigvarande boende 2022–2025. En delredovisning av 2022 och 2023 års statsbidragsanvändning, utvärdering och kompetensstöd.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Tillfälligt verksamhetsbidrag för förebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd har i uppdrag att fördela verksamhetsbidrag till kommuner och regioner. Syftet är att stimulera systematiskt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Statsbidraget är en del av ett uppdrag som syftar till att främja utvecklingen av våldsförebyggande arbete genom stöd till föräldrar, inriktat på familjer i en hederskontext. Uppdraget pågår mellan 2021 och 2025.[25]

Under 2023 utlystes och beviljades 5,2 miljoner kronor till utvecklingsarbeten inom områdena kartläggning, utbildning och samverkan i landets kommuner och regioner. Av 73 ansökningar beviljades bidrag till 13 kommuner och 1 region.

Under 2024 har bidraget särskild inriktning på att stimulera ett kunskapslyft för yrkesverksamma i kommun och region och som möter barn, unga och deras familjer som befinner sig i en hederskontext.[26]

Tillfälligt statsbidrag till ideella organisationer för kvalitetshöjande åtgärder på skyddade boenden

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att fördela medel till ideella organisationer som driver skyddat boende enligt förordning (2022:291). Förordningen trädde i kraft den 1 juni 2022.

Syftet med bidraget är att stödja organisationer i deras arbete med att utveckla kvaliteten på skyddade boenden och därigenom stärka organisationernas förutsättningar att utföra insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453). År 2024 fördelades 20 miljoner kronor utifrån förordningen.

[25] A2021/02053. (2021-10-28). *Uppdrag att främja utvecklingen av våldsförebyggande arbete genom stöd till föräldrar inriktat på familjer i en hederskontext.*
[26] Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd. https://mfof.se/statsbidrag-via-mfof/verksamhetsbidrag-for-forebyggande-arbete-mot-hedersrelaterat-vald-och-fortryck.html. (Hämtad 2024-04-02).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Stöd till utveckling och samarbete

Länsstyrelserna har i uppdrag att erbjuda stöd för utvecklingsarbete och samarbete mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhälle avseende mäns våld mot kvinnor, inklusive kommunernas regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel. Uppdraget har lämnats i regleringsbrevet.[27] Medel används bland annat till att ge stöd till lokalt utvecklingsarbete och fördelning av utvecklingsmedel till kommuner.[28] Medel används också till att medfinansiera regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel.

För 2024 har länsstyrelserna totalt fått 46 miljoner kronor för uppdraget.

5.4.1 Tidigare statsbidrag inom området

Utvecklingsmedel för arbete mot våld i nära relationer m.m.

Under 2007–2011 hade länsstyrelserna i uppdrag att fördela utvecklingsmedel till kommunerna.[29] Därefter övergick ansvaret till Socialstyrelsen som haft i uppdrag att fördela utvecklingsmedel till kommuner och ideella organisationer mellan 2012 och 2022.[30] Från 2016 utökades uppdraget till att också omfatta regioner. Syftet med utvecklingsmedlen har varit att stärka och stödja arbetet mot våld i nära relationer och stöd till våldsutsatta kvinnor och barn samt våldsutövare. Från 2016 förtydligade regeringen att hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel för sexuella ändamål omfattades av uppdraget.

Uppdraget har också omfattat att ge kompetensstöd, tillsammans med bland andra länsstyrelserna och Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK).

---

[27] Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2023/00435. *Regeringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna.*
[28] Länsstyrelsen Jönköping (2024). *Redovisning av det regionala arbetet mot mäns våld mot kvinnor 2023*. Dnr 801-47-2024-1., Länsstyrelsen Skåne (2024). *Redovisning av det regionala arbetet mot mäns våld mot kvinnor 2023*. Dnr 801-6969-2024.
[29] Socialstyrelsen (2011). *Utvecklingsmedel för att stärka stödet till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Slutredovisning av 2007–2009 års satsning samt redovisning av 2010 års fördelning av medel.*
[30] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). *Medel mot våld. Måluppfyllelsen för utvecklingsmedel och kompetensstöd till arbete mot våld i nära relationer.* Rapport 2023:7. Se även S2020/01591/SOF (delvis), *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer m.m.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Tabell 5.1 Utvecklingsmedel under 2020–2022

År	Kommuner	Regioner	Ideella organisationer
2020	75 000 000	31 500 000	8 000 000
2021	75 000 000	31 500 000	4 000 000
2022	144 750 000	30 500 000	15 500 000
Totalt	**294 750 000**	**93 500 000**	**27 500 000**

Källa: Socialstyrelsen (2023). *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer. En slutredovisning av 2020–2022 års kompetensstöd samt utvecklings- och stimulansmedel.*

Samtliga kommuner har rekvirerat medel under minst ett år under perioden 2020–2022.[31]

Inom ramen för uppdraget fördelade Socialstyrelsen också särskilda stimulansmedel under perioden 2016–2022. Dessa stimulansmedel har kunnat sökas av länsstyrelserna, NCK och Barnafrid vid Linköpings universitet. För 2022 fanns 3 miljoner kronor att ansöka om.[32] Dessa stimulansmedel var avsedda att användas för informations- och utbildningsinsatser, riktade insatser för vissa grupper eller för utvecklingsarbeten hos myndigheterna.

Utvärdering av utvecklingsmedlen

Myndigheten för vård och omsorgsanalys har haft i uppdrag att följa upp och analyserat måluppfyllelsen av regeringsuppdraget som avsåg perioden 2020–2022. De konstaterar bland annat att utvecklingsmedlen har haft stor betydelse för utvecklingsarbetet inom kommuner, regioner och ideella organisationer. En majoritet av kommunerna anser att medlen har bidragit till att utveckla kvaliteten i verksamheten och bidragit till en långsiktig förändring i hur kommunerna arbetar med våld. Samtidigt beskriver kommunerna att de upplever att hanteringen av bidragen varit kortsiktig, exempelvis med sena besked om tilldelning av medel. Detta har försvårat planeringen och långsiktiga satsningar.[33] Även Socialstyrelsen beskriver att en stor majoritet av kommunerna (86 procent) bedömer att utveck-

[31] Socialstyrelsen (2023). *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer. En slutredovisning av 2020–2022 års kompetensstöd samt utvecklings- och stimulansmedel.*
[32] Ibid. Endast NCK och Barnafrid kunde söka om stimulansmedel under 2022.
[33] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). *Medel mot våld. Måluppfyllelse för utvecklingsmedel och kompetensstöd till arbete mot våld i nära relationer.* Rapport 2023:7.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

lingsmedlen i stor eller mycket stor utsträckning har bidragit till att kvalitetsutveckla kommunens arbete. Majoriteten bedömer också att dessa förbättringar inte skulle skett utan statsbidraget.[34] Statskontoret har dragit liknande slutsatser om andra riktade statsbidrag. De menar att riktade statsbidrag ofta ger osäkra planeringsförutsättningar, försvårar ett effektivt resursutnyttjande, leder till höga administrativa kostnader för såväl kommunsektorn som staten och kan binda verksamheternas resurser efter de har upphört. Detta kan innebära att målen för statens styrning, som ofta är att se långsiktiga resultat i kommunsektorn av ekonomiska satsningar, blir svårare att uppnå.[35]

Flera länsstyrelser har i samtal med oss framfört farhågor om att kommunernas arbete kommer att tappa fart till följd av att det inte längre finns utvecklingsmedel.[36] Några menar också att det påverkar länsstyrelsernas möjlighet att nå ut till kommunerna, när dessa i lägre utsträckning kan prioritera utvecklingsarbete.[37] Även SKR och enskilda kommuner vi har haft kontakt med har uppgett en oro för att utvecklingsarbetet ska stanna av utan särskilda utvecklingsmedel till stöd för arbetet. De menar att risken för att så ska ske också ökar eftersom flera kommuner och regioner har ett ansträngt ekonomiskt läge. SKR har också framfört att utvecklingsmedel bör återinföras, men i formen av generella statsbidrag för att ge långsiktiga förutsättningar att förbättra stödet till våldsutsatta.

Samtliga regioner har tagit del av utvecklingsmedel för att utveckla arbetet mot våld under åren 2016 till 2022.[38] Regionerna beskriver att dessa medel har haft en stor betydelse för deras arbete mot våld. Medlen har bidragit till att sätta fokus på frågan och fungerat som en motor i arbetet. Även regionerna har framfört att den kortsiktighet som präglat styrningen av uppdraget att fördela medel har på-

[34] Socialstyrelsen (2023). *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer. En slutredovisning av 2020–2022 års kompetensstöd samt utvecklings- och stimulansmedel.*
[35] Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande. En analys av statens styrning av kommuner och regioner.* Rapport 2023:7.
[36] Se även Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Sammanställning av länsstyrelsernas redovisningar*. ALLM 2023/270, s. 23.
[37] Länsstyrelsen Skåne (2024). *Redovisning av det regionala arbetet mot mäns våld mot kvinnor 2023,* Länsstyrelsen Västerbotten (2024). *Redovisning av det regionala arbetet mot mäns våld mot kvinnor 2023,* Länsstyrelsen Västmanlands län (2024). *Redovisning av det regionala arbetet mot mäns våld mot kvinnor 2023.*
[38] Socialstyrelsen (2023). *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer. En slutredovisning av 2020–2022 års kompetensstöd samt utvecklings- och stimulansmedel.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

verkat möjligheten till långsiktig planering för hur utvecklingsmedlen skulle användas.[39]

I dagsläget finns inga statsbidrag riktat till regionerna som specifikt avser arbetet mot våld. Flera regioner som vi haft kontakt med har uttryck att utvecklingsarbetet kommer att påverkas negativt av att detta. Det framkommer också i uppföljningen att det snabbt fick konsekvenser för arbetet, exempelvis genom att tjänster tagits bort.[40] SKR har också påtalat att utan statliga utvecklingsmedel riskerar arbetet att stanna av i både kommuner och regioner.[41] Samtidigt har regionrepresentanter vi har träffat påtalat att det inte är möjligt att bygga upp en långsiktig verksamhet med tillfälliga medel.

Särskild kvinnofridssatsning

Genom en överenskommelse med Sveriges kommuner och regioner, SKR mellan 2018 och 2023, har kommunerna tidigare också kunnat få stöd i kvinnofridsarbetet, bland annat genom de regionala samverkans- och stödstrukturerna (RSS).[42] Satsningen finansierades till stor del av regeringen. Arbetet var en del av en större satsning på jämställdhet och kvinnofrid. Den första överenskommelsen avsåg åren 2018–2020[43] och den andra år 2021–2023.[44] Satsningen omfattade under 2023 totalt 32 miljoner kronor, varav regeringen stod för 25 miljoner kronor.

Inom ramen för satsningen finansierades bland annat utvecklingsledare för kvinnofrid i varje län. Dessa skulle stödja kommunerna att utveckla socialtjänstens kvinnofridsarbete. Arbetet hade

[39] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). *Medel mot våld. Måluppfyllelse för utvecklingsmedel och kompetensstöd till arbete mot våld i nära relationer.* Rapport 2023:7.
[40] Ibid.
[41] Sveriges kommuner och regioner (2023). *SKR:s medskick till nytt åtgärdsprogram utifrån den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor.* PM 2023-05-23.
[42] Sveriges kommuner och regioner. https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamlikhet/jamstalldhet/satsningjamstalldhetochkvinnofrid20212023.54718.html. (Hämtad 2024-04-04).
[43] 2018/00440/JÄM (2018-01-25). *Godkännande av en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting för att stärka jämställdhetsarbetet på lokal och regional nivå 2018–2020.*
[44] A2020/02686 (2021-02-11). *Ansökan om medel för att främja utveckling i riktning mot de jämställdhetspolitiska målen med huvudfokus på att förbygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck*, A2021/02264/JÄM. (2022-01-13) *Ansökan från Sveriges Kommuner och regioner om medel för att utveckla kvinnofridsarbetet och stärka kommuners och regioners arbete med jämställdhetsintegrering*., A2022/01631/ (2023-02-02). *Ansökan från Sveriges Kommuner och Regioner om medel för att utveckla kvinnofridsarbetet med huvudfokus på hedersrelaterat våld och förtryck samt stärka kommuner och regioners arbete med jämställdhetsintegrering.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

sin utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska delmålen samt den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.[45] Under den andra perioden hade satsningen också ett särskilt fokus på att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

Projektmedel för insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck

Länsstyrelsen Östergötland har tidigare fördelat projektmedel för att bidra till utveckling av metoder och arbetssätt som stärker stödet till utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Stödet kunde sökas av frivilligorganisationer, stiftelser, kommuner, statliga myndigheter och regioner. Den senaste utlysningen av medel genomfördes 2019 och 14 projekt beviljades då medel. Totalt fördelades strax över 13 miljoner kronor.[46]

5.4.2 Statsbidrag inom ramen för andra utgiftsområden

Statsbidrag till kommuner för brottsförebyggande åtgärder

Bidraget regleras i förordningen (2023:442) om statsbidrag till kommuner för brottsförebyggande åtgärder. Brottsförebyggande rådet (Brå) ansvarar för att fördela bidraget.

Syftet med bidraget är att stärka det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå och att främja utvecklingen av kunskapsbaserade brottsförebyggande åtgärder. Förordningen trädde i kraft den 1 augusti 2023, i samband med att lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete började gälla. Bidrag lämnas i form av projektbidrag.

För 2024 beviljade Brå bidrag till 97 av de 182 kommuner som ansökte. Totalt fördelades nära 50 miljoner kronor. 2023 beviljades 61 kommuner totalt 21,8 miljoner kronor.[47]

---

[45] Sveriges kommuner och regioner. https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamlikhet/jamstalldhet/satsningjamstalldhetochkvinnofrid20212023.54718.html. (Hämtad 2024-04-04).
[46] Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2020). *Årsrapport 2019. Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2019.* Rapport 2020:10.
[47] Brå. bra.se/kunskapsstod/ekonomiskt-stod/ekonomiskt-stod-till-kommuner-for-brottsforebyggande-atgarder/2024. (Hämtad 2024-04-04).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Ekonomiskt stöd till utvärdering och uppföljning av brottsförebyggande insatser

Brottsförebyggande rådet fördelar också ekonomiskt stöd till utvärderingar och uppföljningar av brottsförebyggande insatser. Fördelningen sker enligt bestämmelser i myndighetens instruktion. Syftet är att stimulera och utveckla kunskapen om att förebygga brott. Alla organisationer som bedriver brottsförebyggande insatser kan ansöka om bidrag. År 2023 beviljades 17 ansökningar om cirka 8,68 miljoner kronor. Medel fördelades till bland annat kommuner, myndigheter och lärosäten.[48]

Brottsofferfonden

Statsbidraget regleras genom förordning (1994:426) om brottsofferfond. Brottsoffermyndigheten prövar frågor om bidrag från fonden.

Syftet med bidraget är att öka kunskapen om brottsoffer och för att ge bättre bemötande och stöd till brottsoffer, genom forskning och projekt. Fonden är en viktig finansiär för forskning om brottsofferfrågor och för organisationer inom civilsamhället som möter brottsoffer och vittnen, till exempel lokala brottsofferjourer.

Enligt Brottsoffermyndighetens regeringsbrev för 2024 skulle myndigheten vid fördelningen av medel prioritera verksamheter och projekt som syftar till att förbättra stödet för brottsoffer utsatta för grov organiserad brottslighet eller gängkriminalitet.[49]

[48] Brå. bra.se/kunskapsstod/ekonomiskt-stod/ekonomiskt-stod-for-utvardering-och-uppfoljning. (Hämtad 2024-04-04).
[49] Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2023/02737 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Brottsoffermyndigheten.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

6 Regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna

Den offentliga förvaltningen har avgörande betydelse för ett land och dess välmående. Det finns studier som visar att en välfungerande offentlig förvaltning påverkar den ekonomiska tillväxten positivt.[1] En förvaltning som uppfattas som välskött, objektiv och rättvis kan också öka den sociala tilliten mellan människor i samhället. Detta kan i sin tur bidra till mindre grad av formaliteter, färre konflikter och lägre ekonomiska transaktionskostnader. Det kan även påverka människors känsla av kontroll över sina liv och bättre livschanser. Tillit är en viktig beståndsdel i främjandet av engagemang i samhället samtidigt som den reducerar kriminalitet och ökar den individuella lyckan.[2]

Människor som bor i Sverige har i stort sett dagligen kontakt med offentliga inrättningar på olika nivåer. På den lokala och regionala nivån handlar det till exempel om skola och sjukvård. På den nationella nivån och direkt underställda regeringen finns myndigheter som sköter allt från flygtrafik till registrering av företag, skatter eller bidrag. Regeringen, som styr de statliga förvaltningsmyndigheterna, har alltså ett stort mandat att påverka människors liv. Med detta följer ett stort ansvar. Ett viktigt uppdrag i våra direktiv är att föreslå åtgärder som regeringen kan vidta för en stärkt styrning avseende det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Eftersom hela arbetet inom jämställdhetspolitiken är av tvärsektoriell karaktär blir regeringens styrning av myndigheterna än viktigare.

[1] Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 24.
[2] Nordiska ministerrådet (2017). *Tillit – det nordiska guldet* (2017:731).

ttjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

6.1 Allmänt om regeringens styrning av myndigheter

I det här avsnittet beskriver vi utgångspunkterna för regeringens styrning av förvaltningen, de rättsliga förutsättningarna och vilka olika medel och styrformer som regeringen använder. I forskningen används begreppen makro- och mikrostyrning. Makronivån handlar om organisationsstyrning. Det innebär att regeringen som vill genomföra sin politik inrättar organisationer, formulerar problem, skapar reformberättelser, förser organisationerna med kompetens och positionerar dem i förhållande till varandra och till sig själv. Mikronivån handlar om målsättningar, resultat och återrapportering. Vi belyser nedan några olika aspekter av styrning som har med båda dessa nivåer att göra.

6.1.1 Styrningen utgår från grundlag och lag

Utgångspunkten för den offentliga maktutövningen i Sverige finns i regeringsformen. Grundläggande krav regleras i portalkapitlet där det slås fast att all offentlig makt utgår från folket, att principer om fri åsiktsbildning ska gälla, att makten ska utövas under lagarna och att alla som utövar den offentliga makten ska vara sakliga och opartiska (se till exempel 1 kap. 1 och 9 §§ regeringsformen). Grundläggande krav på legalitet, proportionalitet och objektivitet som är grunderna för en god förvaltning återkommer också i 5–8 §§ förvaltningslagen (2017:900). Bestämmelserna gäller inte enbart ärendehantering, utan även i annan förvaltningsverksamhet (1 §).

Även de statliga förvaltningsmyndigheterna regleras i regeringsformen, men endast på en övergripande nivå. En bestämmelse slår fast att statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen om de inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen (12 kap. 1 § regeringsformen). Förvaltningsmyndigheterna är dock fristående från regeringen i den mening att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (12 kap. 2 § regeringsformen).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Hur regeringen ska och får styra förvaltningen är inte särskilt ingående reglerat. I regeringsformen slås fast att det ligger inom regeringens kompetens att besluta om att inrätta myndigheter och att meddela föreskrifter och beslut som styr dem (8 kap. 3–8 §§). I budgetlagen (2011:203) finns också detaljerade krav på hur regeringen ska sätta upp mål och redovisa resultat för riksdagen. I nästa led finns krav på myndigheterna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB).

6.1.2 Regeringen har slagit fast grundprinciper för styrningen

Regeringen har utvecklat olika styrformer i propositioner som beslutats av riksdagen. På detta sätt har regeringen redovisat sina förvaltningspolitiska principer för att styra förvaltningen. Den senaste sammanhållna redovisningen skedde i den förvaltningspolitiska propositionen som lämnades till riksdagen 2010.[3] Där har regeringen slagit fast att styrningen av myndigheterna i så hög grad som möjligt ska vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet. Styrningen ska utvecklas med inriktningen att kombinera olika styrformer i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter och upprätthålla grundläggande värden.[4]

6.1.3 Det finns många olika sätt för regeringen att styra

Det finns många olika sätt som regeringen kan välja för att styra förvaltningen. Genom att använda en kombination av dessa olika styrmodeller kan regeringen kommunicera olika mål och visioner till väljarna. När målen lagts fast i fattade beslut av riksdagen och regeringen är det viktigt att mål och ambitioner når ut till ansvariga inom statsförvaltningen. Övergripande mål kan fungera som vägledning men är som regel inte lämpliga att använda direkt i styrningen. Fem olika varianter av styrning är:[5]

- *Resultatstyrning* som innebär att regeringen sätter upp mål för myndigheterna, som sedan återrapporterar resultaten.

[3] Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
[4] Ibid., s. 96.
[5] SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, s. 62 ff.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- *Resursstyrning* avser budgetprocessen och regeringens möjlighet att år från år flytta tyngdpunkterna så att aktuella politiska preferenser får genomslag.
- *Procedurstyrning* avser regler om hur förfarandet ska gå till i myndigheter och vilka beredningskrav som ska gälla, exempelvis genom förvaltningslagen (2017:900) och tryckfrihetsförordningen.
- *Utnämningsstyrning* avser regeringens uppgift att utnämna myndighetschefer.
- *Organisationsstyrning* består bland annat i att inrätta, dimensionera och utforma statliga myndigheter. Hit hör indirekt även tillsyn över myndigheterna och överprövning av deras beslut.

Ekonomistyrningsverket beskriver att regeringens styrformer grovt kan delas in i ekonomisk styrning och myndighetsstyrning. Till den ekonomiska styrningen hör resultatstyrning, finansiell styrning och krav på intern styrning och kontroll. Till myndighetsstyrningen hör regeringens beslut om myndigheternas organisation och lokalisering, ledningsform och ledning, samt uppgifter och budget.[6]

6.1.4 Ekonomi- och resultatstyrningen är den dominerande styrformen

Perspektivet på myndighetsstyrning har under lång tid varit snävt och har närmast varit synonymt med ekonomi- och resultatstyrning.[7] Därutöver brukar den ekonomiska styrningen sägas bestå av finansiell styrning och intern styrning och kontroll. Finansiell styrning ska säkerställa att det finns tydliga regler för redovisningen och användningen av statens medel och bidra till en effektiv resursanvändning. Intern styrning och kontroll är den process som syftar till att försäkra ledningen för en myndighet att den med rimlig säkerhet når målen för verksamheten och att den bedrivs enligt gällande rätt.[8] För denna framställning är resultatstyrningen av störst intresse.

[6] Ekonomistyrningsverket (2021). *Ekonomisk styrning i staten* (2021:19).
[7] Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring* (2019:103).
[8] Ekonomistyrningsverket (2021). *Ekonomisk styrning i staten* (2021:19).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Ett mer nyanserat sätt att beskriva den ekonomiska styrningen är som en del av myndighetsstyrningen. Myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och uppdrag är en del av myndighetsstyrningen. Samtidigt utgör instruktionerna och regleringsbreven också en infrastruktur för resultatstyrningen.[9]

Resultatstyrning innebär att styrningen av en verksamhet i huvudsak fokuserar på resultat i stället för på organisering, processer och procedurer.[10] Styrningen går ut på att formulera mål och att följa upp resultat. Denna styrform har dominerat förvaltningspolitiken sedan slutet av 1980-talet och är en sammansatt modell som består av fyra delar:[11]

- *Mål för verksamheten:* Regeringen anger inriktningar eller önskade tillstånd.
- *Ramstyrning och delegering:* Finansiella ramar samt övrig reglering av verksamheten sker genom rambestämmelser snarare än detaljbestämmelser. Den som har till uppgift att verka för att utvecklingen på ett område närmar sig ett angivet mål, får själv bestämma hur det ska göras inom ramen för tilldelade medel och befogenheter.
- *Återkopplad information om verksamhetens resultat:* Relevanta aspekter av verksamhetens resultat följs upp, redovisas och analyseras återkommande och regelbundet.
- *Användning av återkopplad information:* Resultatredovisningar används (eller avses användas) som underlag till dialog om hur verksamheten kan förbättras, till överväganden om vilka styrmedel som behöver förändras och till andra åtgärder.

Som vi nämnt ovan är resultatstyrningen inte reglerad så ingående. Men regeringen har återkommande redovisat sina grundläggande principer för riksdagen. Styrningen har också analyserats och reformerats under årens gång, framför allt utifrån 2007 års styrutredning och i den förvaltningspolitiska propositionen 2010.[12]

[9] Ibid.
[10] Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring* (2019:103).
[11] Ekonomistyrningsverket (2021). *Ekonomisk styrning i staten* (2021:19).
[12] SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* samt prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

6.1.5 Resultatredovisningen är reglerad

Till skillnad från styrmodellen resultatstyrning som är oreglerad så är myndigheternas redovisning av resultaten beskriven och reglerad. I FÅB finns bestämmelser om resultatredovisningens utformning. Redovisningen ska i huvudsak ske genom att myndigheterna årligen lämnar en årsredovisning till regeringen (2 kap. 1 §). Årsredovisningen ska bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och noter (2 kap. 4 §). Resultatredovisningen ska utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten. Den ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion, regleringsbrev eller annat beslut och den ska innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling. Om resultatredovisningen innehåller individbaserad statistik så ska den vara könsuppdelad (3 kap. 1 §). Revisionen tar sedan sin utgångspunkt i myndighetens instruktion men beaktar också regleringsbrev och särskilda uppdrag.[13]

6.1.6 Resultatstyrningen har vissa kända utmaningar

Resultatstyrningen är svår att tillämpa i praktiken. Detta beror på att det är svårt för myndigheterna att uttrycka sina verksamheter i prestationer och att koppla dessa till effekter. Resultatstyrningen som modell dras också med vissa utmaningar som ofta lyfts fram i forskningen. Dessa består i att de som sätter målen antas ha både förmåga och vilja att på förhand, innan processen inleds, uttrycka sina intressen i detaljerade och stabila mål och resultatkrav.[14] Modellen vilar alltså på antagandet att människor har en förmåga att beakta framtiden i sitt beslutsfattande och kommer att fatta beslut som i någon mån förbättrar framtiden. Denna rationella utgångspunkt leder till att det framstår som givet att och önskvärt att sätta upp mål och följa upp resultat. Svårigheterna kan leda till flera oönskade effekter.

Ett klassiskt problem är sub-optimering det vill säga att en aktör i systemet optimerar sin insats genom att koncentrera resurser till sådant som ger avtryck i uppföljningen. Sub-optimeringen uppstår

[13] Prop. 2009:10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
[14] Sundström, G. (2016). *Strategisk styrning bortom NPM*, Statsvetenskaplig tidskrift 2016/1.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

om detta sker utan hänsyn till övriga delar som behövs för att uppnå det övergripande målet. Ett praktiskt exempel som lyfts i både forskning och tidigare utredningar är polisens målsättningar om att utföra ett visst antal nykterhetskontroller i trafiksäkerhetsarbetet. Detta ledde till manipulering av data och omfattande rapporteringsrutiner som i sin tur minskade antalet ingripanden.[15]

Ett annat problem är risken för att uppdragsgivaren vill sätta upp alltför många mål. Det är inte ovanligt att varje enskilt uppdrag får ett eget mål som ska uppfyllas. Men det signalerar att allt är prioriterat samtidigt. Detta har kallats *detaljeringsparadoxen* och innebär att ju fler mål och konkreta uppdrag en myndighet har att hantera, desto större möjlighet har den att på egen hand fastställa prioriteringarna för den egna verksamheten.[16] Den typen av detaljstyrning får alltså motsägelsefullt nog följden att den verkliga prioriteringen måste ske hos uppdragstagaren i stället för hos uppdragsgivaren och gör att styrningen blir svagare i stället för starkare.[17] En annan effekt är att alltför mycket detaljstyrning kan leda till ängsliga och osjälvständiga tjänstemän.[18]

En tredje utmaning är svårigheten att utvärdera och följa upp alltför vaga mål. Den svenska förvaltningen har omfattande krav på sig att utveckla, följa upp och utvärdera sina verksamheter. Exempelvis ska alla myndigheter säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll och utveckla sin verksamhet (4 och 6 §§ myndighetsförordningen [2007:515]). De ska också ingående redovisa bedömningar och analyser av verksamhetens resultat och utveckling (3 kap. 1 § FÅB). Därutöver finns inte sällan ingående redovisningskrav när regeringen ger myndigheterna uppdrag i regleringsbrevet eller i särskilda beslut. Om sådana målformuleringar är alltför vaga försvåras myndigheternas arbete med uppföljning. Många politiska mål är så vagt formulerade att måluppfyllelsen inte går att fastställa.[19]

---

[15] Holgersson, S. (2005). *Yrke: POLIS*, s. 203 f. och s. 214 f. och SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, s. 162.
[16] Tarschys, D. (2006). *Mål utan mening*. Kapitel i Statskontorets småskrifter Nr 1, *Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium*.
[17] Axelius, S. (2017). *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat – en forskningsöversikt.* Trafikanalys.
[18] Jacobsson, B. (2006). *Europeiseringen och utmaningarna för staten.* Kapitel i Statskontorets småskrifter Nr 1, *Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium*.
[19] Tarschys, D. (2006). *Mål utan mening*. Kapitel i Statskontorets småskrifter Nr 1, *Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium*.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

En fjärde utmaning är hur och i vilken omfattning informationen som utvärderingen och analysen av resultaten genererar sedan används. Många forskare och myndighetsrapporter pekar på att regeringens intresse att i efterhand ta reda på hur det gått med olika insatser är rätt begränsat. Detta visar sig genom att resultatrapporteringen inte alltid har använts i formuleringen av nya mål. Utfallet blir ett samhälle där allt förefaller vara prioriterat, men där politikernas intresse för vad som faktiskt uppnås ofta är ganska förströtт.[20] Systemen med mycket återrapportering riskerar också att överlasta regeringen.[21]

Utifrån detta har resultatstyrningsmodellen ifrågasatts, både i forskningen och i olika utvärderingar och utredningar.[22] En viss utveckling av modellen som gjort den mer strategisk ägde också rum kring 2010.[23] Sedan dess har regeringen återkommit till utveckling av styrningen i budgetpropositionerna. Där framhålls att den ekonomiska styrningen är en central del i regeringens styrning av myndigheter och verksamheter. Vidare beskriver regeringen att utvecklingen av den ekonomiska styrningen bedrivs med utgångspunkt i regeringens behov av att styra för att genomföra sin politik och nå de beslutade målen för olika områden.[24] Resultatstyrningen är således i fokus då regeringen själv beskriver sitt sätt att styra förvaltningen.

6.1.7 Regeringen har andra styrverktyg att tillgå

Även om mål- och resultatstyrningen varit det huvudsakliga sättet som regeringen valt att styra förvaltningen de senaste decennierna så finns det andra verktyg att tillgå. I forskningen framhålls organisering som regeringens viktigaste styrform för att åstadkomma en orienterad, lyhörd och innovativ förvaltning.[25] Med organisering avses inrättandet av myndigheter, hur de positioneras i förhållande till andra myndigheter och aktörer samt till regeringen. Det avser också vilka resurser de tilldelas.

---

[20] Ibid.
[21] Sundström, G. (2016). *Strategisk styrning bortom NPM*, Statsvetenskaplig tidskrift 2016/1.
[22] SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*
[23] Prop. 2009/10:1. *Budgetpropositionen för 2010.*
[24] Se till exempel prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.* Prop. 2018/19:1 *Budgetpropositionen för 2019.* Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020.*
[25] Sundström, G. (2016). *Strategisk styrning bortom NPM*, Statsvetenskaplig tidskrift 2016/1.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Motivet bakom att regeringen inrättar myndigheter är ofta att markera och hantera viktiga samhällsproblem över tid. Det är ett grundläggande och betydelsefullt sätt för regeringen att prioritera.[26] Regeringen bestämmer vilka myndigheter som ska finnas, hur de ska ledas och av vem, vad de ska göra och vilka resurser de ska tilldelas. Regeringen behöver också på ett klokt och övertygande sätt förklara vilka myndigheter som ska finnas, vad de ska göra och hur de ska styras för medborgare och övriga samhället. Detta är ett viktigt sätt att skapa en reformberättelse och att visa andra aktörer inom samma sektor att området är prioriterat. Det uppfattas ofta som en stor seger för intresseorganisationer när en särskild myndighet för ett visst område inrättas. Detsamma gäller motsatsen, det vill säga när myndigheter läggs ned. Det finns ett tydligt exempel på detta inom jämställdhetspolitiken. Jämställdhetsmyndigheten har redan hunnit genom denna resa åt båda hållen. Det uppfattades som en stor insats när myndigheten inrättades 2018.[27] När myndigheten sedan var hotad kort därefter framstod det som en stor förlust för intresseorganisationer och andra aktörer inom området.[28]

En annan aspekt av organisationsstyrningen handlar också om att myndigheter positioneras, både i förhållande till andra myndigheter och till regeringen.[29] I forskningen brukar man tala om vertikal och horisontell positionering, det vill säga i vilket förhållande myndigheten står till regeringen och till varandra. Inom vissa sektorer är myndigheterna nära regeringen och Regeringskansliet, exempelvis så kallade stabsmyndigheter som Statskontoret och Ekonomistyrningsverket.[30] Dessa är genom sina uppdrag placerade nära regeringen. Inom andra områden är det en uttalad ordning att regeringen ska hålla armlängds avstånd, exempelvis till museimyndigheter och andra kulturmyndigheter.[31] Positioneringen är viktig för myndigheternas autonomi. Autonomin kan påverkas genom att regeringen på ett mer eller mindre påtagligt sätt gör interventioner i myndigheten. Många detaljerade uppdrag kan leda till en låg grad av autonomi och en slutsats är att det är den främsta metoden att knyta

[26] Ibid.
[27] Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, s. 97.
[28] Se till exempel Unionen. kollega.se/jamstalldhet/unionen-kritisk-till-nedlaggning-av-myndighet. (Hämtad 2025-02-06).
[29] SOU 2015:36. *Systematiska jämförelser – för lärande i staten*, bilaga 2.
[30] SOU 2005:32. *Regeringens stabsmyndigheter*.
[31] Prop. 2016/17:116. *Kulturarvspolitik*, s. 164.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

myndigheten närmare regeringen. Vissa delar av myndigheterna kan till och med ses som en del av ett ”förstärkt regeringskansli”.[32]

Den horisontella positioneringen handlar om hur myndigheterna placeras i förhållande till varandra eller till andra organisationer. Ett vanligt sätt är att regeringen positionerar olika offentliga organisationer gentemot varandra genom att göra deras verksamhetsområden delvis överlappande. Det kan också handla om att överlåta viktiga uppgifter till andra än myndigheter, exempelvis arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer. Detta kallas intern respektive extern positionering. En annan form av positionering är duplicering, det vill säga då myndigheternas uppdrag är utsatt för konkurrens. Ett exempel är universitet och högskolor som under lång tid konkurrerat med varandra om studenter.[33]

Organisationsstyrningen är mångfacetterad och regeringen har alltså en bred palett av styrverktyg till sitt förfogande. Regeringen kan också påverka myndigheternas självständighet genom organiseringen och genom placeringen i förhållande till sig själv eller andra myndigheter och organisationer.

6.1.8 Styrningen ska som huvudregel utgå från författningar

En av utgångspunkterna som regeringen framhöll i den förvaltningspolitiska propositionen är att det grundläggande instrumentet för att styra förvaltningen bör vara myndigheternas instruktion. Uppgifter som är tidsbegränsade eller som kan förväntas att ändras inom en närmare framtid är exempel på sådant som vanligtvis inte regleras i instruktionen utan i annat beslut. Ett annat exempel är mål och uppgifter eller uppdrag där regeringen ser behov att vara utförlig i beskrivningen.[34]

Eftersom myndighetsinstruktioner beslutas av regeringen i form av förordning meddelas alltså de grundläggande uppgifterna i en författning. Det innebär att en förordning med instruktion har företräde framför uppdrag som meddelas i regleringsbrev eller genom särskilda regeringsbeslut, eftersom dessa inte är författningar. Dessutom framgår legalitetskrav av såväl 1 kap. 1 § regeringsformen att

[32] Hall, P. (2015). *Makten över förvaltningen: Förändringar i politikens styrning av den svenska förvaltningen*.
[33] Sundström, G. (2016). *Strategisk styrning bortom NPM*, Statsvetenskaplig tidskrift 2016/1.
[34] Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 111.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

den offentliga makten ska utövas under lagarna och av 5 § förvaltningslagen (2017:900) att myndigheterna endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Vad som avses med stöd i rättsordningen ska förstås brett och avser inte bara stöd i lag eller förordning. Det kan också handla om andra formella styrsignaler, till exempel regleringsbrev eller andra regeringsbeslut som riktas till dem.

6.2 Styrningen av universitet och högskolor ser annorlunda ut

År 2011 genomförde regeringen den så kallade autonomireformen. Reformen innebar att regeringens styrning av de statliga universiteten och högskolorna ändrades. Universitet och högskolor skulle fortsatt ha myndighetsformen, men det skedde en stor avreglering genom omfattande ändringar av högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Regeringen konstaterade att statliga universitets och högskolors särart till viss del kunde beaktas genom att undanta lärosätena från de regelverk som gäller allmänt för statliga förvaltningsmyndigheter inom till exempel det ekonomiadministrativa området.[35] I stället skulle bestämmelser i högskolelagen och i anslutande förordningar ange lärosätenas uppgifter i syfte att öka långsiktigheten i styrningen. Regeringen betraktar dessa bestämmelser som instruktioner för universiteten och högskolorna.[36] I vissa fall fanns dock särskilda förordningar kvar, exempelvis förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan och förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet. Det fanns också förordningar för specifika delar av universitet och högskolor, men dessa upphävdes.[37]

Vad gäller resultatstyrningen av universitet och högskolor konstaterade regeringen att styrningen framöver i mindre grad bör bygga på ett stort antal återrapporteringskrav och mål i regleringsbrevet. Mängden mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet bör begränsas och betraktas som kompletteringar till högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Utgångspunkten bör vara att sådana återrapporteringskrav ska vara få till antalet,

[35] Prop. 2009/10:149. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*, s. 21.
[36] Ibid., s. 98.
[37] Se till exempel U2011/3826/UH. (2011-06-16). *Uppdrag att utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt om våld i samkönade relationer.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

noga övervägda och svara mot ett konkret behov av information. Det är inte heller nödvändigt för regeringen att årligen ange vad som ska återrapporteras.[38] Regleringsbrevet ska alltså inte betraktas som det huvudsakliga styrinstrumentet.

Det fanns flera skäl till reformen. Ett skäl var att stärka högskolors och universitets grundläggande uppgift att vara en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhällsutvecklingen. Regeringen gjorde också bedömningen att lärosätenas frihet och självbestämmande behövde öka för att Sverige skulle kunna bedriva utbildning och forskning av internationellt konkurrenskraftig kvalitet.[39]

Genom en lagändring som trädde i kraft 2021 ingår det i högskolornas uppgift att de ska samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta (1 kap. 2 § högskolelagen). Regeringen kommenterade styrningen av universitet och högskolor i förarbetena till lagen och konstaterade att den i huvudsak sker genom högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) samt att regleringsbreven preciserar den styrningen. Det krävs en balansgång eftersom högskolesektorn ska både stå fri och vara lyhörd för samhällets behov. Regeringen uttryckte också sin avsikt att i framtiden utveckla styrningen för att göra den mer ändamålsenlig. Den principiella utgångspunkten ska fortsatt vara att lärosätena ska ha en hög grad av självbestämmande när det gäller intern organisation, resursanvändning samt planering och genomförande av forskning och utbildning.[40]

6.3 Det finns flera utmaningar med att styra tvärsektoriella frågor

Regeringen möter vissa utmaningar vid styrning av förvaltningen. Det handlar till exempel om svårigheter med uppföljning, sammanhållen styrning, samordning och tolkning av politiska krav. Dessa problem ställs ofta på sin spets vid styrning av tvärsektoriella frågor.[41]

[38] Prop. 2009/10:149. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*, s. 99 ff.
[39] Ibid., s. 1.
[40] Prop. 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*, s. 153 ff.
[41] Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter.* Om offentlig sektor 44.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Då ligger vanligtvis det huvudsakliga ansvaret för frågornas genomförande hos andra aktörer än myndigheterna, exempelvis kommuner, vilket innebär att statliga insatser ofta får en begränsad räckvidd. Styrningen blir till stora delar indirekt. Särskilt kommunernas insatser är ofta avgörande för att statens mål och intentioner ska kunna förverkligas. En ytterligare utmaning för tvärsektoriella frågor och politikområden är att Regeringskansliet och de statliga myndigheterna är uppdelade och organiserade i olika sektorer och sakområden, och den statliga resultatstyrningen sker indelat utifrån sektorer. Utredningen om en målstyrd integrationspolitik har framfört att de förändringar av resultatstyrningen i staten som genomförts som en följd av 2010 års förvaltningspolitiska proposition dessutom kan ha bidragit till en ökad sektorisering och därmed förstärkt problemen med hur sektorsövergripande prioriteringar kan ges utrymme.[42]

Regeringen behöver i sådana fall anpassa styrningen efter myndigheternas förutsättningar. Myndigheter som saknar tidigare erfarenheter av att arbeta med tvärsektoriella frågor bör få verksamhetsanpassade uppdrag liksom myndigheter vars verksamhet saknar tydliga kopplingar till frågan. Regeringen bör också i den utsträckning det är möjligt styra tvärsektoriella frågor inom ramarna för den ordinarie myndighetsstyrningen. Ett problem är att styrningen ofta är kortsiktig. Det handlar om att regeringen tenderar att styra med uppdrag i regleringsbrev, eller uppdrag i enskilda regeringsbeslut, som ofta kommer med kort varsel, och alltså ger myndigheterna kort tid på sig att återrapportera uppdragen. I vissa fall är särskilda uppdrag ett lämpligt verktyg eftersom det kan ge resultat i en viss fråga eller svara mot ett behov som behöver tillgodoses snabbt. Men kortsiktigheten i att styra med särskilda uppdrag kan skapa problem om det används i fel sammanhang. Sådan styrning ger inte myndigheterna förutsättningar att planera sitt arbete eller tid att samla på sig den kunskap de behöver. Det i sin tur påverkar myndigheternas förmåga att nå varaktiga resultat. Regeringen behöver skapa förutsättningar för myndigheterna att arbeta långsiktigt och sammanhållet för att de ska nå resultat. Då behöver regeringen använda sig av ordinarie styrmedel, det vill säga förordning med instruktion, regleringsbrev och myndighetsdialog.

[42] SOU 2024:41. *Styrkraft för lyckad integration – Slutbetänkande av utredningen om En målstyrd integrationspolitik.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Ett ytterligare utvecklingsområde är regeringens uppföljning av myndigheternas arbete med tvärsektoriella frågor. Myndigheterna får generellt inte tillräcklig återkoppling vilket gör det svårare för dem att arbeta långsiktigt och att veta om de är på rätt väg eller inte.

6.4 Regeringens styrning av jämställdhetspolitiken

I detta avsnitt beskriver vi kort hur regeringen organiserat styrningen och förvaltningens arbete inom det jämställdhetspolitiska området.

6.4.1 En målstruktur med ett övergripande mål och sex delmål

Det övergripande riksdagsbundna målet för jämställdhetpolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.[43] Regeringen beskriver jämställdhetspolitiken i en skrivelse till riksdagen. Där framgår att politiken tar sin utgångspunkt i kunskap om och förståelse för att kön och makt skapas och upprätthålls strukturellt i alla delar av samhället.[44] Utöver det övergripande målet för jämställdhetspolitiken finns sex delmål:

1. En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattande.
2. Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
3. Jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.
4. Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.

[43] Prop. 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009, utgiftsområde 13,* Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2008/09:AU1, Riksdagsskrivelse 2008/09:115.
[44] Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

5. Jämställd hälsa. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma förutsättning för en god hälsa och erbjudas vård och omsorg på lika villkor.
6. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

De sex delmålen är inte riksdagsbundna, men ses som en operationalisering av det övergripande målet och regeringen redogör därför för samtliga delmål i budgetpropositionen.

Vi har i vårt delbetänkande lämnat förslag på en ny, mer inkluderade, formulering av det sjätte delmålet:

> Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.

Vårt förslag utgår från att de jämställdhetspolitiska delmålen bör vara övergripande och att delmålet mot våld bör hållas samman. Genom att lista de våldsformer som ingår underlättas tolkningen av delmålets omfattning. En inkluderande och breddad målformulering som förtydligar att samtliga dessa våldsformer ska upphöra visar regeringens prioriteringar inom ramen för det sjätte delmålet. I delbetänkandet ger vi också en mer fördjupad beskrivning av historiken kring det nuvarande delmålet.[45] I januari 2025 aviserade regeringen att de har för avsikt att införa ett delmål om hedersrelaterat våld och förtryck (se vidare avsnitt 3.1).

6.4.2 En nationell strategi för att hålla samman det tvärsektoriella arbetet mot våld

För att stärka sammanhållningen av aktörer och åtgärder som verkar inom det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet har regeringen beslutat en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.[46] Strategin är i form av en skrivelse till riksdagen och syftar till att stärka förutsättningarna att nå det sjätte jämställd-

[45] SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld.*
[46] Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

hetspolitiska delmålet genom en mer samordnad och tydlig styrning av området (se avsnitt 9.3).

6.4.3 Jämställdhetsintegrering huvudsaklig strategi

Regeringens huvudsakliga strategi för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen är jämställdhetsintegrering. Arbetssättet innebär att alla aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattande införlivar ett jämställdhetsperspektiv i alla sina beslut.[47] Det innebär att verksamheten i myndigheterna ska utgå från kunskap om kvinnors och mäns villkor och behov. Regeringen använder Europarådets definition som säger att jämställdhetsintegrering innebär:

> (om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet.

I Sverige har jämställdhetsintegrering varit den huvudsakliga strategin sedan 1994 och regeringen motiverade då dess införande på följande sätt:[48]

> För att uppnå ett jämställt samhälle måste med andra ord ett jämställdhetsperspektiv läggas på alla politikområden. Det innebär att förslag och beslut måste analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv för att klarlägga möjliga konsekvenser för kvinnor respektive män. Det gäller särskilt inom utbildnings-, arbetsmarknads-, närings- och socialpolitiken samt den ekonomiska politiken. Det gäller därvid i synnerhet strukturförändringar i samhället.

Jämställdhetsintegrering ska ske utifrån samtliga jämställdhetspolitiska delmål och införlivas i all politik som påverkar människors rättigheter, villkor och möjligheter. På så sätt ska ojämlika maktförhållanden som råder mellan kvinnor och män, flickor och pojkar synliggöras. Syftet är att alla oavsett kön ska få leva jämställda liv, genom att insatser och åtgärder utformas så att de främjar jämställdhet.[49] Könsuppdelad statistik, och analyser av sådan statistik, är grundläggande för arbetet med jämställdhetsintegrering och jämställdhetsbudgetering. Därför ska individbaserad statistik vara upp-

[47] Ibid., s. 45.
[48] Prop. 1993/94:147. *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar,* s. 17.
[49] Arbetsmarknadsdepartementet, regeringsbeslut. A2021/01442. (2021-06-23). *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet 2021–2025.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

delad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta (14 § förordningen [2001:100] om den officiella statistiken).

År 2013 gav regeringen en grupp myndigheter i uppdrag att jämställdhetsintegrera sina verksamheter. Av uppdragen framgick att myndigheterna under närmast kommande verksamhetsår skulle bedriva ett utvecklingsarbete för att verksamheten skulle bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen.[50] Göteborgs universitet fick i uppdrag att stödja programmet som kallades Jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter (JiM).[51]

En utvärdering av myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering visade bland annat att regeringens styrning av JiM-programmet hade behövt vara tydligare, mer verksamhetsanpassad och mer resurseffektiv. Analysen visade att myndigheterna kommit olika långt i sitt arbete och att vissa myndigheter haft utmaningar med att hantera alltför öppet formulerade uppdrag i regleringsbreven. Detta bidrog också till viss kortsiktighet i arbetet. År 2018 hade 49 av de 60 myndigheter som då ingick i JiM-programmet fått bestämmelser i sin instruktion om att beakta eller integrera jämställdhetsperspektiv i hela eller delar av sin externa verksamhet. Dessa bestämmelser kompletterades med regleringsbrevsuppdrag.[52]

Arbetet med jämställdhetsintegrering styrs i dag genom ett program som regeringen beslutat för perioden 2020–2025 och i dagsläget ingår 54 myndigheter samt organisationen Folkbildningsrådet. Jämställdhetsmyndigeten ska stödja myndigheterna i arbetet.[53] Jämställdhetsmyndigheten erbjuder fördjupat stöd till länsstyrelser och myndigheter genom ett koncept kallat JiM+. Syftet är att ge möjlighet att bredda, förankra och fördjupa arbetet med jämställdhetsintegrering genom erfarenhetsutbyte myndigheter emellan.[54]

Även universitet och högskolor har sedan 2016 haft uppdrag i sina regleringsbrev att arbeta med jämställdhetsintegrering. Det finns ett särskilt utvecklingsprogram för lärosäten, Utvecklingsprogrammet jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet

[50] Se till exempel Landsbygdsdepartementet, Regeringskansliet. (L2013/1636/DL), *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Livsmedelsverket*.
[51] U2014/7490/JÄM. (2014-12-18). *Uppdrag att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter.*
[52] Statskontoret (2019). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport. (2019:14).*
[53] Regeringen. www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstalldhet/jamstalldhetsintegrering/. (Hämtad 2025-02-17).
[54] Jämställdhetsmyndigheten. https://jamstalldhetsmyndigheten.se/om-jamstalldhetsmyndigheten/stod-och-samordning/fordjupat-stod-i-jim/. (Hämtad 2024-04-17).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

(JiHU). Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att stödja lärosätena i deras arbete. Uppdraget ska slutredovisas i april 2026.[55] Regeringen har också fattat beslut om att Regeringskansliet ska jämställdhetsintegrera sin verksamhet under perioden 2021–2025.[56]

6.4.4 Anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder

Vid sidan av jämställdhetsintegrering använder regeringen också särskilda insatser för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Det kan handla om att regeringen ger myndigheterna uppgifter i instruktion eller uppdrag i regleringsbrev eller genom särskilda beslut (se avsnitt 6.1.7). Det kan också handla om statsbidrag till kommuner eller till civilsamhällesorganisationer (se avsnitt 5.4). Insatserna finansieras främst med medel från anslag 3:1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder*. Anslaget får användas till särskilda jämställdhetsåtgärder och för statsbidrag för att stödja projekt och insatser som främjar jämställdhet mellan kvinnor och män. Anslaget får gå till administrativa utgifter som är en förutsättning för genomförandet hos berörda myndigheter.[57] De jämställdhetspolitiska målen om ekonomisk jämställdhet och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra har varit prioriterade delmål.

I budgetpropositionen för 2025 har riksdagen beslutat att anslaget ska uppgå till 571 miljoner kronor. Den permanenta delen avser framför allt satsningar på arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Även den tidsbestämda delen av anslaget används främst för insatser inom ramen för det sjätte delmålet. Under perioden 2018–2022 fördelade regeringen cirka 90 procent av medlen på anslag 3:1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder* till insatser för att nå resultat inom det sjätte delmålet. Övriga medel har regeringen använt till insatser inom de fem övriga delmålen samt till insatser för stärkt jämställdhetsintegrering.[58] Andelen som har

[55] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. 2023/01754 2023/01717(delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Jämställdhetsmyndigheten* och A2024/01413(delvis) A2024/01448. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*
[56] A2021/01442. (2021-06-23). *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet 2021–2025.*
[57] Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025*. Utgiftsområde 13 – Integration och jämställdhet, s. 71.
[58] Prop. 2023/24:1. *Budgetproposition för 2024.* Utgiftsområde 13. Integration och jämställdhet, s. 50.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

gått till arbete mot mäns våld mot kvinnor har ökat över tid. Under perioden 2007–2010 stod dessa insatser för 53 procent.[59]

Sedan en kraftig ökning 2007 har omfattningen på anslaget varierat, men sett över tid har det ökat. I budgetproposition för 2007 föreslog regeringen att anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder skulle tiodubblas. Under åren 2007–2010 uppgick det till cirka 400 miljoner kronor per år.[60] Regeringen har genomfört ett par större insatser och reformer som har bidragit till att anslaget har ökat i omfattning.

Genom budgetpropositionen för 2022 tillförde riksdagen permanenta medel till området mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck och prostitution och människohandel för att möjliggöra ett långsiktigt och uthålligt arbete. Från 2024 är nivån på de permanenta medlen 300 miljoner kronor. Därtill har den nuvarande regeringen i budgetpropositionen för 2023 särskilt avsatt 50 miljoner kronor i permanenta medel för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, vilket riksdagen också har beslutat om. Medlen kopplade till det sjätte delmålet har bland annat använts för att finansiera uppdrag till myndigheter, till exempel uppdraget till Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland (NCH) att stödja utvecklingen av regionala resurscentra mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Eftersom det sjätte delmålet berör flera samhällssektorer finansierar regeringen insatser inom området också genom förvaltningsanslag och anslag på andra utgiftsområden. Ett exempel är ändringar i bland annat socialtjänstlagen (2001:453) som tydliggjorde kommunernas ansvar för återfallsförebyggande arbete. Denna började gälla 2021 och finansierades genom den kommunala finansieringsprincipen (utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner).[61]

[59] Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Styrning ger resultat. Jämställdhetspolitiska åtgärder 2019.* Rapport 2020:4.
[60] SOU 2015:86. *Mål och myndighet – En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.*
[61] Prop. 2020/21:163. *Förebyggande av våld i nära relationer.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

6.4.5 Många myndigheter har särskilda uppdrag inom det sjätte delmålet

Regeringen använder sakanslaget och styr många myndigheter mer inriktat mot det sjätte delmålet om våld (se bilaga 2). Några få myndigheter har bestämmelser som reglerar arbetet i sina instruktioner, men i huvudsak sker styrningen genom tidsbegränsade regeringsuppdrag. Sedan den nuvarande strategin trädde i kraft 2017 har regeringen beslutat över 350 uppdrag till cirka 55 myndigheter. Många av dessa myndigheter har endast fått enstaka, korta uppdrag medan andra fått återkommande och längre uppdrag. De särskilda uppdragen till myndigheterna är en viktig del av hur regeringen styr arbetet inom det sjätte delmålet. Många av dessa uppdrag beslutas i regleringsbreven.

6.5 Centrala förvaltningsmyndigheterna inom jämställdhetspolitiken

6.5.1 Jämställdhetsmyndigheten har en central roll

Jämställdhetsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för jämställdhetspolitiken. Myndigheten inrättades 2018 och har bland annat till uppgift att arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen. Myndigheten ska vidare bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken (2 § förordning [2017:937] med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten). Jämställdhetsmyndigheten är alltså central för att stödja regeringen och andra myndigheter i genomförandet av de jämställdhetspolitiska målen. I den nuvarande strategin beskriver regeringen att Jämställdhetsmyndigheten ska få i uppdrag att göra strategin känd, stödja samordningen av andra aktörers arbete, stödja länsstyrelsernas insatser inom länen samt att följa upp genomförandet på nationell nivå.[62]

Jämställdhetsyndigheten ska också främja ett systematiskt, sammanhållet och effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken på alla nivåer i samhället, såväl nationellt som regionalt och lokalt, stödja statliga myndigheter i deras arbete med jämställdhetsintegrering

[62] Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – Feministisk politik för en jämställd framtid*, s. 124.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

och i deras övriga arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen och främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser (3 §). Myndigheten har även en specifik uppgift att på nationell nivå samordna arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling (4 §). Även när det gäller uppföljning har myndigheten uppgifter som kräver viss samordning eftersom den årligen ska redovisa och analysera resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer har vidtagit samt vartannat år göra en fördjupad uppföljning av delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (8 §).

Nationella samordningen mot prostitution och människohandel

Jämställdhetsmyndigheten samordnar arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål på nationell nivå. Samordningsansvaret ligger på myndigheten sedan 2018, då det flyttades över från Länsstyrelsen Stockholm och är organiserat genom en enhet, Nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM). NSPM fungerar som en nationell kontaktpunkt och lämnar operativt och strategiskt metodstöd till yrkesverksamma och frivilligorganisationer i frågor om prostitution och alla former av människohandel. I uppdraget ligger att utveckla samverkan mellan aktörer och att främja utvecklingen av förebyggande insatser mot prostitution och människohandel för alla ändamål. NSPM bistår myndigheter med metodstöd och kunskapsutveckling och bemannar en stödtelefon för yrkesverksamma. Dit kan yrkesverksamma inom kommuner och myndigheter samt aktörer inom civilsamhället ringa och få råd i frågor som rör människohandel. I uppdraget ligger också att utveckla samverkan med internationella aktörer.

Utifrån sin grunduppgift att samordna människohandel för alla ändamål ingår Jämställdhetsmyndigheten genom NSPM, tillsammans med flera andra myndigheter, i uppdrag från regeringen att arbeta gemensamt för att motverka arbetslivskriminalitet på svensk arbetsmarknad. Gruppen har flera regeringsuppdrag, bland annat att etablera varaktig myndighetssamverkan och inrätta regionala

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

center mot arbetslivskriminalitet. Regeringsuppdragen finansieras från sakanslaget arbetsmarknad och arbetsliv.[63]

Som stöd i samordningsansvaret finns regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel. Regionkoordinatorerna ger konsultativt metodstöd till myndigheter, verksamheter och aktörer inom civilsamhället. De genomför utbildningsinsatser och deltar i myndighetsgemensamt arbete mot exploatering och människohandel i arbetslivet. De ger även stödjande insatser till utsatta, utifrån lokala förutsättningar, koordinerar insatser mellan berörda myndigheter och aktörer och bedriver uppsökande arbete.

Regionkoordinatorerna är verksamma i sju regioner motsvarande Polismyndighetens regioner. De är anställda inom socialtjänsten och finansieras gemensamt av Jämställdhetsmyndigheten, länsstyrelserna och vissa kommuner.

Jämställdhetsmyndigheten får även förhandla och ingå överenskommelser med FN:s migrationsorganisation International Organization for Migration (IOM) om återvändandeprogrammet för personer utsatta för prostitution och människohandel, under förutsättning att överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan (4 a § förordningen [2017:937] med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten). NSPM finansierar därigenom återvändandeprogrammet som syftar till att utsatta för människohandel och exploatering tryggare ska kunna återvända till sina hemländer. NSPM lämnar också stöd till det nationella stödprogrammet, som utförs av Plattformen civila Sverige mot människohandel och som fungerar som ett komplement till offentliga aktörers arbete.

Bland arbetsuppgifterna ingår också att hålla samman det Nationella metodstödsteamet (NMT) som fungerar som en operativ och strategisk resurs för att utveckla och effektivisera samverkan (se avsnitt 7.4).

Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för *Manual vid misstanke om människohandel*. Syftet med manualen är att ge stöd och praktiskt vägleda yrkesverksamma som kan komma i kontakt med personer som utsatts för människohandel, samt att ge en helhetsbild av det stöd och skydd som erbjuds offer för människohandel i Sverige. Manualen tydliggör också vilket ansvar olika myndigheter har, vilket

[63] A2022/00333. (2022-02-24). *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

metodstöd som finns samt hur de kan agera och samverka vid människohandelsärenden.

6.5.2 Länsstyrelserna arbetar enligt en särskild förordning

Det är en kärnuppgift för länsstyrelserna att verka för att nationella mål får genomslag i länet, med hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar (2 § p. 1 förordning [2017:868] med länsstyrelseinstruktion). Länsstyrelserna ska också integrera mänskliga rättigheter och ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet (5 §).

Arbete inom delmål sex utgår också från bestämmelserna i förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor. Enligt den ska det finnas en samordningsfunktion för frågor om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel (2 §). Den samordnande rollen innebär bland annat att länsstyrelserna ska stödja och bidra till (3 §):

- Framtagandet och genomförandet av regionala sektorsövergripande strategier och handlingsplaner.
- Införandet av effektiva metoder, arbetssätt och kunskapsstöd i regionala och lokala verksamheter.
- Samarbetet på lokal, regional och nationell nivå.
- Utbildning och kompetensutveckling i länet.

Arbetet ska vara kunskapsbaserat och samordnat med den verksamhet som bedrivs vid myndigheter på nationell nivå (4 §).

Länsstyrelserna bidrar också till utvecklingen av regionala resurscentra mot hedersrelaterat våld och förtryck. NCH ger länsstyrelserna stöd i detta arbete (se avsnitt 7.4.2). I den nuvarande nationella strategin beskrivs länsstyrelserna som ett nav för genomförandet av strategin på regional nivå.[64]

Länsstyrelserna ska årligen lämna en redovisning till Jämställdhetsmyndigheten, med kopia till Regeringskansliet, av det arbete som samordningsfunktionen har utfört inom respektive län. I rapporten ska länsstyrelserna särskilt redovisa en bedömning av vilka resultat

[64] Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, s. 124.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

och effekter som har uppnåtts, en analys av utvecklingen av arbetet i länet samt regionala och lokala behov av stöd på området (5 §).

Länsstyrelserna har också i uppdrag utifrån regleringsbrevet att erbjuda stöd för utvecklingsarbete och samarbete mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhälle avseende mäns våld mot kvinnor. I detta ingår att stödja kommunernas regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel.[65] Vidare har länsstyrelserna i uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser och främja erfarenhetsutbyten för yrkesverksamma som möter barn i skyddat boende eller arbetar med att personer som utsatt eller utsätter närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende. Detta uppdrag pågår till 2028.[66]

Länsstyrelserna har också uppdrag att bidra till samordning inom närliggande områden, såsom brottsförebyggande arbete[67] och ANDTS.[68]

6.5.3 Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland

Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck finns vid Länsstyrelsen Östergötland (NCH). Länsstyrelsen har haft nationella eller länsövergripande uppdrag inom området sedan 2005. År 2018–2020 var uppdraget att på nationell nivå motverka hedersrelaterat våld och förtryck.[69] Sedan 2022 styrs arbetet av förordningen (2022:1345) om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.

NCH har enligt 2 § i uppgift att stödja och bidra till ett strategiskt, förebyggande och kunskapsbaserat arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck på nationell, regional och lokal nivå. NCH har enligt 3 § uppgifter att stödja kommuner och regioner att införa arbetssätt och metoder för stödet till utsatta och för det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, samla och sprida kunskap baserad på forskning och beprövad erfarenhet och med ut-

[65] Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2020/00591. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna.*
[66] Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi 2023/00435. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna.*
[67] Förordning (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området.
[68] Förordning (2012:606) om samordning inom alkohol-, narkotika-, dopnings-, tobaks- och spelområdet.
[69] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2020). *Strukturer för stöd*. Rapport 2020:8, bilaga 3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

gångspunkt i nationella myndigheters kunskapsstöd ge stöd på generell nivå till yrkesverksamma. NCH ska också stödja kommuner och regioner med att kartlägga förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck, regelbundet undersöka omfattningen i Sverige och utvecklingen av samhällets insatser på området.

Bland de samordnande uppgifter ska NCH bidra till att stödja samordningen av nationella, regionala och lokala insatser till utsatta och främja informationsutbyte mellan statliga myndigheter i frågor om hedersrelaterat våld och förtryck. NCH ska också säkerställa att det finns en särskild nationell funktion dit enskilda som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck samt deras närstående kan vända sig för råd och vägledning på generell nivå.

NCH har i uppdrag att ge stöd till regionala resurscentra mot hedersrelaterat våld och förtryck genom att fördela bidrag till övriga länsstyrelser vid utvecklingen av regionala resurscentra.[70] NCH har också i uppdrag att sprida goda erfarenheter och arbetssätt samt att säkerställa en likvärdig utveckling av resurscentraverksamheterna och därmed likvärdigt stöd till utsatta och yrkesverksamma över hela landet.[71] NCH tar även fram kunskapsstöd med en bredare målgrupp än resurscentra. År 2024 publicerades ett nytt material om hur myndigheter kan agera och ge stöd och skydd när barn och vuxna riskerar att bli eller har blivit bortförda till utlandet i syfte att utsättas för hedersrelaterad brottslighet som riktar sig till yrkesverksamma inom socialtjänst, skola, polis och hälso- och sjukvård.[72]

I december 2024 beslutade regeringen om varsitt uppdrag till Länsstyrelsen Östergötland respektive Jämställdhetsmyndigheten att förbereda överföring av uppgifter till Jämställdhetsmyndigheten.[73] Överföringen avser uppgifter som följer av 3 § förordningen (2022:1345) om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, förutom två uppgifter.

---

[70] Finansdepartementet, Regeringskansliet. (Fi2024/01453) *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna*.
[71] Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. (2024). *Årlig redovisning av verksamheten 2023 – Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.* Dnr 2445–2024.
[72] Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2024). *Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet.* Rapport 2024:8.
[73] A2024-01395. (2024-12-12). *Uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län att förbereda överföring av uppgifter till Jämställdhetsmyndigheten* samt A2024-01396. (2024-12-12). *Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att förbereda inordnandet av vissa uppgifter enligt förordningen om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Den ena uppgiften avser att ge stöd på generell nivå till yrkesverksamma (3 § 4). I stället ska Länsstyrelsen ge förslag på hur uppgiften kan omhändertas samt hur stöd, drift och utveckling av regionala resurscentra mot hedersrelaterat våld och förtryck kan organiseras och finansieras efter verksamhetsflytten. Länsstyrelsen ska då beakta eventuella överlappningar med nationella myndigheters ansvarsområden så att informationen blir sammanhållen.

Den andra uppgiften avser att säkerställa att det finns en särskild nationell funktion dit enskilda som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck samt deras närstående kan vända sig för råd och vägledning på generell nivå (3 § 5). Av beslutet framgår att Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK) tillhandahåller en sådan funktion i dag.

Regeringen skriver i beslutet att överflytten bland annat syftar till att stärka den långsiktiga styrningen av arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck samt är i linje med den effektivisering av jämställdhetspolitiken som aviserades i budgetpropositionen för 2025.

6.5.4 Nationellt centrum för kvinnofrid

Uppsala universitet får enligt sitt regleringsbrev använda en särskild anslagspost till ett Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK). NCK genomför universitetets uppgifter enligt regleringsbrevet att bedriva forskning med anknytning till den kliniska verksamheten inom området mäns våld mot kvinnor. I området mäns våld mot kvinnor ingår det som omfattas av regeringens strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor i skrivelsen Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10). Behovet av ny forskning ska kontinuerligt analyseras. Universitetet ska samverka med Akademiska sjukhuset i Uppsala i frågor som rör den kliniska verksamheten inom området. I detta ingår att stödja driften av nationella stödtelefoner som riktar sig till kvinnor, män samt icke-binära och personer med transerfarenhet. I syfte att i högre utsträckning nå ut till unga personer ska även chattfunktioner utvecklas till samtliga målgrupper. NCK driver i dagsläget Kvinnofridslinjen, Stödlinjen för män och Stödlinjen för transpersoner. Universitetet ska redovisa verksamheten särskilt i sin

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

årsredovisning. I det senaste regleringsbrevet till Uppsala universitet framgår att det även ska ingå i NCK:s uppdrag att stödja driften av en nationell stödtelefon med chattfunktion som riktar sig till personer som utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck.[74] Stödlinjen heter Rätt att välja.

De statliga universiteten och högskolorna styrs företrädesvis genom de mål och krav som anges i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) samt i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor. Tidigare fanns en särskild förordning för NCK.[75] Den upphävdes i samband med autonomireformen 2011 (se avsnitt 6.2). För NCK:s del innebar det att regeringen beslutade att styrningen fortsatt skulle ske genom ett särskilt uppdrag till universitetet.[76]

I samband med att Jämställdhetsmyndigheten inrättades 2018 fick NCK i uppdrag att förbereda överföring av vissa uppgifter. Det handlade om utveckling och spridning av evidensbaserad kunskap och information om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt om våld i samkönade relationer. Det andra uppdraget som flyttades över till Jämställdhetsmyndigheten handlade om sammanställning av aktuell forskning.[77] Men det förra uppdraget flyttades aldrig över till Jämställdhetsmyndigheten, utan det stannade genom en överenskommelse kvar vid NCK och fullgörs genom webbplatsen Kunskapsbanken enligt våra samtal med NCK.

6.5.5 Barnafrid

Barnafrid vid Linköpings universitet har i uppdrag att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn och unga till yrkesverksamma. Uppdraget framgår av ett särskilt regeringsbeslut från 2015.[78] Barnafrid ska inom ramen för uppdraget synliggöra och analysera skillnader mellan flickors och pojkars utsatthet och köns-

[74] Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Uppsala universitet.* U2022/04004 (delvis), U2023/03645 (delvis, U2024/02837 (delvis).
[75] Förordning (2006:1072) om nationellt kunskapscentrum för frågor om mäns våld mot kvinnor.
[76] U2011/3826/UH. *Uppdrag att utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt om våld i samkönade relationer.*
[77] Utredningen om inrättande av en Jämställdhetsmyndighet (2018). *Slutredovisning från Utredningen om inrättande av en jämställdhetsmyndighet.* Komm2017/00082.
[78] S2012/275/FST. (2014-08-21). *Uppdrag att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

specifika konsekvenser av våld och ha ett tydligt jämställdhetsperspektiv samt barnrättsperspektiv. Centrumet ska vara en länk mellan forskning och praktik samt bedriva egen verksamhetsnära och tvärprofessionell forskning inom området. Verksamheten ska redovisas årligen till Socialdepartementet.

6.6 Myndigheternas arbete och organisering har utvärderats flera gånger

Under de senaste åren har regeringen låtit göra flera utvärderingar av myndigheternas arbete mot våld inom jämställdhetspolitiken och hur arbetet organiserats. Det är särskilt tre rapporter som är av intresse, två rapporter från Statskontoret från 2021 och 2024 samt en från Myndigheten för vård- och omsorgsanalys från 2020.

6.6.1 Mäns våld mot kvinnor – en analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin

Statskontoret har analyserat centrala myndigheters arbete med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.[79] Rapporten innehåller en analys och kartläggning av myndigheternas arbete, av länsstyrelsernas förutsättningar för att verka för strategins genomförande på regional nivå, av regeringens styrning inom området samt en bedömning av hur samverkan påverkats av strategin.

Sammantaget bedömer Statskontoret att den nationella strategin och regeringsuppdragen har bidragit till att myndigheterna är mer aktiva och samverkar i större utsträckning, men att det finns utrymme att förbättra arbetet ytterligare. I rapporten pekas två stora utmaningar ut, dels att få fram verkningsfulla metoder och arbetssätt för att förebygga mäns våld mot kvinnor, dels att se till att dessa kunskapsbaserade metoder används regionalt och lokalt.

Statskontoret konstaterar att kunskapskedjan behöver fungera bättre och att arbetet kan utvecklas. Det finns många olika kunskapsstöd och publikationer som tar upp olika aspekter av arbetet mot våld och myndigheterna bidrar med olika typer av kunskap.

[79] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Arbetet kan utvecklas genom att myndigheterna på ett mer effektivt sätt identifierar behov, producerar, sprider och tillämpar kunskap inom området. Statskontoret pekar särskilt på behovet av att myndigheterna i större utsträckning bidrar till att verkningsfulla metoder och arbetssätt tas fram och att underlätta för de inblandade aktörerna att använda dem. Det finns därför behov av att myndigheterna gör tydligare prioriteringar av vilka kompetensstöd som ska tas fram och hur de ska spridas till kommuner och regioner. En slutsats är att myndigheterna måste förhålla sig till varandras ansvar och roller för att arbetet ska kunna bedrivas mer effektivt.

Statskontoret konstaterar också att det finns vissa otydligheter i framför allt Jämställdhetsmyndighetens roll och ansvar samt att det fanns överlappningar i samordningen. Jämställdhetsmyndigheten har en instruktionsenlig uppgift om samordning, men även NCK är aktiva, dock utan uttryckligt uppdrag i regleringsbrevet för Uppsala universitet. Flera länsstyrelser upplevde oklarheter i förhållande till Jämställdhetsmyndigheten när det gäller rollerna i arbetet mot prostitution och människohandeln. Statskontoret gör bedömningen att Jämställdhetsmyndigheten är den aktör som har bäst förutsättningar att axla rollen att samordna arbetet kopplat till den nationella strategin och att regeringen kan använda myndigheten mer för att få underlag för sin fortsatta styrning.

Statskontoret föreslår att regeringen ger myndigheterna i uppdrag att ta fram beprövade metoder och arbetssätt som förebygger våld, att utvärdera brottsförebyggande metoder och att identifiera hur de statliga myndigheterna kan utveckla sina insatser för att regioner och kommuner ska kunna erbjuda bättre och fler insatser till våldsutövare. Vidare föreslår Statskontoret att regeringen stärker Jämställdhetsmyndighetens roll i genomförandet av strategin och i redovisningen. Jämställdhetsmyndigheten bör också inkluderas i andra myndigheters uppdrag för att resurser och kunskap ska kunna användas mer effektivt. Regeringen bör även ställa större krav på samverkan i de uppdrag där det är relevant.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

6.6.2 Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten

Statskontoret har också gjort en myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten.[80] Statskontoret har analyserat och bedömt hur Jämställdhetsmyndigheten fullgör sina uppgifter samt hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens resultat. De har bland annat analyserat Jämställdhetsmyndighetens interna styrning, ledning och uppföljning, hur myndigheten samverkar med andra aktörer samt hur regeringen styr Jämställdhetsmyndigheten.

Statskontoret konstaterar att Jämställdhetsmyndigheten i stort fullgör sina uppgifter och levererar på sina särskilda uppdrag med kvalitet. Däremot har myndigheten utmaningar med att fullgöra sin instruktionsenliga uppgift att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning av jämställdhetspolitiken. Detta innebär att myndighetens roll i praktiken kommit att se något annorlunda ut än vad som framgår av instruktionen. Statskontoret anser att Jämställdhetsmyndigheten kunde ta en större roll. De instruktionsenliga uppgifterna har visserligen förtydligats något, bland annat genom ett tillägg om att en fördjupad uppföljning av delmål sex ska lämnas till regeringen vartannat år.

Det finns flera orsaker till att rollen blivit något otydlig, vilket också framkommer i Statskontorets analys. Regeringens styrning, som präglas av en stor mängd uppdrag med tillhörande medel från sakanslag, innebär flera problem för myndigheten. Det försämrar myndighetens förutsättningar att arbeta effektivt och medför att den är bunden till tidsbegränsade uppdrag. Det medför också att myndigheten får svårt att planera sin verksamhet och att ha en effektiv kompetensförsörjning. Effekten av detta har blivit att regeringens styrning begränsar myndighetens roll som expert. En stor andel av uppdragen rör det sjätte delmålet. Det innebär att övriga uppgifter, exempelvis att bedöma vilken verksamhet som är mest effektiv för att uppnå de övriga jämställdhetspolitiska målen, kommer i skymundan. I stället för expertmyndighet har Jämställdhetsmyndigheten fått mer av en stabs- eller leverantörsroll i relation till regeringen.

Statskontoret anser också att behovet av samordning inom området är fortsatt stort och att Jämställdhetsmyndigheten arbete kan fortsätta att utvecklas i denna del. Myndigheten tar sällan en aktiv

[80] Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten.* Rapport 2024:12.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

och drivande roll i sin uppgift att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning av jämställdhetspolitiken. Myndigheten uppfattas i detta hänseende som något försiktig och föreslår sällan hur politiken kan utvecklas för att bidra till att uppnå målen i jämställdhetspolitiken. Detta kan delvis bero på att jämställdhetspolitiken innehåller politiska skiljelinjer, vilket kan göra myndigheten försiktig för att inte framstå som politisk.

Statskontoret konstaterar också att finansieringen genom sakanslag och många uppdrag strider mot riksdagens budgeteringsprinciper. En central princip är att myndigheters förvaltningskostnader inte ska finansieras med sakanslag. Riksdagen har slagit fast att det är viktigt att hålla isär sakanslag och förvaltningsanslag eftersom styrningen av förvaltningen underlättas om förvaltningsutgifter endast anvisas på förvaltningsanslag, och eftersom de realekonomiska effekterna av förvaltningsutgifter är annorlunda än för sakanslag.[81] Finansutskottet har medgivit undantag från detta och godtagit att uppgifter på upp till två år i vissa fall kan finansieras genom sakanslag. Dessa undantag är dock inte tillämpliga i detta fall och myndighetens kostnader för arbetet med uppdragen bör finansieras med myndighetens förvaltningsanslag och inte med sakanslag (se avsnitt 8.3).

Statskontoret föreslår att regeringen ska föreslå riksdagen en flytt av medel från sakanslag till Jämställdhetsmyndighetens förvaltningsanslag. Vidare bör regeringen ge Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att föreslå hur politiken kan utvecklas och ge Jämställdhetsmyndigheten och andra myndigheter gemensamma uppdrag där det är relevant. Samtidigt bör Jämställdhetsmyndigheten utveckla sin verksamhetslogik så att de instruktionsenliga uppgifterna får större genomslag.

6.6.3 Strukturer för stöd

Myndigheten för vård- och omsorgs analys har gjort en utvärdering av det nationella uppdraget att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.[82] Vid tidpunkten för utvärderingen 2020 hade Länsstyrelsen Östergötland regeringens uppdrag att samordna övriga läns-

[81] Finansdepartementet, Regeringskansliet. (2023). Cirkulär Fi 2023:1. *Budgetarbetet 2023*, Bilaga 2 Budgeterings- och finansieringsprinciper.
[82] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2020). *Strukturer för stöd.* Rapport 2020:8.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

styrelser samt stödja nationella myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhällesorganisationer i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Analysen avser arbetet som länsstyrelsen utfört under perioden 2011–2019.

En slutsats i rapporten är att de sammantagna insatserna inte möter behoven fullt ut. Arbetet har bidragit till ökad kunskap, men det finns risk för en viss kortsiktighet. Det finns behov av att utveckla det förebyggande arbetet och det behövs bättre struktur och samordning av nationella uppdrag. Det finns också en brist på systematiska utvärderingar.

En annan slutsats är att styrningen präglas av kortsiktighet och fragmentering. Det finns behov av att inrätta en mer långsiktig struktur för det framtida arbetet. Men det är svårt för en aktör att möta alla behov, så uppgifterna behöver därför delas upp i flera delar. Då är det lämpligt att så långt som möjligt utgå från pågående utveckling och befintlig myndighetsstruktur för uppdragen.

Utifrån detta lämnade Myndigheten för vård- och omsorgsanalys tre rekommendationer. Regeringen behöver:

- Verka för en ökad tillgång till kunskapsstöd och stärkt kunskapsstyrning när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck.
- Genom långsiktighet i uppdrag och finansiering skapa ett sektorsövergripande uppdrag för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.
- Dela upp uppgifterna i ett nationellt uppdrag och ett regionalt uppdrag.

I den tredje rekommendationen skriver myndigheten att uppdraget med fördel kan struktureras utifrån å ena sidan behovet av strategisk överblick och nationell samordning och å andra sidan behovet av närhet till yrkesverksamma på regional och lokal nivå, där möjligheterna att upprätthålla nätverk och liknande för det praktiska arbetet är viktigt. Det skulle enligt rapporten innebära att uppdraget delas upp i åtminstone två delar med olika mottagare och med en tydlig nivåstrukturering. Det ingick inte i uppdraget att föreslå den mest lämpliga aktören för det nationella uppdraget, men myndigheten konstaterar att det inte framkommit några starka skäl mot att lägga denna uppgift på Jämställdhetsmyndigheten. Regeringen

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

beslutade efter granskningen om en förordning som innebar att verksamheten skulle ligga kvar vid NCH (se vidare avsnitt 6.5.3).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

7 Samverkan mellan myndigheter

Samverkan har lång tradition i den svenska förvaltningen. Genom 1634 års regeringsform instiftades fem myndigheter (koncilier) som var ålagda att *”till konungens och riksens tiänst räckia hvarandra handen”* (punkt 17).[1] Ända fram till i dag är det en grundligt reglerad fråga som återkommer i flera olika lagar och förordningar. Några av de mer övergripande redovisar vi i det här avsnittet.

En av de största utmaningarna inom ett tvärsektoriellt område som jämställdhetspolitiken är att skapa goda förutsättningar för samverkan. Något som ytterligare bidrar till utmaningen är att samtliga av den offentliga sektorns olika förvaltningsnivåer har uppgifter inom jämställdhetsområdet. Det innebär att samverkan måste komma till stånd inte bara mellan olika statliga myndigheter, utan även mellan statliga, regionala och kommunala myndigheter.

7.1 Samverkan är ett lagkrav

7.1.1 Samverkan, samarbete och samordning regleras på olika sätt för nationella myndigheter, regioner och kommuner

Myndigheter är ålagda i lag att samverka. Samverkan är också en del av det förvaltningspolitiska målet.[2] I förvaltningslagen (2017:900), som gäller handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter på såväl statlig som kommunal och regional nivå, finns en bestämmelse om samverkan.[3] Den särskilda bestämmelsen om samverkan i

[1] Studieförbundet näringsliv och samhälle (1999). *Sveriges konstitutionella urkunder*. SNS förlag, s. 81.
[2] Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
[3] Prop. 1973:90. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*, s. 233 och prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 25 f.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

8 § gäller även i annan verksamhet än ärendehandläggning (jfr 1 §). Där föreskrivs att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter och även i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. Denna bestämmelse är generell och kan avse alltifrån att låna ut arkivhandlingar, svara på remisser eller bistå med sakkunskap och lämna upplysningar på ett mer informellt sätt. Syftet är att samverkan mellan myndigheter ska leda till att förvaltningen generellt ska bli så enhetlig och effektiv som möjligt. Samtidigt måste myndigheterna prioritera sina egna huvuduppgifter och avgör själv om den kan avsätta resurser för samverkan.[4]

Förvaltningsmyndigheterna under regeringen ska också följa myndighetsförordningen (2007:515). Den föreskriver att alla myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet (6 § 2 st.). Syftet är att samordna myndighetens verksamhet med angränsande verksamheter för att underlätta för enskilda och för att undvika dubbelarbete vid myndigheterna. Ett exempel på när samverkan kan underlätta för enskilda är när myndigheter som utövar tillsyn över samma tillsynsobjekt samverkar i samband med att information ska inhämtas eller besök ska göras.[5] Begreppen samverkan och samarbete används synonymt i utredningen och det synes inte finnas någon avsiktlig skillnad i betydelse.

Regeringen kan ibland utse en myndighet att samordna arbetet inom ett uppdrag, område eller för en strategi. Inom jämställdhetspolitiken har Jämställdhetsmyndigheten enligt sin instruktion i uppgift att främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser (3 § 4 p.). Det finns dock inga bestämmelser i lagstiftningen som definierar uppgiften att samordna, likt de bestämmelser som finns om samverkan och samarbete. Vad som ligger i uppgiften att samordna kan därmed skilja sig åt mellan olika områden.

[4] Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 70 ff.
[5] SOU 2004:23. *Från verksförordning till myndighetsförordning*, s. 271.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

7.1.2 Det finns även mer specifik reglering om samverkan

Kommunernas socialtjänster har ytterligare krav på samverkan med samhällsorgan, organisationer och föreningar. Det finns flera bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:453) som reglerar samverkan i uppsökande verksamhet, i insatser till den enskilde, i ärenden som rör barn, gamla eller personer med funktionsnedsättning (se till exempel 3 kap. 4 och 5 §§, 5 kap. 1 a, 6 och 8 §§).

I de fall en enskild har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården ska kommunen och regionen tillsammans upprätta en samordnad individuell plan, en så kallad SIP. Planen ska upprättas om den enskilde samtycker och i samråd med närstående. Av planen ska framgå vilka insatser som behövs, vilka insatser respektive huvudman ska svara för, vilka åtgärder som vidtas av någon annan än kommunen eller regionen, och vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen (2 kap. 7. § socialtjänstlagen [2001:453] samt 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]). I Socialstyrelsens föreskrifter finns bestämmelser som erinrar om lagbestämmelserna.

Även andra aktörer och myndigheter än socialtjänsten och hälso- och sjukvården kan ingå i arbetet med SIP. Det finns exempel på att polisen ingår i sådant arbete när det är fråga om våld. Men Polismyndigheten har inte laglig möjlighet att kalla till SIP-möten utan det måste ske enligt nämnda bestämmelser. Vi har i samtal med företrädare för regionerna fått höra att SIP-möten sällan sammankallas i fall där det finns misstankar om våld. Situationen ser olika ut i olika regioner. I vissa regioner finns exempelvis mottagningar som är specialiserade på att ta emot personer som utsatts för våld. Det finns också vissa regioner med personal med sådan specialistkompetens inom de allmänna mottagningarna. I andra regioner saknas både specialiserad personal och specifika mottagningar med våldsinriktning. Många har lyft att det krävs mer resurser för att de ska kunna göra ett gediget arbete med att planera, genomföra och följa upp samt att genomföra utvecklingsarbete.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

7.1.3 Samverkanskrav i styrningen av myndigheterna

Det är inte ovanligt att regeringen särskilt reglerar i myndigheternas instruktion att de ska samverka. Ett sådant exempel är förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen. Där finns en allmän bestämmelse (11 §) som föreskriver att Socialstyrelsen ska samverka med relevanta aktörer inom sitt verksamhetsområde för att uppnå målen med verksamheten. Myndigheten har bland annat till uppgift att arbeta med att styra med kunskap. Bestämmelsen i instruktionen att arbetet ska planeras och utföras i samverkan med andra berörda myndigheter innebär att den statliga styrningen med kunskap avseende av hälso- och sjukvård och socialtjänst ska vara samordnad. Dessutom finns ytterligare bestämmelser om samverkan med vissa andra myndigheter i förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst. Därutöver finns ytterligare en bestämmelse (12 §) om att Socialstyrelsen särskilt ska samverka med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Arbetsmiljöverket i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet.

Ett annat exempel är Jämställdhetsmyndighetens uppgift att samordna arbetet mot prostitution och människohandel. Av instruktionen framgår att myndigheten på nationell nivå ska samordna arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling (4 § p. 3).

7.2 Det finns utmaningar med samverkan

Det kan vara svårt att få till stånd samverkan mellan myndigheter. Myndigheterna lyder visserligen under regeringen, men de är fristående och fattar självständiga beslut inom sina respektive ansvarsområden (jfr 12 kap. 1–3 §§ regeringsformen). Erfarenheter visar att det tar tid att utveckla samverkan på ett framgångsrikt sätt. Sådant arbete ställer krav på personalen i myndigheterna, men även på ledningen. Det krävs ett lösningsorienterat, engagerat och tillåtande ledarskap och en genuin vilja att samarbeta. Det krävs också träget arbete, tålamod och uthållighet. Myndigheterna måste hantera att de är olika organiserade. Det kan finnas formella juridiska hinder

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

som måste övervinnas. Ibland gör myndigheter alltför snäva tolkningar av sina uppdrag för att det ska vara möjligt att få till stånd samverkan. Myndigheterna är finansierade på olika sätt, vissa är helt anslagsfinansierade medan andra tar ut avgifter. Dessutom kan det finnas olikheter i den interna förvaltningskulturen som gör att det blir svårt att samarbeta.[6] Ytterligare en utmaning är att såväl myndigheterna som Regeringskansliet kan ha olika syn på vad som krävs för att samverkan ska komma till stånd. En uppfattning är att de generella kraven på samverkan inte räcker, utan att det krävs att myndigheterna får särskilda uppdrag. Andra anser att samverkan i allmänhet kan komma till stånd ändå, men att det kan krävas särskilda uppdrag om hur ansvar och kostnader ska fördelas.[7]

En framgångsfaktor vid samverkan är det finns en samsyn mellan deltagarna. Denna kan skapas genom att myndigheterna tillsammans skapar och dokumenterar en tydlig målbild för vad samverkan ska uppnå. En annan framgångsfaktor är att myndigheterna har en beslutad och accepterad modell för hur samverkan ska förvaltas. På så sätt kan samverkan få plats i respektive myndighets interna planeringsarbete. En tredje framgångsfaktor är att myndigheterna övervinner de regelhinder som kan finnas, antingen genom att föreslå att regeringen hanterar förändringar i förordningar eller lagar eller genom en mer offensiv tolkning av det befintliga regelverket.[8]

Statskontorets analys av myndigheternas arbete mot mäns våld mot kvinnor visar att det sker en hel del samverkan mellan ansvariga myndigheter. Mest sker det inom målsättningen som handlar om förbättrad kunskap och metodutveckling. En utmaning är att det är många aktörer, vilket gör samverkan mycket komplex. Sekretess mellan olika myndigheter pekas också ut som ett stort hinder, framför allt när det gäller samverkan mellan statlig, kommunal och regional nivå.[9] En ytterligare utmaning i samverkan är att olika myndigheter har olika utgångspunkter för sitt arbete. Det medför att det finns skilda verksamhetslogiker som kan krocka vid samverkan.

---

[6] Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel.* (OOS 31).
[7] Statskontoret (2020). *En innovativ och samverkande förvaltning – 10 år med det förvaltningspolitiska målet*. (OOS 39).
[8] Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel.* (OOS 31).
[9] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*. Rapport 2021:3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

En annan utmaning är då myndigheter har olika roller, mandat och befogenheter. Exempelvis kan det finnas utmaningar med att få till stånd samverkan mellan operativa myndigheter och strategiska myndigheter. De operativa myndigheterna hanterar ärenden och har därigenom nära kontakt med enskilda. De hanterar personuppgifter och ibland sekretesskänsliga uppgifter. De strategiska myndigheterna ska bidra till policyutveckling, ha överblick, och stötta samordning. Dessa olika ingångsvärden måste då överbryggas.

7.3 Samverkan kräver tydlig roll- och ansvarsfördelning

För att kunna hantera tvärsektoriella frågor krävs det ofta att myndigheter samverkar, både med varandra och med andra aktörer som kan vara inblandade. En utmaning är att få myndigheter och andra aktörer som har olika syften att koordinera vad de gör. I vissa fall kan det handla om relativt enkla saker som att utbyta information och kunskaper, men det kan också handla om mer resurskrävande insatser, som att ta fram nya arbetssätt eller gemensamma processer.

Förväntningar på samverkan mellan berörda aktörer behöver framgå tydligt i en strategi. Regeringen bör också i sin styrning förtydliga behovet av och målet med samverkan, samt vad respektive aktörs roll och ansvar är. En sådan tydlig roll- och ansvarsfördelning är en förutsättning för ett väl fungerande arbete över organisatoriska gränser. Samverkan som myndigheter själva ser nyttan med och tar initiativ till gör i allmänhet större nytta än sådan som följer av preciserade krav i regeringsuppdrag. När det finns goda förutsättningar för att myndigheterna ska initiera samverkan frivilligt kan regeringens insatser begränsas till att undanröja hinder för samarbetet.

Myndigheter som arbetar med att samordna och främja arbete i tvärsektoriella frågor ställs inför ytterligare utmaningar eftersom regeringens politik i dessa fall ofta är otydlig. Myndigheterna kan ha svårt att förstå sin roll i förhållande till andra myndigheter och till regeringen. Det kan också uppstå glapp mellan det övergripande målet för politikområdet och myndighetens roll. Dessa utmaningar kan bero på att myndigheterna ofta får motstridiga uppgifter, exem-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

pelvis att främja myndigheternas arbete samtidigt som de ska bedöma och följa upp myndigheternas arbete.[10]

7.4 Det finns flera olika samverkansstrukturer inom jämställdhetspolitiken

Det finns i dagsläget flera olika samverkansstrukturer inom det jämställdhetspolitiska arbetet. Det är viktigt att bygga vidare på dessa för att utveckla arbetet. I detta avsnitt beskriver vi Jämställdhetsmyndighetens roll som samordnande kraft samt några andra viktiga strukturer, på framför allt nationell nivå.

7.4.1 Jämställdhetsmyndigheten bedriver flera viktiga samverkansstrukturer

Jämställdhetsmyndighetens strategiska GD-råd

Jämställdhetsmyndigheten driver ett GD-råd med syfte att stärka samordningen och arbetet inom den nuvarande nationella strategin. Rådet består av åtta myndighetschefer. De företräder myndigheter som är strategiskt viktiga för att bekämpa brott och förebygga våld. Syftet med rådet är att stärka samordningen mellan myndigheterna, få en gemensam lägesbild och dra nytta av de olika roller och kompetenser som finns. Förutom Jämställdhetsmyndigheten ingår Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Brottsförebyggande rådet (Brå), Kriminalvården, Statens skolverk, Socialstyrelsen, länsstyrelserna representerade av en landshövding och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. GD-rådet sammanträder två gånger per år.[11]

[10] SOU 2024:41. *Styrkraft för lyckad integration – Slutbetänkande av utredningen om En målstyrd integrationspolitik*, s. 124.
[11] Jämställdhetsmyndigheten. jamstalldhetsmyndigheten.se/aktuellt/nyheter/strategiskt-gd-rad-ska-starka-arbetet-mot-mans-vald-mot-kvinnor/. (Hämtad 2024-11-06).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Nätverk för myndighetssamordning för genomförandet av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Jämställdhetsmyndigheten sammankallar ett nätverk för myndighetssamordning för genomförandet av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Nätverket samlar ett tjugotal nationella och regionala myndigheter samt Sveriges Kommuner och Regioner. Samtliga har eller haft uppdrag kopplade till genomförandet av den nationella strategin. Syftet med nätverket är att skapa bättre förutsättningar för samordning i genomförandet av jämställdhetspolitikens sjätte delmål. Nätverket träffas två gånger per år.

Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel

Nationell samordning mot prostitution och människohandel på Jämställdhetsmyndigheten (NSPM) ansvarar för att samordna och sammankalla Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT). NMT samlar representanter från myndigheter och andra relevanta aktörer som arbetar mot prostitution, exploatering och människohandel. Syftet med NMT är att stärka arbetet i hela landet, samt utveckla och effektivisera samverkan. Nätverket träffas tre gånger per år.[12] I NMT ingår bland annat Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket, Arbetsmiljöverket, länsstyrelserna samt verksamheter inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Regionkoordinatorerna finns också representerade i NMT.

Regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel

Regionkoordinatorerna fungerar som stöd till Jämställdhetsmyndighetens nationella uppdrag om prostitution och människohandel och utgör i sig ett viktigt led i myndighetssamverkan. Regionkoordinatorerna är viktiga i stöd- och skyddsprocessen för att bistå personer utsatta för människohandel, samt för att stödja yrkesverk-

[12] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 29.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

samma som kommer i kontakt med människohandelsärenden (se avsnitt 6.5.1).

Myndighetsgemensam arbetsgrupp för jämställdhet (MAJ-struktur) för samverkan med länsstyrelserna

Länsstyrelserna har enligt förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion i uppgift att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet (5 § p. 1). MAJ-strukturen är en myndighetsgemensam arbetsgrupp mellan länsstyrelserna och Jämställdhetsmyndigheten för nationell och regional samordning inom jämställdhetspolitiken. Målsättningen är att utveckla samarbeten och koordinera insatser. Samverkan inom strukturen sker på tre nivåer: högsta ledningsnivå, enhetschefsnivå och sakkunnignivå. Därutöver har representanter för länsstyrelserna, Jämställdhetsmyndigheten och SKR samverkansmöten några gånger per år. En gemensam analys av jämställdhetsområdets utveckling och behov på dessa nivåer kan även bidra till att ge en mer samlad bild av läget till regeringen.[13]

7.4.2 Exempel på andra samverkansstrukturer

Myndighetsnätverk mot hedersrelaterat våld och förtryck

Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland (NCH) samverkar med myndigheter som har eller har haft uppdrag gällande hedersrelaterat våld och förtryck och sammankallar ett myndighetsnätverk. Nätverket har tematiska möten två gånger per år. Syftet med myndighetsnätverket är att skapa förutsättningar för att olika myndigheters insatser ska få större genomslag och för ett mer långsiktigt och hållbart arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck, inkluderat barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor. Vidare syftar nätverket också till att samla in och sprida kunskap och att främja informationsutbyte mellan deltagande myndigheter. Nätverket arbetar med att stödja myndigheter, regioner och kommuner i att samordna olika insatser.

[13] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *På väg mot jämställdhet*. Rapport 2022:22.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

I nätverket ingår cirka 25 myndigheter, bland annat Polismyndigheten, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Migrationsverket samt länsstyrelsernas nationella samordnare. Antalet som deltar varierar beroende på vilka resurser som finns på respektive myndighet, vilket uppdrag som finns vad gäller hedersrelaterat våld och förtryck samt temat för samverkan.

Regeringen har fattat beslut om att Jämställdhetsmyndigheten ska överta uppgifter från NCH den 1 januari 2026, vilket kommer att påverka detta myndighetsnätverk (se avsnitt 6.5.3).

Resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck

Länsstyrelserna har sedan 2018 i uppdrag att på några platser i landet driva utvecklingen av kommun- och myndighetsgemensamma resurscentrum för barn och vuxna som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck.[14] Det övergripande målet med resurscentrum är att alla barn, unga och vuxna som är eller riskerar att bli utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck ska ha jämlik tillgång till specialiserat och anpassat stöd och hjälp oavsett vistelseort. Resurscentrum kan innebära samlokalisering av socialtjänst, hälso- och sjukvård samt polisanställda med flerspråkig kompetens, för att underlätta stöd och skydd.

Regeringen har i omgångar gett NCH i uppdrag att samordna arbetet med att utveckla regionala, kommun- och myndighetsgemensamma resurscentrum för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.[15]

Under 2018 startades resurscentrum i pilotlänen Kronoberg, Norrbotten och Gävleborg samt två resurscentrum i Västra Götaland. Pilotlänen har sedan 2022 inte haft medel från NCH. Under 2021 följde grupp 2 med Skåne, Dalarna, Västernorrland och Västmanland. År 2022 fick två potentiella resurscentrum i Västra Götaland medel för att slutföra förstudier.[16] År 2023 beslutade NCH

[14] S2017/07420/JÄM. (2017-12-18). *Regionalt uppdrag att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*
[15] Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2023/00496. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna.*
[16] Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2023). *Årsrapport 2022. Regionala, kommun- och myndighetsgemensamma resurscentra mot hedersrelaterat våld och förtryck*.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

om medel till sju nya resurscentrum som numera ingår i satsningen. Dessa finns i Jämtland, Jönköping, Uppsala, Västra Götaland – Skaraborg, Västra Götaland – Älvsborg, Örebro och Östergötland.

Till satsningen knöts mellan 2018 och 2020 uppföljande forskning som löpande följt och analyserat processerna med att utveckla regionala resurscentrum. Forskningen visade bland annat att den specialiserade verksamheten, fyller en kunskapslucka kring hedersrelaterat våld och förtryck i pilotlänen och fungerar som en samlande kraft för länens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Detta har också fört fram frågan i relation till övrigt arbete mot våld i nära relation. Verksamheten har bidragit till att barn och unga fått stöd och skydd. Verksamheten har fått en legitimerande funktion i beredning av beslut om insatser i ärenden och skapar även trygghet för yrkesverksamma som känner osäkerhet vid bedömning av dessa ärenden. Den har vidare gett möjlighet att från nationellt håll få insyn i regionalt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Några svagheter som nämns i följeforskningen är att verksamheten inte varit fullt så synlig för vissa aktörer som man hade önskat, exempelvis hälso- och sjukvården, att finansieringen varit kortsiktig samt att pilotlänen haft olika sätt att organisera och driva sitt arbete, vilket försvårar jämförelser och erfarenhetsutbyte.[17]

Nationell myndighetssamverkan och kunskapsutbyte för kvinnofrid

Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK) sammankallar ett myndighetsnätverk som syftar till att vara ett forum för att utbyta erfarenheter och idéer, sprida kunskap samt möjliggöra samverkan kring specifika projekt. Nätverket har också de senaste åren genomfört en nationell konferens, Kvinnofridskonferensen, vart femte år. Nätverket består av 26 nationella myndigheter, länsstyrelserna samt Sveriges Kommuner och Regioner, SKR.

[17] Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2021). *Slutrapport 2020 – Regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Länsstyrelsernas regionala samverkansforum

Länsstyrelserna sammankallar och driver regionala nätverk och samverkansforum i länen. Det handlar ofta om myndighetssamverkan som rör hela delmål sex. Samverkan är ofta sektorsövergripande och sker med kommuner, regioner, statliga myndigheter, samordningsförbund, civilsamhälle och näringsliv. Flera länsstyrelser sammankallar också samverkansgrupper med särskilt fokus på prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck.[18]

Barnahus

När ett barn misstänks vara utsatt för våldsbrott innebär det vanligtvis att flera myndigheter involveras med uppdrag att utreda själva brottet eller de behov som barnet har med anledning av detta. Myndigheterna som vanligtvis samverkar är socialtjänst, polis och åklagare, samt barnmedicinsk och barnpsykiatrisk hälso- och sjukvård. I vissa fall finns även behov av en rättsmedicinsk utredning.

De så kallade barnahusen har vuxit fram som en modell för samverkan med barnets behov i fokus, utifrån de lagreglerade kraven på samverkan. Utmärkande för barnahus är att samverkan sker i gemensamma lokaler. Det finns gemensamma nationella icke-bindande riktlinjer som innefattar rekommendationer generellt kring barn som misstänks vara utsatta för brott, samt kriterier för landets barnahus. Där framgår bland annat att målet med samverkan ska vara att tillförsäkra barn som varit utsatta för brott rättstrygghet, gott bemötande och stöd samt vid behov omgående kris- och behandlingsinsats. Barnets bästa ska vara i fokus under processen.[19]

Kompotten – ett kommunalt nätverk

Kompotten är ett nätverk som initierades 2008 och som i dag består av ett 60-tal kommuner över hela landet. Syftet är att samarbetet ska underlätta för våldsutsatta personer över 18 år att få stöd att bosätta

[18] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Sammanställning av länsstyrelsernas redovisningar*. ALLM 2023/270 och Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Underlag till analyspromemoria: Länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.* ALLM 2024/31.
[19] Rikspolisstyrelsen (2009). *Delredovisning av regeringsuppdrag avseende gemensamma nationella riktlinjer kring barn som misstänks vara utsatta för brott och kriterier för landets barnahus.* Dnr POA-428-6530/08, s. 9.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

sig i en annan kommun än den aktuella hemorten. Kompottens ambition är att bidra till tillgången på lämpligt och tryggt långsiktigt boende. Nätverket utgör på så sätt en del i stödet till personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck och våld i nära relationer. Nätverket samordnades tidigare av dåvarande Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen i Östergötlands län. Sedan 2021 är det Västerås kommun som driver och utvecklar nätverket.[20] Sedan 2022 har Socialstyrelsen i uppdrag att bidra till att samordna och utveckla nätverket i dialog med nätverkets styrgrupp. I uppdraget ingår att se över hur uppgiften att samordna nätverket bör organiseras och finansieras långsiktigt.[21]

Samverkan för en enhetlig säker och effektiv hantering av skyddade personuppgifter

År 2024 fick Skatteverket i uppdrag av regeringen att etablera en nationell struktur för samverkan med, och informationsspridning till, andra myndigheter i syfte att bidra till en enhetlig, säker och effektiv hantering av skyddade personuppgifter.[22] Skatteverket har bland annat identifierat myndigheter utifrån vilka som har kontakt med personer som har skyddade personuppgifter, är i behov av god kunskap för att upprätthålla skydd, samt ska kunna bidra med information till gemensamma kommunikationsaktiviteter framåt. Dessa är Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Försäkringskassan, Integritetsskyddsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Kriminalvården, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, Statens skolverk, Statens Servicecenter, Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen, Kronofogdemyndigheten samt SKR. Fler myndigheter kan bli aktuella i arbetet framåt. Skatteverket har under 2024 sammankallat två sammankomster.[23]

[20] Västerås stad (2022). *Planeringsunderlag 2023–2026*. (2022-05-1822-0503).
[21] A2022/00528, A2022/01029. (2022-07-07). *Uppdrag till Socialstyrelsen att stärka kommunernas arbete med att hjälpa våldsutsatta att ordna stadigvarande boende 2022–2025.*
[22] Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2024/01374 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Skatteverket*.
[23] Skatteverket (2024). *Säkrare hantering av skyddade personuppgifter*. (Dnr 8-2721875).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

7.4.3 Samverkansstrukturer inom andra politikområden

Det finns etablerade samverkansstrukturer och likartade arbetsformer inom andra politikområden som är relevanta för området.

Brås nationella stöd i det brottsförebyggande arbetet

Brå har regeringens uppdrag att utveckla det nationella stödet i det brottsförebyggande arbetet.[24] Stödet ska bestå i behovsanpassade och praktiknära stödinsatser till kommuner och andra aktörer och stödinsatser till länsstyrelserna. Brå ska även stå för den nationella samordningen och har bland annat inrättat en nätverksstruktur för nationella aktörer, där länsstyrelserna, SKR och Polismyndigheten ingår.[25] Brå ska nu ta en mer aktiv roll i den nationella samordningen och vid behov initiera samarbeten mellan statliga myndigheter men även i förhållande till andra aktörer inom civilsamhälle, akademi och näringsliv.

Brå ska också bidra till kunskapsutveckling genom att utveckla kunskap och tillgängliggöra och sprida den samlade kunskapen om effektiva och lovande insatser samt bidra till implementering av insatserna. I uppdraget ingår även uppföljning av det brottsförebyggande arbetet.

Myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet

Sedan 2009 finns en myndighetsgemensam satsning mot grov organiserad brottslighet. I dagsläget ingår tretton centrala myndigheter.[26] Dessutom deltar ytterligare tretton så kallade nätverksmyndigheter.[27] Samarbetet har en struktur med ett samverkansråd som leder arbetet. Operativa rådet ansvarar för den operativa samverkan och be-

[24] Ju2023/00472, Ju2022/00985, Ju2022/02969Ju2023/00475. (2023-02-23). *Uppdrag att utveckla det nationella stödet i det brottsförebyggande arbetet.*
[25] Se även Ju2017/01526/KRIM (2017-02-16). *Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att utveckla det nationella stödet och samordningen för brottsförebyggande arbete.*
[26] De myndigheter som ingår i satsningen är: Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten och Utbetalningsmyndigheten.
[27] Livsmedelsverket, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Statens Institutionsstyrelse, Trafikverket, Transportstyrelsen samt Länsstyrelsen i Stockholms län som samordnar övriga länsstyrelser i satsningen.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

slutar om nationella myndighetsgemensamma insatser. Dessutom finns ett nationellt underrättelsecenter, sju regionala samverkansråd och åtta regionala underrättelsecentrum. Polismyndigheten har ett sekretariat som stöttar Samverkansrådet och Operativa rådet.[28] Uppföljningen sker genom att Polismyndigheten årligen lämnar en rapport till regeringen (13 § förordning [2022:1718] med instruktion för Polismyndigheten). Vartannat år gör myndigheterna en gemensam lägesbild.

Arbetet utvärderades av Brå 2011 som konstaterade att den myndighetsgemensamma satsningen lett till mer uthålliga insatser, men att samverkan inte hade fått det genomslag som man kan förvänta sig av en nationell myndighetsgemensam satsning. Myndighetssamverkan skedde mest och fungerade bäst i de regionala samarbetsgrupperna. Brå konstaterade att samarbetsstrukturen antingen behövde bli mer nationell genom tydligare nationell styrning eller satsa på den regionala samverkan, alternativt kombinera båda dessa varianter.[29]

År 2015 beslutade regeringen att arbetet skulle utvecklas. Myndigheterna som då ingick fick i uppdrag att genomföra organisatoriska förändringar. De skulle också möjliggöra samverkan på lokal nivå med ett särskilt fokus på utsatta områden.

Arbetet utvärderades igen 2019, denna gång av Riksrevisionen som konstaterade att regeringen inte inriktat det myndighetsgemensamma arbetet eller styrt de samverkande myndigheternas deltagande tillräckligt tydligt. Regeringens styrning av arbetet har sett olika ut över tid. Den har delvis baserats på regeringsuppdrag. Mellan 2008–2017 hade vissa myndigheter uppdrag i regleringsbrevet. År 2018 hade ingen myndighet skrivningar i regleringsbrevet. Endast Polismyndigheten har haft arbetet reglerat i sin instruktion. Finansieringen skulle ske inom ramen för myndigheternas förvaltningsanslag. Därmed var det inte tydligt för myndigheterna hur mycket medel som skulle gälla för verksamheten. Den knappa styrningen innebar att en stor del av ansvaret för arbetet delegerats till myndigheterna som fått stort utrymme att tolka uppdraget och avgöra omfattningen. Detta ställde större krav på uppföljning. Men det har inte funnits någon samordning eller uppföljning av respek-

[28] Polismyndigheten. polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/organiserad-brottslighet/myndighetsgemensam-satsning-mot-organiserad-brottslighet. (Hämtad 2024-10-31).
[29] Brå (2011). *Bekämpning av organiserad brottslighet – En utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet.* Rapport 2011:20.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

tive myndighets del, utan uppföljningen har skett genom en gemensam rapport sammanställd av Polismyndigheten. Riksrevisionen rekommenderade att regeringen samordnar arbetet regelbundet för att kunna förtydliga styrningen. Uppföljning avseende resultat och resursåtgång borde ske regelbundet och myndigheterna rekommenderades att skapa bättre förutsättningar för arbetet.[30]

Regeringen svarade på rapporten i en skrivelse till riksdagen.[31] Där beskrev regeringen utmaningar med att detaljstyra förvaltningen och erinrade om att myndigheter är ålagda att samverka enligt allmänna bestämmelser i 8 § förvaltningslagen (2017:900) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515). Regeringen gjorde en annan bedömning än Riksrevisionen och ansåg att det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet i hög grad karaktäriserats av tillitsfull och verksamhetsanpassad styrning. Regeringen ansåg också att arbetet mot organiserad brottslighet var en del i myndigheternas ordinarie uppgifter och att de är väl skickade att avgöra hur arbetet ska prioriteras i förhållande till andra uppgifter. Regeringen konstaterade att den skulle följa utvecklingen av arbetet och överväga om behov finns att vid lämpligt tillfälle se över instruktionerna för någon eller några av de berörda myndigheterna.

I ett tillkännagivande från riksdagen framhöll den dåvarande oppositionen att regeringen på ett tydligare sätt än i dag skulle säkerställa att styrningen av det myndighetsgemensamma arbetet samordnas regelbundet och att regeringen regelbundet skulle följa upp den myndighetsgemensamma verksamheten.[32] Som en följd av detta är de tretton centrala myndigheterna sedan 2020 tydligt positionerade i förhållande till varandra genom att de har likartade instruktionsenliga uppgifter att delta i arbetet.

Regeringen har nyligen i strategin mot organiserad brottslighet konstaterat att konkreta politiska intentioner samlade i en nationell strategi förbättrar förutsättningarna för en systemkraft där flera aktörer arbetar åt samma håll utifrån sina respektive ansvarsområden.[33] Arbetet har enligt regeringens bedömning gett vissa resultat. Reger-

[30] Riksrevisionen (2019). *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning*. RiR 2019:11.
[31] Skr. 2019/20:3. *Riksrevisionens rapport om myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet*.
[32] Bet. 2019/20:JuU12. *Riksrevisionens rapport om myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet*.
[33] Skr. 2023/24:67. *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet*, s. 6.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ingen framhåller att arbetet bör ges fortsatt prioritet vid berörda myndigheter och att grundförutsättningarna finns på plats genom den stabila struktur för operativt arbete över myndighetsgränserna som byggts upp.[34]

7.5 Samverkan behöver utvecklas

Vi ska enligt våra direktiv analysera hur samverkan kan utvecklas mellan olika centrala aktörer i samhället. Den operativa samverkan mellan olika samhällsaktörer är avgörande för ett effektivt arbete för att förebygga och bekämpa våldet. Samverkan behöver ske mellan berörda aktörer på såväl nationell som regional och lokal nivå, liksom med civilsamhället och näringslivet. Samverkan mellan och inom myndigheter, är en förutsättning för ett framgångsrikt arbete som i slutändan ska leda till mer ändamålsenliga insatser för den enskilde på lokal nivå (se kapitel 11).

Flera aktörer som vi har mött, från såväl myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhälle, har lyft vikten av att samverkan kring såväl våldsutsatta som våldsutövare behöver utvecklas. Strukturer för samverkan behöver förbättras på alla preventionsnivåer, inte minst vad gäller det tidigt förebyggande arbetet. Det finns också behov av att utveckla samverkan mellan det våldsförebyggande arbetet och det bredare brottsförebyggande arbetet.[35] Det finns exempelvis alltjämt en uppdelning mellan brottsförebyggande arbete generellt och våldsförebyggande arbete inom jämställdhetspolitiken. Denna uppdelning på den nationella nivån får i sin tur återverkningar på den regionala och lokala nivån genom att det bredare brottsförebyggande och det våldsförebyggande arbetet ofta sker i olika stuprör (se avsnitt 9.2.1).

Som vi har redogjort för finns exempel på samverkansstrukturer, både inom det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld och inom närliggande områden, exempelvis Jämställdhetsmyndighetens olika nätverk och Brås nationella brottsförebyggande stöd (se avsnitt 7.4). Många myndigheter beskriver samverkan mellan de nationella myndigheterna som i huvudsak välfungerande. Samverkan sker både löpande i permanenta nätverk och utifrån särskilda regeringsupp-

[34] Ibid., s. 38.
[35] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – en analys av myndigheternas arbete inom den nationella strategin.* Rapport 2021:3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

drag eller kopplat till specifika frågor. Den nationella strategin och regeringsuppdragen inom området har bidragit till att öka samverkan mellan myndigheterna.[36]

Vissa myndigheter har påtalat att viss överlappning finns mellan olika samverkansforum på den nationella nivån. Det har också efterfrågats en tydligare samordning inom delmålet, för att underlätta samverkan. Några myndigheter har också betonat att det krävs resurser till samverkan, för att arbetet ska ge resultat. En rad av de uppgifter och uppdrag som regeringen gett till myndigheterna inom området syftar till att stärka samverkan, att skapa strukturer eller innehåller särskilda skrivningar som erinrar om samverkan. Några myndigheter har påtalat vikten av speglade uppdrag för att få till stånd samverkan mellan myndigheter. Till exempel har Jämställdhetsmyndigheten uppgett att det är svårt att få till stånd samverkan spontant utifrån de generella bestämmelserna i myndighetsförordningen. Det finns allmänna krav på samverkan i lagstiftning riktad till både myndigheter under regeringen och regioner och kommuner. Jämställdhetsmyndigheten menar att det är enklare när det anges i uppdrag vilka myndigheter som ska samverka. Även länsstyrelserna har framfört till oss att de ser behov av speglade uppdrag för att underlätta samverkan. Det finns allmänna krav på samverkan i lagstiftning riktad till både myndigheter under regeringen och regioner och kommuner.

Vår bedömning är att samverkan mellan myndigheter på nationell nivå i huvudsak fungerar relativt väl, men ofta är beroende av särskilda regeringsuppdrag. Detta är sårbart eftersom upparbetad samverkan riskerar att försvinna när uppdragen tar slut, även om behov av fortsatt samverkan kan finnas. Det som behövs utifrån utvecklingsbehoven inom delmål sex, är kontinuerlig och långsiktig samverkan mellan myndigheterna. Vår bedömning är att flera av de befintliga samverkansstrukturerna fyller en viktig funktion men att det finns potential för att det kan utvecklas ytterligare. Vi lämnar förslag på att förstärka flera centrala myndigheter instruktionsenliga uppgifter (se avsnitt 8.3). Vi bedömer att detta bör förstärka förutsättningarna till långsiktig samverkan mellan myndigheterna.

När det gäller samverkan mellan nationella myndigheter och den regionala och lokala nivån så finns det stora utvecklingsbehov. GREVIO uppmanade Sverige redan 2019 att utveckla metoder för

[36] Ibid.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

samverkan mellan flera myndigheter för att säkerställa koordinering och samarbete på individnivå. De pekade ut rättsväsendets myndigheter, socialtjänst och hälso- och sjukvård. Även i sin senaste granskning av Sveriges arbete uppmanar GREVIO Sverige att utveckla metoder för samordning och samverkan.[37] Även Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg har konstaterat att det finns stora brister i samverkan kring våldsutsatta, både inom kommuner, regioner och andra myndigheter.[38] Även Statskontoret har konstaterat att myndigheterna har svårare att få till samverkan lokalt och regionalt.[39] Dessa brister innebär att kedjan av insatser för framför allt våldsutsatta vuxna och barn, inte säkerställs. Bristerna i samverkan finns för alla våldsformer som delmålet omfattar.

Flera myndigheter vi har samtalat med har framhållit att den operativa samverkan behöver utvecklas. Hela samhällskedjan behöver samverka och arbeta tillsammans. Det behöver också finnas tillräckliga ekonomiska förutsättningar och verksamheterna behöver ges förutsättningar att utföra arbete av god kvalitet. Ett flertal andra aktörer vi har talat med, såväl kommuner, regioner som civilsamhällesorganisationer, har särskilt pekat på behovet av förbättrad samverkan och samordning kring insatser till våldsutsatta, både vuxna och barn. Det finns dock exempel på sådan samverkan. Ett exempel är barnahus som finns i flera regioner. Även om samverkansmodellen används i dag så finns det fortsatta utvecklingsbehov, bland annat att säkerställa tillgång till barnahus i hela landet. En utredning har nyligen föreslagit flera åtgärder för att stärka myndigheternas förmåga att möta behoven hos barn som utsatts för våld, att utveckla barnahusen och att ge Brottsoffermyndigheten i uppdrag att stödja verksamheterna.[40] Ett annat exempel är regionkoordinatorerna som är anställda av socialtjänsterna och arbetar med att underlätta samordning och samverkan kring enskilda som är utsatta i prostitution och människohandel (se avsnitt 7.4.1). Ett tredje exempel är de regionala resurscentra mot hedersrelaterat våld och förtryck som finns

[37] Europarådet (2024). *First thematic evaluation report. Building trust by delivering support, protection and justice. Sweden.* GREVIO(2024)12. Punkt 67.
[38] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer: 2024-1-8880. Se även Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* IVO 2024–04.
[39] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – en analys av myndigheternas arbete inom den nationella strategin.* Rapport 2021:3.
[40] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld – En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

i tretton län (se avsnitt 7.4.2). Ett fjärde exempel är kommunnätverket Kompotten som syftar till att underlätta och hjälpa våldsutsatta personer att få ett tryggt och säkert boende på en ny ort.[41] Vi har också mött aktörer som beskrivit arbetssätt som liknar barnahus, men för vuxna. Det är verksamheter eller samverkansstrukturer som samverkar med den våldsutsatta i centrum, till exempel genom myndighetsgemensamma samråd. Det har framkommit i våra samtal med kommuner och regioner att exempel på sådana arbetssätt finns i bland annat Trollhättan, Eskilstuna och Jämtland.[42]

Genom avtalssamverkan kan kommuner och regioner överlåta utförandet av sina uppgifter till en annan kommun eller en annan region.[43] Sådan samverkan kan exempelvis vara ett sätt att säkerställa tillgång till viss specialistkunskap eller verksamhet. Vår analys tyder på att sådan samverkan inte sker i så stor utsträckning i kommuner och regioner kopplat till delmål sex. För att säkerställa tillgången till specialistverksamhet till våldsutsatta och våldsutövare kan sådan avtalssamverkan vara en möjlig väg. Resurscentrum Origo i Stockholms län är ett exempel på sådan samverkan, som möjliggör mer jämlik tillgång till stöd för utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck i Stockholms län. Vår bedömning är att sådan avtalssamverkan på fler håll i landet skulle kunna öka förutsättningarna till mer jämlik tillgång till stöd och skyddsinsatser i landet.

Utifrån de behov som GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence), myndigheter och andra aktörer har påtalat vad gäller operativ samverkan behöver denna typ av arbetssätt utvecklas och användas av fler. Våldsutsatta är ofta i behov av insatser från flera aktörer. Det behöver finnas en tydlig röd tråd, från den nationella nivån ner till den lokala nivån, som i störst utsträckning utför det operativa arbetet. Det finns dock inget enkelt recept för att få till stånd en långsiktig, kontinuerlig samverkan som ska vara relevant för samtliga samverkande aktörer samtidigt som den i slutändan leder till mer ändamålsenliga

[41] Socialstyrelsen (2024). *Uppdrag att stärka kommunernas arbete med att hjälpa våldsutsatta att ordna stadigvarande boende. En delredovisning av 2022 och 2023 års statsbidragsanvändning, utvärdering och kompetensstöd.* Artikelnummer: 2024-7-9180.
[42] Se Region Jämtland Härjedalen. www.regionjh.se/nyheter/halsasjukvard/halsasjukvard/operationnorrskenskaskyddaochraddaliv.5.55e0592118070d16a426929d.html. (Hämtad 2024-12-05). Se även Trollhättans kommun. www.trollhattan.se/startsida/nyheter/aktuella-nyheter/starkt-samarbete-for-att-bekampa-vald-och-stodja-utsatta. (Hämtad 2024-12-05).
[43] Prop. 2017/18: 151. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

insatser för den enskilde. Detta är en väl känd utmaning. En svårighet som flera aktörer vi har mött har belyst är att bestämmelserna om sekretess kan innebära utmaningar i att dela information och försvårar effektiv samverkan. Samtidigt har det också beskrivits för oss, bland annat av regionrepresentanter, att de möjligheter som finns att dela information och om sekretessbrytande bestämmelser inte är tillräckligt kända. De menar att det behövs mer kunskap och insatser riktade till yrkesverksamma så att de känner sig trygga i hur bestämmelserna ser ut och ska tillämpas.

Det pågår för tillfället en utredning om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, som ska överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter. Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bland annat ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet så effektivt som möjligt.[44] Utredningen lämnade ett delbetänkande i september 2024.[45]

Vi lämnar förslag som kan stärka utvecklingen av en mer effektiv och ändamålsenlig samverkan (se kapitel 8). Bland annat handlar det om att förtydliga länsstyrelsernas roll i att främja regional och lokal samverkan.

[44] Dir. 2023:146. *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.*
[45] SOU 2024:63. *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

8 Förslag för effektivare styrning genom stärkt samordning och samverkan

Det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld bedrivs i dag av ett stort antal myndigheter som på olika sätt ska bidra till att genomföra den nationella strategin. I den nuvarande strategin anger regeringen exempel på de myndigheter på nationell nivå som är särskilt viktiga i arbetet.[1] Myndigheternas roller och ansvar i genomförandet av strategin ser dock olika ut och arbetet sker utifrån olika perspektiv och expertis. Vissa myndigheter har uppgifter enligt lag eller instruktion. Exempelvis har Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten lagreglerade roller i arbetet med att utreda de brott som våldet utgör. Jämställdhetsmyndigheten ska enligt sin instruktion främja utvecklingen av förebyggande insatser mot mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel för alla ändamål samt mot våld i samkönade relationer. Regeringen har också lagt flera uppgifter för samordning och uppföljning hos Jämställdhetsmyndigheten. Kommuner och regioner har uppgifter enligt framför allt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen som knyter an till arbetet mot våld. Skolhuvudmän har ansvar utifrån skollagen och läroplanerna. En klar majoritet av de statliga myndigheterna bedriver sitt arbete kopplat till den nationella strategin genom särskilda regeringsuppdrag som ofta är sakanslagsfinansierade och begränsade över tid (se kapitel 6).

Arbetet mot våld är tvärsektoriellt vilket gör att många olika aktörer på olika nivåer behöver samarbeta för att genomförandet ska bli effektivt. Internationella konventioner föreskriver samverkan och samordning. Rekommendationer från bland annat Europa-

[1] Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, s. 111.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

rådet påpekar också vikten av detta (se kapitel 4). Arbetet mot våldet är komplext och kräver bred kunskap och expertis där insatserna behöver samspela för att nå bästa möjliga resultat. Statskontoret, som gjort en analys av myndigheternas arbete med strategin, bedömer att det finns utrymme för utveckling och förbättring. Det gäller både myndigheternas arbete samt samverkan och samordning dem emellan. En viktig slutsats är att myndigheterna måste förhålla sig till varandras ansvar och roller för att arbetet ska kunna bedrivas mer effektivt (se avsnitt 6.6.1).[2]

Vi har i uppdrag att se över styrningen av området. I denna del av vårt uppdrag ingår att bedöma om det finns behov av att förtydliga centrala myndigheters instruktionsenliga uppgifter, analysera hur samverkan kan utvecklas samt lämna förslag på åtgärder som syftar till att underlätta att kommuner och regioner i större utsträckning ska använda kunskapsstöd som nationella myndigheter tar fram. Vi har i vårt analysarbete identifierat flera faktorer som talar för att myndigheternas arbete och regeringens styrning kan och bör utvecklas.

Att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck och utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra har varit en prioriterad fråga under lång tid.[3] Det handlar om att bekämpa allvarlig kriminalitet. I budgetpropositionen pekar regeringen ut frågorna som de viktigaste för kriminalpolitikens inriktning, vid sidan av organiserad brottslighet och kriminella nätverk. Att öka tryggheten för enskilda och bekämpa den organiserade brottsligheten samt våld mot kvinnor och barn ses som en central uppgift för hela samhället.[4] Arbetet är också högt prioriterat utifrån det jämställdhetspolitiska målet.[5] Regeringen ser kopplingar mellan uppväxtvillkor och kriminalitet och är tydlig med att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck ska bekämpas med samma kraft

[2] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.
[3] Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022.* Utgiftsområde 4, s. 51, prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023,* utgiftsområde 4 s. 54 och prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024,* utgiftsområde 4, s. 49. Se även prop. 2017/18:123. *Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering*, s. 13.
[4] Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025*, utgiftsområde 4, s. 57.
[5] Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025*, utgiftsområde 13, s. 68.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

som den bekämpar den organiserade brottsligheten.[6] Det är vår bedömning att regeringen behöver samordna dessa kriminalpolitiska och jämställdhetspolitiska prioriteringar och tydligare omsätta dem i styrningen av både rättsväsendets myndigheter och andra myndigheter.

Vårt förslag till en ny inkluderande formulering av det sjätte delmålet omfattar uttryckligen hedersrelaterat våld och förtryck.[7] Regeringen har nyligen aviserat sin avsikt att besluta om ett sjunde delmål om arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Det nya delmålets utformning var dock inte känt vid tidpunkten för denna utrednings slutredovisning (se avsnitt 3.1). Regeringen har i sitt senaste åtgärdsprogram aviserat en översyn av behovet av skärpt styrning och regelbunden uppföljning av myndigheternas arbete med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Det handlar till exempel om Kriminalvården, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.[8] Regeringen har även under det senaste året haft flera rundabordssamtal med civilsamhällesorganisationer och myndigheter för att diskutera bland annat hur förebyggande åtgärder samt samverkan mellan rättsväsende, vård och omsorg kan utvecklas samt om hedersrelaterat våld och förtryck.[9]

Ovan nämnda förutsättningar och omständigheter utgör en grund för vår analys av hur styrningen och myndigheternas arbete inom området kan utvecklas.

Våra förslag i detta kapitel ska ses som en helhet. De handlar om att Jämställdhetsmyndigheten får förtydligat och förstärkt ansvar för samordning av det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld, genom ett nationellt samordningscentrum (se avsnitt 8.1). Samtidigt får andra centrala myndigheter instruktionsenliga uppgifter som knyter an till Jämställdhetsmyndighetens samordningsroll (se avsnitt 8.3).

---

[6] Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2024). A2024/00869. *Fri och trygg utan våld och förtryck 2024–2026. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, vålds i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026*, s. 21.

[7] SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål om våld*, s. 150.

[8] Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2024). A2024/00869. *Fri och trygg utan våld och förtryck 2024–2026. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, vålds i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026.*

[9] Regeringen. www.regeringen.se/artiklar/2024/09/regeringen-i-samtal-om-atgarder-for-att-kraftsamla-mot-mans-vald-mot-kvinnor-vald-nara-relationer-och-hedersrelaterat-vald-och-fortryck. (Hämtad 2024-11-05).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

På så vis skapas en grundstruktur av myndigheter med kompletterande uppgifter som täcker in alla aspekter av arbetet och höjer ambitionsnivån i arbetet mot våldet. För att nå den regionala och lokala nivån behöver centrumet och de centrala myndigheterna samverka med länsstyrelserna. Vi kommer därför att föreslå ett förtydligande av länsstyrelsernas roll i det regionala och lokala arbetet (se avsnitt 8.5). För att underlätta ytterligare för kommuner och regioner föreslår vi att Socialstyrelsen får en ny instruktionsenlig uppgift om att utveckla en nationell samordning av kunskapsutveckling av insatser, metoder och arbetsformer för att identifiera, bedöma och ge stöd och behandling till våldsutsatta inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvarsområde (se avsnitt 8.4).

8.1 Regeringen bör inrätta ett nationellt samordningscentrum mot våld vid Jämställdhetsmyndigheten

Förslag: Jämställdhetsmyndighetens ansvar avseende arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel samlas i ett nationellt samordningscentrum. Det inkluderar befintliga uppgifter rörande nationell samordning av arbetet mot prostitution och människohandel som ska utgöra en integrerad del av samordningscentrumet. Det innebär också att de uppgifter som Jämställdhetsmyndigheten enligt regeringens beslut ska ta över från Länsstyrelsen Östergötland avseende hedersrelaterat våld och förtryck ska ingå i samordningscentrumets uppgifter.

Skälen för vårt förslag

Det är en komplex uppgift att effektivt förebygga och bekämpa våld. Arbetet förutsätter nära samverkan och samarbete mellan flera olika berörda myndigheter som har ansvar för olika delar av arbetet. För att säkerställa att nödvändig samverkan kommer till stånd behöver regeringen stärka Jämställdhetsmyndighetens ansvar i arbetet mot våld genom att inrätta ett nationellt samordningscentrum som har fokus på samtliga våldsformer. Samordningscentrumet ska även

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ansvara för att samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot samtliga våldsformer (se avsnitt 8.2). Centrala myndigheter får instruktionsenliga uppgifter att ingå i det myndighetsgemensamma arbetet och bidra till arbetet och samarbeta med samordningscentrumet (se avsnitt 8.3).

Regeringen har i budgetpropositionen för 2025 stärkt Jämställdhetsmyndighetens förvaltningsanslag, huvudsakligen för att fortsätta arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Syftet är att skapa förutsättningar för ett långsiktigt och uthålligt arbete med bättre planeringsförutsättningar och högre effektivitet.[10] Propositionen har antagits av riksdagen.[11] Vår bedömning är att detta är ett steg i rätt riktning mot att skapa bättre förutsättningar för Jämställdhetsmyndigheten att utveckla sitt arbete med de instruktionsenliga uppgifterna. Det kan också minska antalet särskilda, tidsbestämda uppdrag till myndigheten och minska dess beroende av det särskilda jämställdhetspolitiska sakanslaget inom området. Vi bedömer att det finns ytterligare behov av att regeringen förtydligar och utvecklar sin styrning av Jämställdhetsmyndigheten. Det bör ske genom att regeringen tydliggör och stärker myndighetens samordningsuppgifter inom arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Jämställdhetsmyndigheten ska dock inte ta över andra myndigheters ansvar eller uppgifter, utan samordningscentret ska tillföra ett mervärde till det arbete som redan bedrivs i dag.

Att öka graden av samordning av arbetet och att samla samordningsansvaret hos en aktör som har överblick över hela området ger myndigheterna bättre förutsättningar att bidra till genomförandet av den nationella strategin och dess strategiska områden (se kapitel 11 och 12). En ökad samordning kan bidra till att myndigheterna samarbetar bättre och kan stärka insatserna på området vilket möjliggör en bättre behovsanpassning i stödet till andra myndigheter, regioner, kommuner och civilsamhället och i förlängningen stödet till våldsutsatta och våldsutövare.

[10] Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025*, Utgiftsområde 13.
[11] Bet. 2024/25:FiU1. *Statens budget 2025.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Det är många myndigheter, regioner, kommuner och andra aktörer som ingår i arbetet. Dessa har i dag uppgifter inom ramen för sina respektive verksamhetsområden och bedriver exempelvis normgivning, forskning och kunskaps- och metodutveckling. Det handlar bland annat om insatser från Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och Socialstyrelsen, från universitet, skolan och Statens skolverk (Skolverket), från hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Dessa aktörer ska uppfylla andra viktiga demokratiska grundvärden. Till exempel finns lagkrav på myndigheterna inom rättsväsendet att genomföra sina uppgifter med beaktande av grundläggande rättssäkerhetsgarantier (se exempelvis 23 kap. 4 § rättegångsbalken). Socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska bedrivas utifrån bästa tillgängliga kunskap (3 § förordningen [2015:155] om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst). Vården ska dessutom ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet (3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]). Dessa särskilda krav innebär en nödvändig specialisering, vilket i sin tur är en faktor som bidrar till ett behov av ökad samordning på både nationell och regional nivå. Vi bedömer därför att det finns ett behov av en samordnande aktör som dels kan arbeta utifrån ett brett jämställdhetsperspektiv, dels se till att alla aktörers specifika kunskap och roll tas tillvara. Samordningscentrumet kan göra detta på nationell nivå medan länsstyrelserna kan göra det på regional nivå.

Regeringen har flera olika alternativ för att skapa förutsättningar för att stärka och utveckla Jämställdhetsmyndighetens samordnande roll (se även avsnitt 8.2.3). Vår bedömning är att det lämpligast sker genom att regeringen inrättar ett nationellt samordningscentrum som ska bedriva ett effektivt, samordnande och strategiskt arbete avseende samtliga våldsformer. Ett samordningscentrum bidrar till att göra Jämställdhetsmyndighetens funktion känd hos övriga myndigheter och andra aktörer och underlättar ändamålsenlig samverkan och myndighetsgemensamma insatser mot våldet. Genom samordningscentrumet får Jämställdhetsmyndigheten ett tydligare mandat att samordna det nationella arbetet mot mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Förslaget innebär att Jämställdhetsmyndighetens uppgift om nationell samordning mot prostitution och människohandel (NSPM) ska integreras i och

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

genomföras av det nya centrumet. Myndighetens uppgifter ska således fortsatt omfatta människohandel för alla ändamål.

Regeringen har i december 2024 beslutat att uppdra till Jämställdhetsmyndigheten och Länsstyrelsen Östergötland att förbereda överföring av uppgifter rörande hedersrelaterat våld och förtryck (se kapitel 6). Det innebär att de uppgifter som i dag ligger på Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland (NCH) ska flyttas till Jämställdhetsmyndigheten. Även dessa uppgifter ska ingå i samordningscentrumet.

Jämställdhetsmyndigheten hanterar flera statsbidrag inom området. Denna hantering berörs inte av vårt förslag.

Vår bedömning är att samordningen inom det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld bör öka på grund av följande skäl:

- Internationella åtaganden och rekommendationer föreskriver samordning.
- Den politiska prioriteringen att motverka våldet kräver stärkt samordning.
- Det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld behöver en stärkt samordning.
- Ett samordningscentrum vid Jämställdhetsmyndigheten stärker kopplingen till övriga jämställdhetspolitiken.
- Ett samordningscentrum understryker vikten av arbetet mot våld och tydliggör Jämställdhetsmyndighetens funktion.
- Det krävs ökad samordning för att stärka kunskapskedjan.
- Ökad samordning kan bidra till mer ändamålsenlig samverkan för att motverka våldet.

8.1.1 Internationella åtaganden och rekommendationer föreskriver samordning och samverkan

Vi bedömer att en aktör som i högre grad samordnar insatser inom det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld och främjar samverkan mellan olika myndigheter, regioner, kommuner och andra aktörer

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

kan bidra till att Sverige i högre utsträckning fullgör sina konventionsåtaganden.

Sverige är part till flera internationella konventioner som reglerar mänskliga rättigheter och jämställdhet. FN:s kvinnokonvention och Europakonventionen om mänskliga rättigheter ställer krav på medlemsstaterna att vidta lagstiftningsåtgärder för att säkerställa att nationell lag tryggar enskildas mänskliga fri- och rättigheter. Flera konventioner reglerar allas rätt att leva sina liv i frihet från våld, framför allt Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) och Europarådets konvention mot människohandel (se kapitel 4). Flera av konventionerna har bestämmelser som gäller samverkan och samordning och utgår från att arbetet ska utgå från ett strukturellt perspektiv. Det innebär att de beskriver att våld mot kvinnor är ett uttryck för historiskt ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män och att det är dessa förhållanden som har lett till att män dominerar och diskriminerar kvinnor och som hindrar kvinnors utveckling. Vidare framgår i konventionerna att våld mot kvinnor på strukturell nivå är en av de viktigaste orsakerna till att kvinnor fortsatt är underordnade män.[12] Jämställdhetsmyndigheten kan både främja arbetet och bistå med att säkerställa att det finns ett jämställdhetsperspektiv och en enighet kring centrala definitioner och begrepp i genomförandet.

Istanbulkonventionen föreskriver att medlemsstaternas politik ska vara samordnad (artikel 7). Detta innebär bland annat att medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att förebygga och bekämpa alla former av våld som omfattas av konventionen och bemöta våld mot kvinnor utifrån ett helhetsperspektiv. Arbetet ska bedrivas långsiktigt och medlemsstaterna bör undvika alltför kortsiktiga eller projektliknande organisationer (se även kapitel 4). Istanbulkonventionen föreskriver också att medlemsstaterna ska inrätta en tydlig samordning av de nationella myndigheternas arbete mot våld (artikel 10). Detta innebär att medlemsstaterna ska utse eller inrätta ett eller flera offentliga organ. Dessa ska ansvara för att samordna, genomföra, bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa alla former av våld som omfattas av konventionen. Jämställdhetsmyndigheten har delvis denna roll i dag. Myndigheten ska bidra till en strategisk, samman-

[12] Se vårt delbetänkande där vi beskriver detta mer ingående, SOU 2024:21, s. 107.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

hållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Enligt den senaste rapporten från GREVIO, som är det organ som granskar medlemsstaternas efterlevnad av konventionen, har enheten för jämställdhetsfrågor på Arbetsmarknadsdepartementet ansvar för policyutveckling avseende mäns våld mot kvinnor och delar den samordnande rollen med Jämställdhetsmyndigheten.[13] Vi bedömer att samordningscentrumet tydligare kan fylla fler uppgifter att samordna, ge stöd till genomförande och följa myndigheternas arbete mot våld. Det kan också till exempel handla om att centrumet tillsammans med länsstyrelserna ska främja utvecklingen av former för myndighetssamverkan som identifierats som verksamma, så som regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck eller regionkoordinatorerna som arbetar mot prostitution och människohandel. Samordningscentrumet kan också i högre utsträckning bidra till policyutvecklingen på området. Vi bedömer att centrumet på så sätt tydligare och mer uttalat kan bli Sveriges utpekade aktör för att leva upp till artikel 10 i Istanbulkonventionen. Det finns exempel på sådan tvärsektoriell organisering i exempelvis Finland (se kapitel 4).

Det finns liknande krav på samordning i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Den föreskriver att varje medlemsstat dels ska inrätta specialiserade personer eller enheter som särskilt ska inrikta sig på att bekämpa människohandel. Medlemsstaterna ska också vidta de åtgärder som kan behövas för att samordna sina regeringsdepartements och andra offentliga organs riktlinjer och åtgärder mot människohandel, i lämpliga fall genom att inrätta samordningsorgan. Medlemsstaterna ska inrätta nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer och förse dem med de resurser som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt (artikel 19). Medlemsstaterna ska samla in statistik (artikel 19 a) och senast 2028 ska arbetet formaliseras i nationella handlingsplaner mot människohandel (artikel 19 b).

Berörd personal ska utbildas om förebyggande och bekämpning av människohandel och om mänskliga rättigheter. Medlemsstaterna ska slutligen tillsätta en nationell rapportör som övervakar statliga institutioners brottsbekämpning och tillämpningen av kraven på

[13] Europarådet (2024). *Building trust by delivering support, protection and justice. Sweden. First thematic evaluation report.* (GREVIO(2024)12).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

nationell lagstiftning (artikel 29). I Sverige har Polismyndigheten rollen som nationell rapportör.

Även i EU:s direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer föreskrivs krav på samordning och samarbete (artikel 38). Medlemsstaterna ska anta och genomföra en nationell, effektiv, heltäckande och samordnad politik som innefattar alla lämpliga åtgärder för att förebygga och bekämpa alla former av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Direktivet ställer även krav på samordning. Medlemsstaterna ska utse eller inrätta ett eller flera offentliga organ som ska ansvara för att samordna, genomföra, övervaka och utvärdera politik och åtgärder för att förhindra och bekämpa alla former av våld som omfattas av direktivet. Dessa organ ska även ansvara för viss datainsamling (artikel 44). Medlemsstaterna ska säkerställa att politiken samordnas på central nivå och, om det är möjligt, på regional och lokal nivå. Medlemsstaterna ska även ta fram handlingsplaner mot våld (artikel 39). Direktivet är helt nytt och ska vara genomfört i svensk rätt senast den 14 juni 2027 (artikel 49).

Samordningscentrumet kan bidra till att stärka Sveriges arbete i enlighet med direktivens och konventionernas krav, exempelvis genom att ta fram underlag till handlingsplaner.

8.1.2 Den politiska prioriteringen att motverka våldet kräver stärkt samordning

Samordning är ett känt behov

Behovet av samordning av det jämställdhetspolitiska arbetet är känt sedan länge och har synliggjorts av flera utredningar. Jämställdhetsutredningen, som föreslog att regeringen skulle inrätta Jämställdhetsmyndigheten, pekade tydligt på behoven av samordning inom vissa områden, att det krävs ökad kompetens och kunskap i frågor om jämställdhet och att det därför krävs en långsiktighet i myndighetsutövningen.[14] Utredningen pekade därför ut att myndigheten som en av de viktigaste uppgifterna skulle samordna och genomföra uppdrag som rör flera departement och myndigheter, framför allt gällande det jämställdhetspolitiska delmålet om våld.[15] I den

[14] SOU 2015:86. *En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken,* s. 483.
[15] Ibid., s. 492.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

regeringsskrivelse som innehåller nu gällande strategi (se avsnitt 9.3) delade regeringen Jämställdhetsutredningens bedömning om att det finns ett kontinuerligt och växande behov av uppföljning, analys, samordning och stöd på jämställdhetspolitikens område med utgångspunkt i jämställdhetspolitikens prioriteringar.[16]

Det tvärsektoriella området gör att det finns ett större behov

Jämställdhetspolitiken är tvärsektoriell. Det innebär att det krävs insatser från vitt skilda myndigheter inom flera olika sektorer. Myndigheterna styrs av olika regelkomplex och logiker. Styrningen sker från flera olika politikområden, till exempel jämställdhetspolitiken, kriminalpolitiken och socialpolitiken. Området rymmer både myndigheter med rent strategiska uppgifter, till exempel kunskapsmyndigheter med uppgift att ta fram och sprida stödmaterial, och myndigheter som arbetar operativt med klientnära verksamhet på nationell, regional och lokal nivå. Dessutom samexisterar de jämställdhetspolitiska frågorna med andra tvärsektoriella politikområden, exempelvis funktionshinderpolitiken, barnrättspolitiken, hbtqi-politiken och ungdomspolitiken. En utmaning är att få in även dessa perspektiv i myndigheternas arbete inom jämställdhetspolitiken.

Myndigheterna uttrycker behov av ökad samordning

Enligt instruktionen ska Jämställdhetsmyndigheten som huvudsaklig uppgift arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen. Myndigheten ska vidare bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Den huvudsakliga samordningsuppgiften gäller i dag samtliga jämställdhetspolitiska delmål. I arbetet ska myndigheten främja samordningen av jämställdhetspolitiska insatser (3 §). Myndigheten ska även samordna arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål, vilket är ett tydligare samordningsansvar jämfört med övriga våldsformer inom det sjätte delmålet (4 §).

[16] Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, s. 99.

ttjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Flera av de myndigheter och andra aktörer som vi har träffat påtalar behovet av tydligare och stärkt samordning av arbetet inom den nationella strategin. Jämställdhetsmyndigheten har även själv uppgett att mandatet att samordna eller att stödja andra myndigheters arbete inom området inte är tillräckligt tydligt. Tillämpningsområdet för strategin är omfattande och såväl myndigheter som regioner, kommuner och civilsamhällesorganisationer påtalar att det är svårt att få en tydlig bild av allt som pågår inom området och hur ansvarsfördelningen ser ut. Många ser att förstärkt samordning kan öka genomslaget för myndigheternas insatser i kommunal och regional verksamhet. Vi har bland annat fått uppgifter om att det inte alltid varit tydligt vilka myndigheter som haft uppdrag inom samma område. Det har inte heller alltid varit tydligt hur närliggande uppdrag förhåller sig till varandra och hur de nationella myndigheterna skulle kunna samverka och bidra till varandras måluppfyllelse. Det innebär att myndigheter och andra aktörer delvis upplever arbetet som fragmentiserat och regeringens styrning som splittrad. Dessa brister leder till ett mindre effektivt arbete, eftersom myndigheter och andra aktörer inte alltid känner till pågående initiativ och därmed inte kan dra nytta av eller bygga vidare på annat pågående arbete. En bidragande orsak till bristen på samordning är att det är många myndigheter som har fått uppdrag inom ramen för strategin. Det förekommer också att instruktionsenliga uppgifter och uppdrag till olika myndigheter tangerar eller överlappar varandra men saknar tydlighet kring behov av samverkan och arbetsfördelning. Det kan till viss del lösas genom bättre samordning inom Regeringskansliet för att undvika dubbelarbete hos myndigheterna. En närmare och mer målstyrd samverkan mellan relevanta departement och enheter inom Regeringskansliet skulle kunna bidra till bättre förutsättningar för att sektorsövergripande åtgärder på våldsområdet blir mer träffsäkra och effektiva. Det ingår dock inte i vårt uppdrag att undersöka det interna arbetet i Regeringskansliet.

Jämställdhetsmyndigheten spelar en viktig roll i att stödja andra myndigheter i genomförandet av strategin. Eftersom myndigheten inrättades samtidigt som den nuvarande nationella strategin beslutades har rollen succesivt utvecklats under strategiperioden. Samordningsrollen och dess gränssnitt i förhållande till andra myndigheters ansvar är fortfarande inte helt tydlig.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

För att stärka samordningen på området behöver Jämställdhetsmyndigheten få en tydligare utpekad uppgift av regeringen att arbeta med hela det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld jämfört med i dag. En sådan utpekad uppgift tydliggör både vad regeringen förväntar sig av myndigheten och myndighetens roll gentemot andra myndigheter och aktörer som bedriver arbete inom delmål sex. Flera myndigheter, regioner och kommuner som vi samtalat med menar att regeringen kan tydliggöra och stärka den samordnande rollen. Myndigheten efterfrågar också själv ett tydligare samordningsansvar av hela strategin. Vi har samtalat med samtliga myndigheter som berörs av vårt förslag. De flesta ställer sig positiva till att Jämställdhetsmyndigheten får ett tydligare samordningsmandat.

Ett nationellt samordningsansvar som ligger på en förvaltnings- och expertmyndighet måste vara relevant för operativa och strategiska myndigheter och aktörer på området. Det måste även bygga vidare på det erfarenhets- och kunskapsutbyte som finns i dag. För att möjliggöra detta behövs en bred kompetens hos Jämställdhetsmyndigheten men också ett nära samarbete som möjliggör utbyte av kompentenser och kunskapsöverföring mellan myndigheterna. På så vis kan myndigheternas uppgifter, mandat och resurser tydligare kanaliseras mot en gemensam målbild. Myndigheterna bör samverka kring planeringen av arbetet och då formulera denna gemensamma målbild (se avsnitt 8.3.4).

Ett samordningscentrum underlättar samverkan och kan stödja andra myndigheter att utveckla sitt arbete

Arbetet mot våld är tydligt prioriterat inom jämställdhetspolitiken. Runt 90 procent av den anslagna budgeten för särskilda jämställdhetsåtgärder går för närvarande till åtgärder inom den nationella strategin (se avsnitt 6.4.4). Våldet är också en prioritet inom kriminalpolitiken (se avsnitt 8.1). Det går dock inte att följa hur stor del av anslaget som går till arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer eller hedersrelaterat våld och förtryck inom utgiftsområde 4, som är det utgiftsområde som huvudsakligen avser kriminalpolitiskt inriktad verksamhet.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Den tydliga politiska prioriteringen talar för att det behövs ett särskilt fokus inom just detta område. Det bör ske genom ett förtydligat samordningsansvar för Jämställdhetsmyndigheten, samtidigt som särskilt centrala myndigheter får i uppgift att medverka i det myndighetsgemensamma arbetet. På så sätt förtydligas den politiska prioriteringen också i styrningen.

För att utveckla arbetet och effektivt motverka våldet och säkra skydd till utsatta är det fortsatt avgörande med en välfungerande samordning av insatser och samverkan mellan ett stort antal aktörer på olika nivåer i samhället. Trots skillnader i mandat, grunduppdrag och rollfördelning hos de olika myndigheter som bedriver verksamhet inom området finns det goda möjligheter att fokusera och effektivisera arbetet. Ett samordningscentrum kan bidra till att identifiera gemensamma utmaningar och dra nytta av varandras erfarenheter och kompetens, vilket i förlängningen bidrar till att stärka alla aspekter av arbetet, från brottsbekämpning till att våldsutsatta får ett mer sammanhållet och behovsanpassat stöd. Detta sker genom att Jämställdhetsmyndigheten, med sin helhetsbild av det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld, kan underlätta samverkan och bistå andra myndigheter med att utveckla sitt arbete. Det kan ses som en förstärkning av det arbete Jämställdhetsmyndigheten gör i det generella arbetet med jämställdhetsintegrering.

8.1.3 Det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld behöver en stärkt samordning

I dag ansvarar Jämställdhetsmyndigheten generellt för samordning av jämställdhetspolitiska insatser och har en specifik uppgift för samordningen mot prostitution och människohandel. NCH har en samordningsfunktion i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, som ska flyttas till Jämställdhetsmyndigheten enligt regeringens beslut (se avsnitt 6.5.3). Det gör att Jämställdhetsmyndighetens samordning kan utgå från alla våldsformer som omfattas av vårt förslag till delmål sex och att parallella spår i samordningen kan undvikas. Vårt förslag innebär att arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska ingå i det nya samordningscentrumets uppgifter. Samordningsfunktionerna för prostitution och människohandel respektive hedersrelaterat våld

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

och förtryck är motiverade av flera skäl, bland annat utifrån krav i internationella konventioner men också utifrån att det är komplexa ärenden som kräver särskilda insatser. Vi bedömer att även arbetet mot mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer behöver en stärkt samordning för att möjliggöra fokus på det förebyggande arbetet (se avsnitt 8.2.1).

Den nuvarande samordningen av arbetet mot prostitution och människohandel ska ingå i samordningscentrumet

Jämställdhetsmyndigheten har redan i dag i instruktionsenlig uppgift att samordna arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling. Det sker genom Nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM) (se avsnitt 6.5.1). Vårt förslag innebär att Jämställdhetsmyndigheten fortsatt ska samordna arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål. Vi bedömer att arbetet mot utnyttjande i prostitution och människohandel kan stärkas ytterligare genom att NSPM ingår i samordningscentret och därigenom öka koordineringen med arbetet mot övriga våldsformer.

Jämställdhetsmyndigheten har ansvar att samordna arbetet mot prostitution och alla former av människohandel. Det innebär att myndigheten utöver de exploateringsformer som faller under den nationella strategin, såsom människohandel för sexuella ändamål, också samordnar arbetet mot till exempel människohandel för tvångsarbete och människohandel kopplat till tiggeri. Inom ramen för arbetet mot människohandel för tvångsarbete ingår Jämställdhetsmyndigheten i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet för att stärka människohandelsperspektivet i arbetet.

Enligt instruktionen ska Jämställdhetsmyndigheten främja utvecklingen av förebyggande insatser mot prostitution och människohandel för alla ändamål. Regeringen beslutade i december 2024 om en förändring av Jämställdhetsmyndighetens instruktion som trädde i kraft den 21 januari 2025. Arbetet mot prostitution nämns nu uttryckligen i samordningsuppdraget. Jämställdhetsmyndigheten har tidigare fört fram att arbetet i sin helhet skulle stärkas om det tydliggjordes att samordningsansvaret omfattar arbetet mot utnytt-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

jande i prostitution. Vi delar den bilden och det är en välkommen förändring som ligger i linje med våra förslag. I enlighet med vår föreslagna delmålsformulering bör det i instruktionen tydliggöras att samordningsansvaret innefattar *utnyttjande i* prostitution och människohandel. Detta för att markera att prostitution i sig innebär ett utnyttjande och att insatser ska inriktas mot efterfrågan och de som utnyttjar personer i prostitution snarare än mot de som utnyttjas. Personer i prostitution ska erbjudas det stöd och skydd som de har rätt till.

Regeringen har samtidigt beslutat att lägga till en uppgift i Jämställdhetsmyndighetens instruktion om att myndigheten ska ingå i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet (4 § p. 4). Uppgiften regleras i samma bestämmelse som övriga uppgifter som rör arbete mot våld. Vårt förslag om ett samordningscentrum innebär en ny lydelse av hela 4 §. Uppgiften om att ingå i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet bör därför flyttas till 3 § (se kapitel 1).

Inom ramen för uppgiften att samordna arbetet mot prostitution och människohandel har myndigheten ett brett ansvar, inte minst gällande stöd och skydd till utsatta. Jämställdhetsmyndigheten får förhandla och ingå överenskommelser med FN:s migrationsorganisation International Organization for Migration (IOM) om återvändandeprogrammet för personer utsatta för prostitution och människohandel, under förutsättning att överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan.[17] NSPM finansierar och samordnar också regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel och ansvarar för Manual vid misstanke om människohandel. För att dessa processer ska fungera är en nära myndighetssamverkan avgörande och myndigheten samordnar Nationellt metodstödsteam (NMT). Det består av representanter från myndigheter och andra relevanta aktörer som arbetar mot prostitution, exploatering och människohandel. I NMT ingår bland andra Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket, samt verksamheter inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. NMT arbetar mot alla former av människohandel och därför ingår också myndigheter som inte omfattas av våra förslag till instruktionsskrivningar, till exempel. Arbetsmiljöverket. De deltagande myndigheterna har inga regeringsuppdrag eller andra former av stra-

[17] 4 a § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

tegiskt vägledande styrdokument för att ingå i NMT. Det kan bidra till att syftet med samverkan och aktörernas mandat blir otydligt. Jämställdhetsmyndigheten har också initierat en utvärdering av NMT för att identifiera vägar framåt för att stärka myndighetssamverkan.

Vårt förslag till nya myndighetsinstruktioner kan bidra till att mandat och rollfördelningar kan bli tydligare i arbetet och att fler myndigheter kan komma att ingå i NMT vid behov. Detta kan också bidra till att ytterligare understryka myndigheternas ansvar enligt Manual vid misstanke om människohandel och därigenom stärka stödprocessen för utsatta i Sverige.

Verksamhetsövergången av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck stärker samordningen

Både Jämställdhetsmyndigheten och NCH har haft uppgifter rörande hedersrelaterat våld och förtryck. Regeringen har i december 2024 beslutat att ge Jämställdhetsmyndigheten och Länsstyrelsen Östergötland i uppdrag att förbereda en verksamhetsövergång. NCH:s uppgifter rörande hedersrelaterat våld och förtryck ska i stort föras över till Jämställdhetsmyndigheten.

Det har inte ingått i våra direktiv att titta specifikt på verksamheten vid NCH. I vårt uppdrag har dock ingått att se om det finns överlappningar mellan olika myndigheters uppgifter, vilket vi kan konstatera att det har funnits avseende hedersrelaterat våld och förtryck. Vi har i vårt utredningsarbete träffat aktörer som anser att styrningen på området hedersrelaterat våld och förtryck är fragmentiserad och splittrad eftersom Jämställdhetsmyndigheten och NCH har haft snarlika uppgifter. Exempelvis ska NCH stödja och bidra till ett strategiskt, förebyggande och kunskapsbaserat arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck på nationell, regional och lokal nivå. De ska också samla och sprida kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck baserad på forskning och beprövad erfarenhet (2 och 3 §§ förordningen [2022:1345] om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck). Jämställdhetsmyndigheten ska främja utvecklingen av förebyggande insatser mot bland annat hedersrelaterat våld och förtryck samt synliggöra och motverka hedersrelaterat våld och förtryck med inriktning på nationell kunskapsutveckling och strategiska övergripande frågor (3 och 4 §§ förordningen

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

[2017:937] med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten). Därtill har Jämställdhetsmyndigheten fått i uppdrag att ta fram en kunskaps- och forskningsöversikt om hedersrelaterat våld och förtryck med internationella perspektiv, uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap och månggifte i Sverige samt att genomföra kompetenshöjande insatser som liknar de förordningsstyrda uppgifter som nu ska föras över från NCH till Jämställdhetsmyndigheten. Detta har bidragit till en otydlighet om respektive aktörs roll. Jämställdhetsmyndigheten har framfört till oss att de samordnande uppgifterna bör samlas hos dem. Regeringens beslut att samla uppgifterna hos Jämställdhetsmyndigheten ligger alltså väl i linje med de resultat vår analys av arbetet visat. Tidigare analyser har också pekat på detta. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har i en analys rekommenderat att samordningsuppdraget delas upp i ett nationell och ett regionalt uppdrag.[18]

En av NCH:s uppgifter är att säkerställa att det finns en särskild nationell funktion dit enskilda som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck samt deras närstående kan vända sig för råd och vägledning på generell nivå (3 § p. 5 förordningen [2022:1345] om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck). NCH har uppfyllt uppgiften genom avtal med Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK). NCK tillhandahåller en stödtelefon till utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, som startades i juni 2024.[19]Av regeringens beslut framgår att denna uppgift inte ska beröras av verksamhetsöverflytten. I det senaste regleringsbrevet till Uppsala universitet framgår i stället att det ska ingå i NCK:s uppdrag att stödja driften av nationella stödtelefoner med chattfunktioner som riktar sig till kvinnor, män, icke-binära och personer med transerfarenhet samt personer som utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck. Det innebär att driften och finansieringen av stödtelefonen för utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck från och med 2025 i sin helhet har inordnats vid Uppsala universitet (NCK).[20]

[18] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2020). *Strukturer för stöd*. (Rapport 2020:8).
[19] Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. www.hedersfortryck.se/aktuellt/stodlinje-for-personer-utsatta-for-hedersfortryck/. (Hämtad 2024-12-06).
[20] Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet. U2022/04004 (delvis), U2023/03645 (delvis, U2024/02837 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Uppsala universitet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Länsstyrelsen Östergötland har fått i uppdrag att se över hur dess nuvarande uppgift att ge stöd till yrkesverksamma som i sin verksamhet hanterar frågor om hedersrelaterat våld och förtryck, kan omhändertas samt hur stöd, drift och utveckling av regionala resurscentra mot hedersrelaterat våld och förtryck kan organiseras och finansieras efter verksamhetsflytten. Se mer om vår bedömning av behov av fortsatt stöd till yrkesverksamma i avsnitt 8.6.2.

8.1.4 Ett samordningscentrum vid Jämställdhetsmyndigheten stärker kopplingen till övriga jämställdhetspolitiken

Det är viktigt att det finns en stark koppling mellan arbetet mot våld och arbetet med jämställdhetsintegrering och övriga jämställdhetspolitiska delmål. Därför är det naturligt att centrumet ligger vid Jämställdhetsmyndigheten. Jämställdhetsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor som rör jämställdhetspolitiken. Andra centrala myndigheter ansvarar för en avgränsad del inom nuvarande delmål sex, till exempel ansvarar Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten för uppgifter inom brottsbekämpning och Socialstyrelsen för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Om regeringen gav uppgiften att samordna arbetet till någon annan myndighet skulle det var svårt att få in samtliga tvärsektoriella perspektiv som ett framgångsrikt arbete mot våld kräver. Det skulle dessutom bidra till en fragmentisering av jämställdhetspolitiken, där arbetet mot våld organiseras helt skilt från det övriga jämställdhetspolitiska arbetet. Därutöver skulle det leda till nya gränsdragningsproblem gentemot Jämställdhetsmyndigheten. Vi har utifrån detta inte identifierat någon annan myndighet som skulle vara aktuell för uppgiften.

8.1.5 Ett samordningscentrum understryker vikten av arbetet mot våld och tydliggör Jämställdhetsmyndighetens funktion

Arbetet mot våld kräver insatser från hela samhället. Det är många aktörer inom olika områden som behöver samarbeta. Många av myndigheternas uppdrag inom det sjätte delmålet handlar om att sprida kunskap. Det kan handla om informations- och kunskaps-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

insatser riktade till myndighetsanställda, våldsutsatta eller andra aktörer.[21] Det är således av stor vikt att myndigheterna arbetar med att informera, kartlägga och sprida kunskapen brett. Ett nationellt samordningscentrum mot våld understryker vikten av arbetet mot våld. Det innebär en ambitionshöjning i arbetet när en myndighet får i uppdrag att samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot alla våldsformer inom jämställdhetspolitiken. Det påvisar att arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel är högt prioriterade frågor inom svensk förvaltning. Det sänder vidare en tydlig signal till allmänheten och de som är utsatta för våld att samhället sluter upp brett bakom regeringens nollvision mot våld. Ett utpekat ansvar för samordningen hos Jämställdhetsmyndigheten kan också tydliggöra myndighetens funktion och ansvar i arbetet för andra aktörer som verkar inom delmål sex, såväl myndigheter, regioner, kommuner som civilsamhällesorganisationer. Det ger även ökade möjligheter till en helhetsbild över området och olika aktörers roller och mandat. Samtidigt har Jämställdhetsmyndigheten som förvaltningsmyndighet för jämställdhetpolitiken svårt att nå samtliga regioner och kommuner i landet och att möta de behov som finns. Därför måste centrumet och de övriga centrala myndigheterna arbeta nära tillsammans med länsstyrelserna, som har det regionala ansvaret, och vi lämnar även förslag på justeringar av deras roll (se avsnitt 8.5).

8.1.6 Det krävs ökad samordning för att stärka kunskapskedjan

Vi har i uppdrag att lämna förslag på åtgärder som syftar till att kommuner och regioner i större utsträckning ska använda de kunskapsstöd som nationella myndigheter erbjuder inom det sjätte delmålet samt bedöma inom vilka sektorer det finns störst behov av insatser för förändrade arbetssätt.

[21] Se exempelvis uppdrag till Brottsoffermyndigheten, MUCF och Skatteverket Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2023/02737 (delvis) Ju2023/01296 (delvis) och Ju2023/00587 *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Brottsoffermyndigheten*, Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2023/03224 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* och Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2023/03131 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Skatteverket*.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Många myndigheter har redan i dag i uppgift att sammanställa och sprida kunskap. Med en ökad nationell samordning kan det ske på ett mer systematiskt sätt. Det kan också möjliggöra bättre metodutveckling, implementering och sammanhållen kompetensutveckling. Vi lämnar flera förslag för att tydliggöra den nationella strukturen för kunskapsstöd. Förutom ett samordningscentrum lämnar vi förslag om att tydliggöra Socialstyrelsens ansvar för att bland annat utveckla och utvärdera metoder för arbetet med våldsutsatta inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården (se avsnitt 8.5). För att stärka andra perspektiv i arbetet, föreslår vi att flera myndigheter som företräder särskilda perspektiv, till exempel Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Myndigheten för delaktighet (MFD) och Barnafrid vid Linköpings universitet ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot våld (se avsnitt 8.3). Vi lämnar också förslag om att renodla länsstyrelsernas roll. Fokus för länsstyrelserna bör ligga på att stödja och bidra till ett strategiskt och kunskapsbaserat arbete i länet, främja samverkan samt bidra till utbildning och kompetensutveckling, inklusive stöd till implementering av nationella myndigheters kunskapsstöd (se avsnitt 8.4).

För att arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel ska vara effektivt krävs kunskap och kompetens om våld. Kunskapen är avgörande för att myndigheter, regioner, kommuner och andra aktörer ska kunna erbjuda ändamålsenliga insatser inom sina respektive verksamhetsområden. För att den senaste kunskapen och metoderna ska komma till praktisk användning behöver det finnas en fungerande kunskapskedja, från forskning och nationella kunskapsproducerande myndigheter till regional och lokal nivå. En effektiv kunskapskedja behöver också omhänderta kunskaper och behov som finns och utvecklas på lokal nivå. För yrkesverksamma handlar det om att teoretiska kunskaper ska kunna omsättas i praktiken och att det ska finnas förutsättningar och verktyg i den egna verksamheten för att kunna agera utifrån sina kunskaper och kompetenser.

Det är svårt att prata om en kunskapskedja för hela det sjätte delmålet. Behoven och förutsättningarna ser olika ut inom olika delar av arbetet mot våld, men det finns utvecklingsbehov i alla sektorer. Det handlar om behov av olika kunskap, metoder och arbetssätt beroende på sektor (se kapitel 11). När det handlar om

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

kunskapsstöd kopplat till stöd och skydd är till exempel Socialstyrelsen ansvarig för att genom kunskapsstöd och föreskrifter bidra till att hälso- och sjukvården och socialtjänsten bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. När det gäller skolans område, som är viktig för det förebyggande arbetet, är det Skolverket som förvaltningsmyndighet som är den statliga myndighet som bäst kan stöda huvudmän i deras arbete.

I dagsläget finns dock ingen formaliserad struktur för det statliga stödet till lokal nivå inom ramen för delmål sex. I den nu gällande nationella strategin finns en nationell stödstruktur för regionalt och lokalt arbete mot mäns våld mot kvinnor beskriven.[22] Strukturen baserades på flera olika myndighetsgemensamma regeringsuppdrag där de flesta upphört sedan 2022. Ett exempel är ett uppdrag till Socialstyrelsen att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, sexuellt våld samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål.[23] Socialstyrelsen skulle samverka med en rad andra myndigheter (länsstyrelserna, NCK, Jämställdhetsmyndigheten, Barnafrid samt det nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck som sedermera blev NCH). Syftet var att ge ett enhetligt statligt stöd till kommuner och vårdgivare på området. En utvärdering av uppdraget visade att en majoritet av kommunerna uppger att de upplever att de har haft ganska eller mycket stor nytta av kompetensstöden de tagit del av.[24]

Det finns fler exempel på liknande uppdrag om kunskapsstöd till myndigheter under strategiperioden, bland annat till MUCF och MFD.[25] Även andra aktörer, såsom Sveriges kommuner och regioner (SKR) och civilsamhällesorganisationer tar fram och sprider kunskapsstöd. Det finns även kunskapsstöd inom närliggande områden, exempelvis det brottsförebyggande området.

Flera myndigheter vi har pratat med menar att det inte är tillräckligt tydligt hur kunskapskedjan ska se ut och fungera. Det finns också en önskan om en tydligare helhetsbild över kunskapskedjan och myndigheternas olika roller. Många lyfter att det för-

[22] Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – Feministisk politik för en jämställd framtid*, s. 124.
[23] S2020/01591/SOF (delvis). (2020-03-12). *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbetet mot våld i nära relationer.*
[24] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). *Medel mot våld. Måluppfyllelse för utvecklingsmedel och kompetensstöd till arbete mot våld i nära relationer.* Rapport 2023:7.
[25] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

svårar för yrkesverksamma att ta del av den kunskap som finns när det är så många myndigheter som sprider kunskap och stöd. Den bristande samordningen och strukturen för kunskapskedjan försvårar också för länsstyrelserna, som har i uppdrag att ge regionala och lokala verksamheter stöd i att införa metoder, arbetssätt och kunskapsstöd. Representanter från länsstyrelserna har efterfrågat en tydligare styrkedja för kompetensstöd från den nationella nivån, till den regionala och lokala nivån.

Statskontoret har konstaterat att kunskapskedjan behöver fungera bättre och att arbetat kan utvecklas.[26] Det innefattar att identifiera behov, producera, sprida och tillämpa kunskap inom området. Statskontoret pekar särskilt på behovet av att myndigheterna i större utsträckning bidrar till att verkningsfulla metoder och arbetssätt tas fram och att underlätta för de inblandade aktörerna att använda dem. Det finns därför behov av att myndigheterna gör tydligare prioriteringar av vilka kompetensstöd som ska tas fram och hur de ska spridas till kommuner och regioner.

Det finns också behov av att i större utsträckning ge stöd till implementering av kunskap och metodstöd. Metoder och kunskapsstöd behöver förvaltas och tillgängliggöras för att förbättra förutsättningarna för att de tillämpas av praktiker inom området och för att få genomslag i arbetet. Det arbetet behöver samordnas i högre grad och mer långsiktigt, vilket kan ske genom ett samordningscentrum vid Jämställdhetsmyndigheten. Det främjar utvecklingen i kommuner och regioner, eftersom det förenklar för till exempel länsstyrelserna vilka kunskapsstöd som ska spridas. Myndigheterna bör här samarbeta, men samtidigt ta ansvar för mottagare inom sina respektive verksamhetsområden, det vill säga Skolverket ska sprida kunskap till skolorna medan Socialstyrelsen ska sprida kunskap till socialtjänsterna och hälso- och sjukvården. Länsstyrelserna är en central aktör för att nå ut till regional och lokal nivå och de nationella myndigheterna bör samverka med dem i arbetet (se även avsnitt 8.5). Länsstyrelserna kan på så sätt bli ett ännu tydligare nav för att föra ut myndigheternas kunskapsstöd. Det betyder samtidigt inte att allt kunskapsstöd ska kanaliseras via länsstyrelserna, då det riskerar att bli ineffektivt. Men myndigheterna behöver samordna sig och ha kontinuerlig dialog för att säkerställa att kunskapskedjan fungerar väl och för att underlätta för kommuner och regioner att ta

[26] Ibid.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

emot stödet. Jämställdhetsmyndigheten får en särskilt viktig roll i att samordna och främja samverkan mellan myndigheterna som har i uppdrag att ta fram och sprida kunskap till den lokala nivån. Det behöver också skapas forum för dialog och bedrivas kompetenshöjande insatser mellan den nationella nivån, inklusive universitet och högskolor, samt regioner och kommuner. Även här har länsstyrelserna en viktig roll, i att skapa sådana forum samt förmedla behov till myndigheterna. Vidare kan samarbete med SKR vara en nyckel för att få till stånd dialog och implementering av kunskap och bidra till att kunskapen når relevanta förvaltningar på den lokala nivån. SKR kan även bidra i arbetet med att implementera nya lagar och förordningar. Även civilsamhällets arbete bör tillvaratas och ingå i samverkan och dialoger.

8.1.7 Ökad samordning kan bidra till mer ändamålsenlig samverkan för att motverka våldet

Syftet med den nationella strategin är att förebygga och bekämpa våldet. Samverkan mellan myndigheter måste vara utformad på ett sätt som möjliggör ändamålsenliga insatser för att driva arbetet framåt och åstadkomma förändring. En brist som vi har identifierat i den nuvarande styrningen av jämställdhetspolitiken och som flera myndigheter påtalat för oss är att det innebär utmaningar att samverka kring uppdrag som inte är speglade, det vill säga där endast en av parterna har fått ett formellt uppdrag av regeringen (se avsnitt 7.5). Detta kan delvis bero på att den svenska förvaltningen är heterogen och att myndigheterna bedriver sin verksamhet på olika sätt utifrån verksamhetens krav. Det handlar också om att en grundläggande styrningsprincip är att inte över- eller dubbelreglera myndigheternas arbete. Statskontoret har i en analys visat att det då kan vara svårt för båda parter att driva arbetet med samma intensitet.[27] Myndigheter har i den svenska förvaltningsmodellen inte mandat att styra andra myndigheter, utan det måste ske genom formella styrsignaler från regeringen. Men bristen på sådana formella styrsignaler från regeringen kan göra det svårt för en myndighet som Jämställdhetsmyndigheten att nå fram i alla sektorer. Detsamma gäller för länsstyrelserna på den regionala nivån. Att Jämställdhetsmyndigheten får ett

[27] Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten.* Rapport 2024:12, s. 16.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

utpekat samordningsansvar för den grupp myndigheter som är centrala i arbetet skapar förutsättningar för samverkan, som genom reglering i myndigheternas respektive instruktioner är hållbar över tid. På så sätt skapas en sådan spegling som efterfrågas av flera myndigheter och som inte är beroende av särskilda regeringsuppdrag. Detta skapar förbättrade möjligheter till samverkan utifrån kärnuppgifterna och de utmaningar och problem som identifieras av myndigheterna. Med hjälp av mer koordinerad planering av arbetet kan myndigheterna utifrån sina respektive perspektiv och kunskapslägen identifiera nödvändiga åtgärder för att motverka och stoppa våldet (se avsnitt 8.3.4). Genom nära samverkan mellan olika discipliner kan välövervägda, riktade och väl genomförda insatser långsiktigt få effekt på såväl samhällsnivå som individnivå.

För ett effektivt arbete mot våld behöver civilsamhällets organisationer inkluderas i samordning och samverkan av arbetet på nationell, regional och lokal nivå. Civilsamhällesorganisationer ger avgörande stöd och hjälp till våldsutsatta och genomför viktiga vålds- och återfallsförebyggande insatser. Offentliga aktörer behöver använda sig av civilsamhällets kunskap och erfarenheter för att utforma och genomföra insatser som når ut till relevanta målgrupper i samhället. Jämställdhetsmyndighetens tydligt utpekade samordnande roll i arbetet mot våld möjliggör en mer långsiktig samverkan med civila aktörer i dessa frågor. Att samverka med civilsamhällesorganisationer ingår därför i vårt förslag (se avsnitt 8.2.1).

8.1.8 Eventuella nackdelar med ett samordningscentrum

Att inrätta ett centrum vid Jämställdhetsmyndigheten med ansvar för samordning utifrån hela strategin kan leda till att det skapar orimliga förväntningar på myndigheten och vilken typ av stöd den ska kunna bistå andra myndigheter med. Det är därför viktigt att betona att myndigheten inte ska ta över ansvar eller uppgifter från andra myndigheter, utan snarare stödja andra myndigheter i att fullgöra sina uppgifter utifrån delmål sex.

En annan risk är att arbetet blir för strategiskt inriktat och på vis kan komma att sakna relevans för den operativa nivån. Genom att de operativa myndigheterna aktivt deltar i planeringen av det myndighetsgemensamma arbetet kan samordningen utformas så att den

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

har relevans för och kan ge genomslag i det operativa arbetet (se avsnitt 8.3.4). Det behövs en förbättrad samverkan och samordning kring insatser till våldsutsatta, både vuxna och barn, på operativ nivå (se avsnitt 7.5). Hela samhällskedjan behöver samverka och arbeta tillsammans. Jämställdhetsmyndighetens räckvidd på regional och lokal nivå är begränsad. Det är ett brett område, där andra myndigheter, till exempel Polismyndigheten, har det operativa ansvaret. Vi bedömer dock att ett samordningscentrum, tillsammans med länsstyrelserna, har möjlighet att främja utvecklingen av former för myndighetssamverkan som identifierats som verksamma. Dessa former av myndighetssamverkan, så som regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel och regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, bidrar till att förbättra stödet till våldsutsatta.

Det finns vidare en risk med att arbetet mot våld särorganiseras ännu mer från arbetet med de övriga jämställdhetspolitiska delmålen och jämställdhetsintegrering. Det finns redan en sådan tendens, till exempel vittnar riksdagens anvisning av anslaget och mängden särskilda regeringsuppdrag inom delmål sex om det. Därför är det rimligt att regeringens jämställdhetspolitiska och kriminalpolitiska prioritering om att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra syns i regeringens styrning. Att inrätta ett centrum överväger därmed nackdelarna med ytterligare särorganisering. Eftersom kopplingen till övriga jämställdhetspolitiken är viktig är placeringen vid Jämställdhetsmyndigheten ett naturligt val. Det kommer att möjliggöra för myndigheten att arbeta utifrån samtliga delmål och synliggöra de kopplingar som finns mellan de jämställdhetspolitiska delmålen.

Det finns en risk att det läggs för stor tonvikt på arbetet mot våld i Jämställdhetsmyndigheten. Myndigheten har ett övergripande ansvar inom hela jämställdhetspolitiken kopplat till samtliga jämställdhetspolitiska delmål och ett centrum riskerar att bidra till alltför stort fokus på det sjätte delmålet. Vi kan konstatera att vårt förslag reflekterar den medelsfördelning som myndigheten redan har. Regeringen har goda möjligheter att balansera och omfördela om de anser att mer resurser behöver tillföras jämställdhetsarbetet i stort. Den nyligen tillsatta utredningen om ökad effektivitet, lång-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

siktighet samt förbättrad strategisk styrning inom fem jämställdhetspolitiska delmål utgör en god grund för ett sådant arbete.[28]

Vi har övervägt andra alternativ angående samordningscentrumets placering och organisation (se avsnitt 8.2.3).

8.2 Samordningscentrumets uppgifter och organisation

Förslag: Samordningscentrumet ska ansvara för Jämställdhetsmyndighetens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel för alla ändamål. Samordningscentrumet ska från i huvudsak jämställdhetspolitiska utgångspunkter:

- samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel,
- stödja och bidra till ett strategiskt och kunskapsbaserat arbete på nationell, regional och lokal nivå med särskilt fokus på förebyggande insatser,
- utveckla arbetssätt och samverkan mellan myndigheter på nationell, regional och lokal nivå, liksom med andra aktörer såsom civilsamhällesorganisationer, samt främja att uppgifter och roller i arbetet tydliggörs,
- främja en samordnad kunskapskedja och bistå myndigheter på nationell nivå med att utifrån behov ta fram metodstöd och genomföra kompetensutveckling,
- ge stöd till yrkesverksamma på nationell, regional och lokal nivå avseende prostitution och människohandel för alla ändamål,
- samverka med internationella aktörer, samt
- bidra till allmänhetens kunskap om våld och hur det kan förebyggas och bekämpas.

[28] Dir. 2024:112. *Ökad effektivitet, långsiktighet samt förbättrad strategisk styrning inom fem jämställdhetspolitiska delmål.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Jämställdhetsmyndigheten har också i uppgift att årligen redovisa och analysera effekter i samhället och resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer har vidtagit. Vart fjärde år ska redovisningen innehålla en fördjupad uppföljning av delmål om att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel ska upphöra. Uppföljningen ska utgå från relevanta indikatorer (se kapitel 14).

8.2.1 Samordningscentrumets uppgifter

Samordningscentrumet bör främja att samordning av arbetet sker inom hela den nationella strategin och dess strategiska områden, det vill säga förebyggande arbete, upptäckt, skydd och stöd, brottsbekämpning samt återfallsförebyggande arbete (se kapitel 11 och 12). De utpekade aktörerna i det myndighetsgemensamma arbetet ska arbeta med frågorna utifrån sina respektive verksamhetsområden (se avsnitt 8.3). Vissa har uppgifter som spänner över flera områden, andra har uppgifter inom ett område.

Jämställdhetsmyndigheten har i dag flera instruktionsenliga uppgifter som rör arbete mot mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, våld i samkönade relationer samt utsatthet i prostitution och människohandel (4 §). Dessa skrivningar ersätts i sin helhet av vårt förslag till en ny bestämmelse i instruktionen. I dag utför myndigheten detta arbete i huvudsak vid avdelningen Nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.[29] Arbetet vid denna avdelning bör i sin helhet ingå i samordningscentrumet.

I det följande beskriver vi exempel på samordningscentrumets arbetsuppgifter.

Samordna det myndighetsgemensamma arbetet

Samordningscentrumet ska ha ansvar för att erbjuda stöd till myndigheterna i deras arbete inom hela strategin. Den övergripande uppgiften ska vara att samordna det jämställdhetspolitiska arbetet

[29] Statskontoret (2024). *Myndighetsanalysen av Jämställdhetsmyndigheten*, Rapport 2024:12, s. 46.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel, det vill säga alla de våldsformer som ingår i vårt förslag till ett nytt delmål.[30] Samordningscentrumet ska verka för att det finns ändamålsenliga kontaktytor och god kunskapsöverföring mellan myndigheter och andra relevanta aktörer. Myndigheterna bör sträva efter att arbetet bidrar till allmänhetens kunskap om våld och hur det kan förebyggas och bekämpas. Samtidigt föreslår vi att länsstyrelserna ska få ett förtydligat ansvar för att samordna arbetet med strategin på regional nivå (se avsnitt 8.5).

När det handlar om prostitution och människohandel har Jämställdhetsmyndigheten redan i dag uppgifter som går utöver det jämställdhetspolitiska delmålet (se avsnitt 6.5.1). Dessa uppgifter ska framgent samordnas av centrumet.

Stödja och bidra till ett strategiskt och kunskapsbaserat arbete

Myndigheter och andra aktörer behöver arbeta kunskapsbaserat (se avsnitt 11.1). Det innebär att arbetet behöver bygga på aktuella läges- och problembilder. Samordningscentrumet ska stödja och bidra till att alla myndigheter som har uppgifter och uppdrag avseende våld arbetar strategiskt och kunskapsbaserat. Det kan till exempel handla om att ge nationella myndigheter stöd i att utveckla sitt arbete med att förebygga och motverka samtliga våldsformer. Det kan vidare handla om att synliggöra luckor eller utvecklingsbehov i arbetet och främja att myndigheternas arbete bedrivs uthålligt.

Samordningscentrumets arbete med stöd till de nationella aktörerna kan i sin tur bidra till att regional och lokal nivå samt andra aktörer inom fältet också får ett bättre och tydligare stöd. En stärkt samordning leder till ett effektivare arbete och bidrar till att myndigheterna som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet tillsammans kan erbjuda exempelvis kommunerna ett tydligare och mer behovsanpassat stöd.

En del av rollen kan ske genom att samordningscentrumet bedriver strategiskt utvecklingsarbete och gör egeninitierade kartläggningar, uppföljningar och utvärderingar av genomförda insatser inom området. Det kan också handla om informationsinsatser och

[30] SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

utbildningar. Arbetet bör ske i dialog med de övriga myndigheterna som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet. Jämställdhetsmyndigheten har i dag flera uppdrag som avser sådana kartläggningar och informationsinsatser, till exempel att kartlägga hur myndigheter inkluderar information om våld i ungas nära relationer i sin kunskapsproduktion och sitt kunskapsstöd.[31] Ett annat exempel är uppdraget att genomföra informationsinsatser i syfte att höja kunskapen om vilka konsekvenser våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck kan få i arbetslivet.[32] Denna typ av studier och insatser kan genomföras utan särskilda regeringsuppdrag, där Jämställdhetsmyndigheten utifrån identifierade behov initierar ett arbete. Det blir också ett sätt för Jämställdhetsmyndigheten att uppfylla sin övergripande instruktionsenliga uppgift att bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken som regleras i 2 § i instruktionen. Jämställdhetsmyndigheten och övriga myndigheter i det gemensamma arbetet kan då genom samordningscentrumet lämna konstruktiva och genomarbetade förslag till regeringen på hur arbetet kan utvecklas. Samordningscentrumet kan även bidra till att Sverige på ett bättre sätt lever upp till internationella åtaganden och GREVIO:s rekommendationer genom ett ökat strategiskt arbete.[33] Jämställdhetsmyndigheten har bredare uppgifter och expertkunskap inom den övriga jämställdhetspolitiken och denna kunskap kan samordningscentrumet dra nytta av för att stötta övriga aktörer så att de tillämpar en könad förståelse av våldet mot kvinnor, uppmärksammar den oproportionerliga förekomsten av våld mot kvinnor, dess särdrag och historiska bakgrund.

Särskilt fokus ska ligga på förebyggande arbete, för att främja en fortsatt utveckling mot ett mer proaktivt arbete som syftar till att förebygga att våld överhuvudtaget uppstår eller upprepas. Det förebyggande arbetet ska omfatta alla preventionsnivåer för alla våldsformer som delmålet omfattar (se avsnitt 10.7.2). Flera aktörer vi har mött, både myndigheter och civilsamhällesorganisationer, har betonat vikten av att utveckla det förebyggande arbetet inom flera

[31] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2023/00925, 2023/01754 och 2023/01717 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*
[32] A2022/00389. (2022-03-03) *Uppdrag att höja kunskapen om hur våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck påverkar arbetslivet.*
[33] Europarådet (2024). *Building trust by delivering support, protection and justice. Sweden. First thematic evaluation report.* (GREVIO(2024)12).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

samhällssektorer (se kapitel 11). Det är också ett sätt att fortsätta det arbete som har påbörjats under nuvarande strategiperiod, med att stärka det förebyggande arbetet och i större utsträckning sätta fokus på de, framför allt pojkar och män, som utövar våld. Jämställdhetsmyndigheten bör i sitt uppdrag fokusera på att bidra till att främja de delar av det förebyggande arbetet som är i störst behov av att utvecklas. Detta för att komplettera det arbete som andra myndigheter genomför eller ansvarar för inom sina sektorer, till exempel Socialstyrelsens arbete med våldsutövare. Ett särskilt fokus på förebyggande arbete ligger också väl i linje med bestämmelser om förebyggande åtgärder i Istanbulkonventionen (artikel 12–17) och i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (artikel 1). Fokuset på det förebyggande ska dock inte ske på bekostnad av arbete som syftar till att stärka stöd och skydd för utsatta samt upptäckt av våld.

Utveckla arbetssätt och samverkan samt främja att uppgifter och roller i arbetet tydliggörs

Samordningscentrumet ska utveckla samverkan, samt främja att myndigheterna i dialog tydliggör sina uppgifter och roller i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Detta innebär bland annat att centrumet kan ta initiativ till aktiviteter som kan ske i samverkan med andra myndigheter, möjliggöra synergier mellan olika myndigheters uppgifter och bidra till att arbetet strävar framåt. Det blir också samordningscentrumets uppgift att bidra till att minska överlappningar mellan olika aktörer. Det handlar om samverkan mellan de nationella förvaltningsmyndigheter som för tillfället har uppgifter eller uppdrag inom det jämställdhetspolitiska området. Men det handlar också om att främja och stärka samverkan mellan andra nationella myndigheter, regioner och kommuner samt andra aktörer.

Att bidra till att stärka samverkan mellan myndigheter på den nationella nivån kan bestå i att skapa strukturer och arenor för myndigheterna. Det kan också handla om att tillsätta arbetsgrupper för att belysa en viss problematik i behov av särskilt och tidsbegränsat fokus. En del av uppgiften innebär att centrumet ska stötta och främja de olika forum och nätverk kopplat till det jämställdhets-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

politiska arbetet mot våld där de övriga myndigheterna deltar inom ramen för sina respektive verksamhetsområden och mandat.

Det finns olika typer av samverkan och nätverk som olika myndigheter förestår redan i dag (se kapitel 7). Samordningscentrumets uppgifter blir då att bygga vidare på dessa befintliga strukturer och att hitta möjligheter att utveckla arbetet i dialog och samverkan med de övriga centrala myndigheterna. Ett exempel är det chefsforum som Jämställdhetsmyndigheten förestår i dag i form av sitt GD-nätverk. Där kan myndigheterna samverka och planera gemensamma insatser på en övergripande strategisk nivå.[34]

Det finns också exempel på en rad strukturer som andra aktörer har etablerat. Inom arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck är det i dag Länsstyrelsen Östergötland som ansvarar för ett myndighetsnätverk på området. Detta arbete kommer enligt regeringens beslut att överföras till Jämställdhetsmyndigheten som kan fortsätta det upparbetade kontaktnätet (se avsnitt 6.5.3). Ett annat exempel är Nationell myndighetssamverkan som drivs i NCK:s regi. Ytterligare exempel på att främja samverkan är att centrumet kan underlätta kontakter med liknande samverkansstrukturer som finns inom andra politikområden.

Eftersom jämställdhetspolitiken är tvärsektoriell så finns en rad frågor som har beröringspunkter med exempelvis kriminalpolitiken. Centrumbildningen ger regeringen och Jämställdhetsmyndigheten en möjlighet att arbeta för att det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet beaktas inom alla politikområden och initiativ som tangerar jämställdhetspolitiken. Brå förestår en samverkansstruktur för nationell samordning av brottsförebyggande arbete som innefattar bland annat Polismyndigheten, länsstyrelserna och SKR.[35] Några av myndigheterna som vi har identifierat som centrala för arbetet ingår också i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet, till exempel Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Migrationsverket.[36] Då det finns tydliga kopplingar mellan det våldsförebyggande och brottsförebyggande arbetet samt mellan exem-

[34] Jämställdhetsmyndigheten. jamstalldhetsmyndigheten.se/aktuellt/nyheter/strategiskt-gd-rad-ska-starka-arbetet-mot-mans-vald-mot-kvinnor/. (Hämtad 2024-11-06).
[35] Ju2023/00472, Ju2022/00985, Ju2022/02969Ju2023/00475. (2023-02-23). *Uppdrag att utveckla det nationella stödet i det brottsförebyggande arbetet.*
[36] Polismyndigheten. polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/organiserad-brottslighet/myndighetsgemensam-satsning-mot-organiserad-brottslighet/. (Hämtad 2024-11-07).

ttjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

pelvis människohandel och organiserad brottslighet blir ovan nämnda samverkansstrukturer viktiga att kommunicera med (se avsnitt 7.4).

En viktig uppgift blir att centrumet verkar för att uppgifter och roller inom det myndighetsgemensamma arbetet tydliggörs. Det kan handla om att stötta myndigheterna som behöver stöd genom att bistå med att identifiera hur de på ett effektivt sätt kan bidra med att genomföra strategin utifrån sina respektive uppgifter. Centrumet kan på så vis bidra till att andra viktiga perspektiv kommer in i arbetet, exempelvis frågor om hbtqi-personers rättigheter eller funktionshinderfrågor. Att myndigheterna genom samverkan och dialog klargör hur deras arbete och ansvar förhåller sig till varandra kommer bidra till att alla har kännedom om varandras uppgifter och uppdrag.

Samverkan behöver också ske mellan nationell nivå och de lokala och regionala nivåerna. Samordningscentrumet kan bidra till att främja och stärka sådan samverkan genom att tillhandahålla uppdaterad och korrekt information om de olika aktörernas uppgifter och roller på samma sätt som Polismyndigheten informerar om arbetet mot grov organiserad brottslighet.[37] Genom att ha en god överblick kan centrumet lyfta fram goda exempel och understödja att lyckade arbetssätt kan användas på fler håll i landet. Det kan exempelvis handla om att visa på samverkansöverenskommelser som finns mellan Polismyndigheten och region och kommun på vissa håll i landet. Här spelar länsstyrelserna en viktig roll som regional partner för centrumet, både för att föra ut information till regional och lokal nivå och att återföra information om behoven som finns där. Det är av stor vikt att samordningscentrumet har en nära dialog med länsstyrelserna och kommer överens om hur arbetet ska samordnas på nationell, regional och lokal nivå för att förbättra genomslaget för den nationella strategin. Samordningscentrumet, tillsammans med länsstyrelserna, behöver vara innovativa i hur stödet utformas för att motsvara de olika behov och förutsättningar som finns i kommuner och regioner, utifrån till exempel storlek, geografi eller andra särskilda förutsättningar. Vårt förslag om en förändrad roll för länsstyrelserna ligger därför i linje med detta förslag om samordningscentrum (se avsnitt 8.5).

[37] Ibid.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Att underlätta samverkan på regional och lokal nivå är inte minst relevant i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Genom sitt nära samarbete med länsstyrelserna, som enligt vårt förslag ska ha större fokus på att främja samarbete på regional nivå, kan centrumet bidra till att öka samverkan på lokal nivå. Det handlar här om att möjliggöra kontakter och bidra till att skapa de arenor som behövs för de lokala aktörerna. Regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck är en annan central samverkansaktör för samordningscentrumet för att säkerställa informationsöverföring mellan nationell, region och lokal nivå i arbetet.

Även organisationer i civilsamhället bör ingå i arbetet för utvecklad samverkan på regional och lokal nivå. Här kan kunskap från andra delar av Jämställdhetsmyndigheten som hanterar statsbidrag till civilsamhällesorganisationer och kommuner vara av stort värde. Genom att centrumet har kunskap om vilka organisationer som tar emot bidrag och vilken verksamhet de utför kan det bidra till att skapa nödvändiga kontaktytor med andra lokala aktörer samt identifiera lovande arbetssätt som kan spridas till fler.

Främja en samordnad kunskapskedja

Centrumet ska samla och sprida kunskap om arbete mot samtliga våldsformer baserad på forskning och beprövad erfarenhet samt verka för en kunskapsbaserad praktik.

I dagsläget finns många olika kunskapsstöd och publikationer som tar upp olika aspekter av arbetet mot våld och myndigheterna bidrar med olika typer av kunskap (se avsnitt 8.1.6).[38]

Centrumet kan spela en viktig roll i att samordna de myndigheter som har i uppgift att stödja den lokala och regionala nivån. På så sätt kan bättre förutsättningar skapas för att samverka i framtagning samt spridning och förvaltning av stöd. Likaså kan centrumet bidra till att skapa en plattform för samverkan mellan NCK och Barnafrid och andra centrala myndigheter. Centrumet kan vidare bidra till att tydliggöra vilka kunskapsstöd som är relevanta för olika sektorer eller professioner.

[38] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Vissa myndigheter erbjuder kunskapsstöd där de samlar egna och andra aktörers webbutbildningar, rapporter och andra kunskapsstöd. Två exempel är NCK:s kunskapsbank om bland annat mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer och NCH:s samlade information och kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck.[39] Barnafrid har en kunskapsportal som samlar forskning, metodstöd, handböcker och utbildningsspår med olika digitala utbildningar.[40] Jämställdhetsmyndigheten erbjuder kunskapsstöd kring prostitution och människohandel.[41] Socialstyrelsen har Kunskapsguiden, som innehåller flera områden och teman som berör våld.[42]

Den mängd kunskapsstöd som finns talar för att det behöver finnas en tydligare samlad ingång till det stödmaterial som berör delmålet och som finns hos flera olika myndigheter.

Samordningscentrumet kan fylla denna roll genom att på ett strukturerat sätt identifiera behov, bidra till att samordna och producera kunskapsmaterial, sprida dem och stödja myndigheter och andra aktörer så att arbetet utgår från bästa tillgängliga kunskap. För att vara relevant måste arbetet ske i dialog med regional och lokal nivå, för att säkerställa att det motsvarar behoven. En sådan dialog kan underlättas genom samarbete med SKR.

Några exempel på arbetsuppgifter som behöver genomföras är dessa.

- *Kunskapsinventering och behovsprövning:* Samordningscentrumet behöver i samarbete med övriga myndigheter återkommande inventera vilken kunskap och vilka stöd som finns och vad som saknas. Stödmaterial som tas fram behöver svara mot de behov som finns på området och hos yrkesverksamma. Myndigheterna behöver pröva behoven innan de tar fram nya material. Samordningscentrumet kan bidra i det arbetet genom att skapa möjligheter för inventerande och behovsprövande dialog mellan myndigheterna och bistå dem i detta arbete. När det gäller att ta fram vissa typer av interna kunskapsstöd så sker det genom myndig-

[39] Uppsala universitet, Nationellt centrum för kvinnofrid. www.uu.se/centrum/nck/kunskapsbank-om-vald respektive Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. hedersfortryck.se. (Hämtad 2024-12-04).
[40] Linköpings universitet, Barnafrid. https://barnafrid.se/kunskapsportal/kunskapsbibliotek. (Hämtad 2024-11-14).
[41] Jämställdhetsmyndigheten. nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se. (Hämtad 2024-12-04).
[42] Socialstyrelsen, m.fl. kunskapsguiden.se. (Hämtad 2024-12-04).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

heternas egna processer, exempelvis beslutar Riksåklagaren om metodstöd för åklagare.

- *Samordning i kunskapskedjan:* Flera myndigheter har närliggande eller delvis överlappande uppgifter och uppdrag (se bilaga 2). Det är inte ovanligt att myndigheter också har samma målgrupper av yrkesverksamma för de kunskapsstöd och vägledningar som tas fram. Yrkesverksamma på både nationell och lokal nivå har framfört exempel på att liknande och delvis överlappande kunskapsmaterial tagits fram parallellt men utan tillräcklig samverkan eller samordning. Centrumet kan här underlätta och effektivisera kunskapskedjan genom att ha överblick över området och de olika myndigheternas verksamhet och bistå dem i att hitta former för samverkan när det finns behov av det.
- *Särskilt samverka med kunskapsstyrande myndigheter:* Socialstyrelsen ingår tillsammans med nio andra myndigheter i Rådet för styrning med kunskap. Dessa myndigheter ska bland annat verka för att den statliga styrningen med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst är samordnad och effektiv. Samordningscentrumet och rådet bör finna sätt att samverka.
- *Samverka med länsstyrelserna:* Länsstyrelserna blir en viktig samarbetspart för centrumet att arbeta med, för att nå regionala och lokala aktörer som bedriver arbete inom området. Länsstyrelserna utgör i dag en viktig länk till framför allt kommunerna, men också andra lokala och regionala aktörer. Samverkan med länsstyrelserna är också viktigt för att kunna fånga upp de behov och förutsättningar som finns på regional och lokal nivå.
- *Samverka med NCK och Barnafrid:* Centrumet behöver ta del av och sprida den senaste forskningen. NCK och Barnafrid är kunskapscentrum som är knutna till lärosäten och bedriver forskning som är viktig för arbetet mot våld. Samordningscentrumet behöver samverka med båda dessa aktörer kring bästa sätt att sprida kunskapen och de behöver tillsammans definiera bästa sätt att avgränsa sina roller i förhållande till sina respektive verksamheter, uppgifter och uppdrag. NCK och Barnafrid kan genom sin medverkan bidra till att samordningscentrumet och det myndighetsgemensamma arbetet bedrivs utifrån kunskap och beprövad erfarenhet.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Ge stöd till yrkesverksamma på nationell, regional och lokal nivå om prostitution och människohandel

Centrumet ska ha i uppgift att ge stöd till myndigheter, regioner, kommuner och andra aktörer som i sin verksamhet arbetar mot prostitution och människohandel. Sådana ärenden är komplexa och utgör sällanärenden för många kommuner och regioner. Behovet av kunskap och stöd kan därför vara stort. Det behövs även stöd till nationella myndigheter.

Centrumet bör i sin helhet ta över de uppgifter som i dag sköts av NSPM, som redan i dag är en enhet på Jämställdhetsmyndigheten. Stödet till det lokala arbetet ska ske i samverkan med länsstyrelserna.

Exempel på uppgifter som centrumet ska erbjuda är operativt och strategiskt metodstöd till yrkesverksamma och frivilligorganisationer i frågor om prostitution och alla former av människohandel. Här ingår bland annat att hålla samman det Nationella metodstödsteamet (NMT), vara första kontaktpunkt för Manual vid misstanke om människohandel, att stödja regionkoordinatorerna och säkerställa återvändandeprogrammet (se avsnitt 6.5.1). Vår bedömning är att det är fortsatt viktigt att finansieringen till regionkoordinatorerna säkerställs och att arbetet utvecklas framåt. För att säkra skydd och stöd till utsatta finansierar Jämställdhetsmyndigheten i dag Plattformen Civila Sverige mot människohandel som administrerar det statligt finansierade Nationella Stödprogrammet. Myndigheten finansierar också ett internationellt återvändandeprogram som genomförs av FN:s migrationsorgan, International Organization for Migration (IOM). För att Sverige ska leva upp till sina internationella åtagande enligt Europarådskonventionen är det viktigt att stödet till dessa funktioner fortsätter.

NSPM lämnar i dag även stöd till yrkesverksamma via en nationell stödtelefon. Denna bör finnas kvar hos samordningscentrumet eftersom den utgör en viktig länk för den lokala och regionala nivån att hitta rätt kunskap och metoder.

Även inom arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck är behovet av stöd till yrkesverksamma fortsatt stort. Ärenden mot hedersrelaterat våld och förtryck är komplexa och kräver ofta långtgående insatser och omfattande riskbedömningar för att säkerställa skydd och stöd till utsatta. Som vi noterat ovan har Länsstyrelsen Öster-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

götland fått i uppdrag att se över hur dess nuvarande uppgift att ge stöd till yrkesverksamma kan organiseras efter verksamhetsöverflytten (se avsnitt 8.1.3). Med anledningen av regeringens beslut och det uppdrag som Länsstyrelsen Östergötland fått ligger därför inte stödet till yrkesverksamma med som en uttrycklig arbetsuppgift för samordningscentrumet i vårt förslag till instruktionsskrivning. Samordningscentrumet kommer, i samarbete med bland andra regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, behöva utveckla sitt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Även om inte samordningscentrumet har ett ansvar för direkt stöd till yrkesverksamma behöver det säkerställas att insatser som genomförs är relevanta och stärker yrkesverksamma i deras arbete. Nära samverkan och kunskapsöverföring mellan nationell, regional och lokal är därför avgörande framåt. Se mer om vår bedömning av behov av fortsatt stöd till yrkesverksamma gällande hedersrelaterat våld och förtryck i avsnitt 8.6.2.

Samverka med internationella aktörer

Centrumet kan vid behov för Sveriges räkning samverka med internationella aktörer inom hela våldsområdet, både myndigheter, internationella organisationer och civilsamhällesorganisationer. Det kan bland annat handla om att initiera samverkan med myndigheter i andra länder för att kunna dela erfarenheter och hitta verksamma arbetssätt. Det kan också röra sig om andra relevanta aktörer. Inom de olika våldsformerna ser behoven olika ut.

Jämställdhetmyndigheten har redan i dag ett instruktionsenligt uppdrag att samverka med internationella aktörer i arbetet mot prostitution och människohandel. Människohandel är en gränsöverskridande brottslighet och internationell samverkan är avgörande i det förebyggande såväl som det brottsofferstödjande och brottsbekämpande arbetet. Inom ramen för sitt nationella samordningsansvar mot prostitution och människohandel ingår Jämställdhetsmyndigheten i en rad internationella samverkansforum mot människohandel där bland andra EU, Europarådet, FN, Organisationen för säkerhetssamarbete i Europa och Östersjöstaternas Råd sammankallar nationella samordnare och nationella rapportörer mot människohandel i sina medlemsländer. För att förebygga pro-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

stitution och människohandel behövs utöver internationell operativ samverkan ett nära samarbete mot efterfrågan som driver människohandeln. Detta arbete behöver bestå och intensifieras för en effektivare bekämpning av människohandel.

Centrumet behöver inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet även identifiera hur det internationella samarbetet för att motverka mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck kan och behöver vidareutvecklas.

Bidra till allmänhetens kunskap om våld och hur det kan förebyggas och bekämpas

Enligt Istanbulkonventionen ska parterna regelbundet främja och genomföra kampanjer och program för att öka allmänhetens medvetenhet om och förståelse för hur alla former av våld som faller inom ramen konventionen tar sig uttryck, dess konsekvenser för barn och behovet av att förebygga detta våld. Arbetet ska ske i samarbete med människorättsinstitutioner och jämställdhetsorgan, samt det civila samhället och frivilligorganisationer (artikel 13). Även enligt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel ska varje part ska införa och/eller stärka effektiva riktlinjer och program för att förebygga människohandel genom till exempel forskning, upplysning, kampanjer för höjande av medvetenhet och utbildning, sociala och ekonomiska initiativ samt utbildningsprogram med särskild inriktning på personer som riskerar att bli föremål för människohandel och personer som i sin yrkesverksamhet berörs av denna handel (artikel 5.2). GREVIO har också uppmuntrat Sverige att säkerställa bredare förebyggande åtgärder mot alla former av våld mot kvinnor och som adresserar det som ett genomgripande fenomen som påverkar hela samhället. Detta för att utmana samhälleliga attityder, kulturella normer och könsstereotyper förankrade i föreställningar om kvinnors underordning. Flera kommuner har i sina remissvar avseende vårt delbetänkande också pekat på att det finns behov av ökad kunskap.

Jämställdhetsmyndigheten genomför redan vissa sådana insatser, till exempel genom kampanjen *Låt inte tystnaden tala*, som syftar till att flera ska våga säga ifrån och agera mot köp av sexuella tjänster. Ett annat exempel är *Svartsjuka är inte romantiskt,* som drivs i samverkan med Polismyndigheten, länsstyrelserna och civilsamhälles-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

organisationen 1000 möjligheter. Syftet med kampanjen är att uppmärksamma och förebygga killars våld mot tjejer och våld i ungas partnerrelationer. Det handlar också om att bidra till att sprida information om de möjligheter till stöd som finns via andra aktörer, till exempel NCK:s stödlinjer till våldsutsatta.

Samordningscentrumet kan tillsammans med övriga myndigheter i det myndighetsgemensamma arbetet och relevanta civilsamhällesaktörer fylla en viktig roll i att säkerställa ett långsiktigt arbete för att bidra till allmänhetens kunskap om våld, köp av sexuella tjänster, kopplingen till kön och andra relevanta faktorer samt hur våld kan förebyggas och bekämpas. Sådana insatser behöver ske i samråd med de centrala myndigheterna och riktas till såväl yrkesverksamma som till allmänheten.

8.2.2 Samordningscentrumets organisation

En förvaltningspolitisk utgångspunkt är att regeringen ska vara försiktig med att besluta om myndigheternas inre organisation. Det jämställdhetspolitiska området har dock under lång tid präglats av fragmentisering och tillfälliga åtgärder, vilket beskrevs redan i Jämställdhetsutredningens betänkande år 2015 innan Jämställdhetsmyndigheten inrättades.[43] Vår utredning visar att den beskrivningen fortfarande stämmer till viss del. I det föregående har vi närmare beskrivit problembilden som den ser ut i dag (se avsnitt 8.1.2). Vi gör bedömningen att detta motiverar att regeringen stärker och tydliggör Jämställdhetsmyndighetens samordnande roll genom att regeringen beslutar om att frågorna bör organiseras i ett centrum.

Samordningscentrumet bör regleras i myndighetens instruktion och få en särskild anslagspost i regleringsbrevet. Vårt förslag är att Jämställdhetsmyndigheten fortsatt ska vara en enrådighetsmyndighet där ledande och beslutsfattande uppgifter fortsatt sker enligt de allmänna bestämmelserna i myndighetsförordningen (2007:515). Detta innebär fortsatt att myndigheten leds av en myndighetschef (2 §) som ansvarar inför regeringen för verksamheten (3 §) och att övriga uppgifter om myndighetens organisation och inre liv bestäms av myndighetsledningen (4 §).

[43] SOU 2015:86. *En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Det finns enligt vår uppfattning inte anledning att inrätta en helt fristående organisatorisk enhet. Det finns utmaningar med att inrätta centrumbildningar, särskilt sådana som är allt för fristående från myndighetens övriga verksamhet. Det handlar bland annat om utmaningar som kan uppstå i de fall då chefen för en sådan organisatorisk enhet helt ska ansvara för dess beslut. Det är i stället viktigt att centrumet samverkar internt med myndighetens övriga delar i det övergripande arbetet att bidra till alla de jämställdhetspolitiska målen uppnås.

8.2.3 Alternativ vi har övervägt

Vi har övervägt att samla samordningsuppgifterna hos Jämställdhetsmyndigheten men utan att föreslå att regeringen inrättar ett centrum. I vår analys har vi kommit fram till att det finns flera skäl som talar emot detta. Den stärkta samordningen handlar till del om att göra myndighetens arbete känt, både hos de myndigheter, kommuner och regioner som kan ta del av dess stöd, men även hos allmänheten. Att enbart stärka uppgiften skulle innebära en mindre förändring i Jämställdhetsmyndighetens instruktion som inte belyser problematiken på samma sätt som inrättandet av ett centrum. En annan aspekt är att förslaget om ett centrum tydligt hänger samman med förändrade instruktionsenliga uppgifter till andra myndigheter och att regeringen därigenom skapar en kärngrupp av myndigheter (se avsnitt 8.3). Vi gör bedömningen att Jämställdhetsmyndighetens roll och mandat behöver stärkas i förhållande till den gruppen. Regeringen har i december 2024 beslutat att överföra uppgifter rörande hedersrelaterat våld och förtryck från NCH vid Länsstyrelsen i Östergötland till Jämställdhetsmyndigheten (se avsnitt 6.5.3). Vi bedömer att det är lämpligt att arbetsuppgifterna som i dag ligger på ett nationellt centrum flyttas till en liknande organisatorisk konstruktion när Jämställdhetsmyndigheten tar över dem.

Regeringen har flera olika alternativ då den fattar beslut om organisatoriska enheter inom en myndighet. Det kan ske genom att regeringen beslutar en organisatorisk enhet inom myndigheten med särskilda uppgifter genom en nämnd, ett råd, ett särskilt organ eller ett centrum. Dessa styrs olika och har olika grader av frihet från

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ledningen i värdmyndigheten. Enheten kan till exempel behöva vara organisatoriskt fristående från myndighetens ledning och ansvara för sina egna beslut. Regeringen kan också bestämma vilka resurser centrumet ska ha genom att ge ett eget anslag i värdmyndighetens regleringsbrev. Regeringen behöver ta ställning till hur fristående verksamheten ska vara från värdmyndighetens övriga verksamhet, hur den ska ledas och om den ska ha egna utpekade medel i myndighetens regleringsbrev.

Ett alternativ som vi tittat närmare på är att inrätta ett särskilt organ genom att föra in en sådan rubrik i Jämställdhetsmyndighetens instruktion. Ett särskilt organ kan vara antingen rådgivande eller beslutsfattande, till exempel ett vetenskapligt råd som ger råd till en myndighet eller en nämnd som beslutar om bidrag. Styrningen av de särskilda organen är inte enhetlig, men det är inte ovanligt att regeringen beslutar vem eller vilka som ska leda eller vara en del av dem, att de ansvarar för sina egna beslut och att de har öronmärkta medel. Regeringen kan ha olika motiv med att inrätta ett särskilt organ. Det kan till exempel bero på att en uppgift är svår att passa in i någon befintlig myndighet, men där det heller inte går att motivera att inrätta en egen myndighet. Orsaken kan bland annat vara att uppgiften är udda och kräver speciell kompetens men samtidigt att uppgiften är mycket begränsad. Det kan också finnas skäl att förankra verksamheten i viktiga intressentgrupper.[44] Vi ser dock att det skulle medföra fler nackdelar än fördelar med att inrätta ett sådant särskilt organ för frågorna om våld. Det finns inte behov av att fatta beslut i en särskild ordning. Regeringen har inte heller behov av att utse ledamöter eller chef i ett sådant särskilt organ. Den inre organisationen av det centrum som vi föreslår är snarare betjänt av att dra nytta av hela Jämställdhetsmyndighetens kompetens och att samarbeta med flera andra delar av myndigheten.

Vi har också övervägt om andra myndigheter skulle kunna vara aktuella för uppdraget att driva ett samordningscentrum, men funnit att Jämställdhetsmyndigheten är den naturliga placeringen (se avsnitt 8.1.4).

[44] Statskontoret (2023). *Myndigheters särskilda organ*. (OOS 50).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

8.3 Regeringen bör ändra flera centrala myndigheters uppgifter och uppdrag

Förslag: Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Kriminalvården, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Statens skolverk, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten får instruktionsenliga uppgifter att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet och Barnafrid vid Linköpings universitet får i uppdrag att samverka med den nya myndighetsstrukturen.

Länsstyrelserna ska vara representerade i det myndighetsgemensamma arbetet.

Skälen för vårt förslag

Enligt våra direktiv ska vi bedöma om det finns behov av att förtydliga centrala myndigheters instruktionsenliga uppgifter. Den nuvarande strategin ger exempel på några myndigheter som är centrala för genomförandet. Där nämns bland annat Socialstyrelsen, Statens skolverk, Myndigheten för delaktighet, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Brå.[45] Vi har identifierat ytterligare några myndigheter som vi bedömer vara centrala för arbetet mot våld, utifrån en analys av deras uppgifter och de regeringsuppdrag de haft under strategins löptid. Vi bedömer att arbetet kan stärkas genom att gruppens arbete permanentas och regleras i instruktion.

Vi har haft dialog med de myndigheter som berörs av våra förslag. Många delar vår bild av att det behövs en ökad långsiktighet i arbetet och färre uppdrag. En beskrivning vi har fått är att det pågår en projektifiering av arbetet inom delmål sex. Flera ser också ett tydligt behov av en stärkt och mer uttalad samordning av det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld. Flera myndigheter har i möten med oss uttryckt att det behövs en aktör som tar på sig ledarrollen i det myndighetsgemensamma arbetet. Det finns vidare ett stort stöd

[45] Skr. 2016/7:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, s. 111.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

för Jämställdhetsmyndigheten som lämplig för den rollen (se avsnitt 8.1.2). Alla myndigheter har inte tagit ställning till vårt förslag om instruktionsenliga uppgifter. Några av myndigheterna som har många och stora uppdrag inom området ställer sig positiva till att styrningen sker genom förtydligade skrivningar i den egna myndighetens instruktion och genom att medel flyttas från sakanslag till förvaltningsanslag (se kapitel 15), till exempel Socialstyrelsen och Polismyndigheten. Även Folkhälsomyndigheten och Myndigheten för delaktighet stödjer förslaget om en instruktionsskrivning. Vissa, exempelvis Migrationsverket, har framfört att en instruktionsskrivning är en förutsättning för att deras arbete mot våld ska kunna bedrivas på ett mer långsiktigt sätt.

Samtidigt finns det några myndigheter som inte anser att de behöver förtydligande i sin instruktion. Det handlar om Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och Brottsoffermyndigheten. De menar att det framgår av allmänna bestämmelser i lag och förordning att arbetet mot de våldsformer som omfattas av jämställdhetspolitiken ingår i deras grunduppgifter samt att de deltar i relevanta samverkansstrukturer. De menar att det vore olyckligt att särreglera en viss typ av våld som täcks av mer allmänna bestämmelser.

Det krävs långsiktighet och kontinuitet i arbetet mot våld och för att alla, oavsett kön, genom hela livet ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet. Detta innebär att arbetet behöver riktas mot alla våldsformer och ske på samtliga preventionsnivåer mot våld. Samhället måste arbeta med tidigt förebyggande insatser som riktar in sig på attityder och normer i samhället, inte minst hos unga. En bredd av aktörer har möjlighet att upptäcka när våld sker, bland annat myndigheter, hälso- och sjukvård, skolor och arbetsplatser. Exempelvis måste kvinnor som utsätts för våld erbjudas insatser för att få skydd från de män som är förövare. De rättsvårdande myndigheterna behöver bekämpa de brott som våldet utgör. Slutligen måste samhället agera för att våldsamma personer inte utövar våld igen. Dessa omständigheter kräver en samhällsförändrande ansats där arbetet mot våld integreras i och genomsyrar myndigheternas ordinarie arbete. En sådan ansats kräver enträgenhet och ett långsiktigt perspektiv. Arbetet gynnas inte av korta projektliknande insatser med tillfällig finansiering.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Vår bedömning är att flera myndigheter utifrån sina olika roller och uppgifter är centrala för arbetet mot våld. För att arbetet med att genomföra regeringens strategi ska bli så långsiktigt, kontinuerligt, hållbart och effektivt som möjligt behöver de centrala myndigheternas instruktion reglera uppgiften att delta i ett myndighetsgemensamt arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. De utpekade centrala myndigheterna behöver intensifiera sitt respektive arbete med att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra våld. För lärosätena bör regeringen justera de särskilda uppdragen eller särskilt skriva in i regleringsbreven för Uppsala universitet, där NCK finns, respektive Linköpings universitet, där Barnafrid finns, att de ska samverka med gruppen. Detta är ett sätt för regeringen att genom tydligare styrning av ett urval av myndigheter omsätta sin jämställdhetspolitiska och kriminalpolitiska prioritering om att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra.

Länsstyrelserna ska vara representerade i det myndighetsgemensamma arbetet. Vi bedömer att länsstyrelserna kan ingå i arbetet utifrån 4 § förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor, som anger att arbetet ska vara samordnat med det arbete som sker vid myndigheter på nationell nivå (se avsnitt 8.5).

Det finns principiella skäl att författningsreglera styrningen

All verksamhet hos myndigheter behöver ha stöd i rättsordningen. Myndigheternas arbete behöver därför regleras i lag eller förordning eller genom att regeringen beslutar särskilda uppdrag. Regeringen har givit uttryck för allmänna principer gällande styrningen av förvaltningen i olika förvaltningspolitiska skrivelser och propositioner, men dessa principer kommer även till uttryck i principiella ställningstaganden i riksdagens utskott. En av dessa förvaltningspolitiska utgångspunkter är att regeringens politik ska genomföras av myndigheterna. En annan är att myndigheternas permanenta uppgifter bör meddelas genom bestämmelser i respektive myndighets instruktion (se avsnitt 6.1).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Den nuvarande ordningen, med många tillfälliga uppdrag med tillhörande medel från sakanslag riskerar att göra arbetet fragmentiserat och att försämra effektiviteten. Det försvårar en samlad överblick av helheten och det finns uppenbara risker att insatser som genomförs inte fullt ut motsvarar behoven. Vår bedömning är att instruktionsenliga uppgifter kommer att skapa bättre förutsättningar för långsiktighet. Det ökar myndigheternas möjlighet att mer effektivt utforma och prioritera arbetet mot våld och att höja ambitionen. Det kan bidra till ökad implementering av utvecklade och nya arbetssätt, vilket är ett behov som många myndigheter lyft i våra samtal.

Samtliga myndigheter som vi har identifierat som centrala i arbetet har i dag instruktionsenliga uppgifter att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet eller att de inom sitt verksamhetsområde ska främja jämställdhet. Vi bedömer att detta är bra, men att det inte räcker för att omsätta regeringens prioritering. Våldet pekas ut som en särskild prioritering för regeringen inom både kriminal- och jämställdhetspolitiken. Men arbetet utifrån det nuvarande delmål sex har inte fått tillräckligt genomslag. En instruktionsenlig uppgift om specifikt reglerar myndigheternas uppgifter om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel kan underlätta regeringens uppföljning på området och bidra till en stärkt styrning.

Vårt förslag syftar till att tydliggöra regeringens styrning och även att skapa bättre förutsättningar för den samverkan som krävs mellan myndigheterna. Förslaget innebär att den grupp myndigheter som i första hand behöver samverka formaliseras tydligt. Detta kan i sin tur minska behovet av speglade uppdrag (se avsnitt 8.6.3). Myndigheterna som ingår i gruppen måste stärka sin förmåga att samverka utifrån allmänna bestämmelser som finns i myndighetsförordningen och förvaltningslagen i stället för att få särskilda uppdrag om samverkan. Många av dessa myndigheter ingår i dag i olika samverkansprojekt. Regeringen har till exempel nyligen gett Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och Socialstyrelsen i uppdrag att stärka samverkan för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive ärenden där barn är involverade. Uppdraget syftar till att stärka operativ samverkan mellan polis, åkla-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

gare, kriminalvård, socialtjänst och hälso- och sjukvård.[46] Med vårt förslag ökar möjligheterna för att långsiktigt fortsätta den samverkan som påbörjats inom ramen för sådana regeringsuppdrag. Med särskilda, tidsbegränsade regeringsuppdrag får verksamheten en tillfällig karaktär och endast de myndigheter som uttryckligen pekats ut ingår vanligen i strukturerna.

Vår bedömning är att myndigheternas arbete kan utvecklas och effektiviseras genom att regeringen på detta sätt reglerar myndigheternas uppgifter och position. Positionen gäller i allmänhet förhållandet mellan myndigheterna sinsemellan och mellan regeringen och myndigheterna och i synnerhet förhållandet till Jämställdhetsmyndigheten (se avsnitt 8.1). Sådan positionering är viktig för myndigheternas autonomi (se avsnitt 6.1.7). Genom att regeringen beslutar att myndigheterna ska ingå i en permanent grupp som tillsammans och utan detaljerade, tidsatta uppdrag ska bidra till att lösa en stor samhällsutmaning får myndigheterna en högre grad av autonomi. Vi bedömer att styrningen av det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld har skapat en låg grad av autonomi hos myndigheterna. Detta beror delvis på de många detaljerade uppdragen och återrapportering med täta intervall. I vissa delar har myndigheterna inom området snarast kommit att utgöra ett ”förstärkt regeringskansli” där myndigheterna i vissa fall närmast fått en leverantörsroll i förhållande till regeringen.[47]

Några myndigheter anser att de redan har tillräckliga instruktionsenliga uppgifter eller uppgifter enligt lag. Samtidigt har flera av dessa myndigheter instruktionsenliga uppgifter om att ingå i andra myndighetsgemensamma arbeten, exempelvis det mot organiserad brottslighet. Flera av myndigheterna har nyligen också fått en instruktionsenlig uppgift om att ingå i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.[48] Instruktionsenliga skrivningar ger uttryck för regeringens prioriteringar på ett tydligt sätt. Regeringen har nyligen framhållit strukturen inom arbetet mot

[46] Ju2024/01453. (2024-06-20). *Uppdrag att stärka samverkan för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive där barn är involverade.*
[47] Hall, P. (2015). *Makten över förvaltningen: Förändringar i politikens styrning av den svenska förvaltningen*. Se även Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten.* Rapport 2024:12.
[48] Dessa är bland annat Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

organiserad brottslighet som viktig för ett framgångsrikt arbete.[49] Vi gör bedömningen att liknande förhållanden gäller även på det jämställdhetspolitiska området, men att det saknas en tydlig och stabil struktur för arbete över myndighetsgränserna. En förutsättning för att myndigheternas samverkan ska bli framgångsrik är därför att en sådan struktur skapas på ett mer övergripande plan.

Många myndigheter håller med om vår analys att det finns utmaningar med att deras arbete är baserat på uppdrag med tillhörande medel från sakanslag. Det är svårt att få till stånd ett långsiktigt och kontinuerligt arbete. I vissa fall förlängs uppdragen och myndigheten får ett nytt, liknande eller likalydande uppdrag. Även detta är utmanande för myndigheternas planering och genomförande. Andra har givit uttryck för att regeringsuppdragen är effektiva så till vida att de ger en ram och en avgränsad budget och en tydlig förväntan på vad myndigheten ska åstadkomma. Utifrån detta gör vi bedömningen att flera av de centrala myndigheter som har uppdrag inom ramen för den nationella strategin behöver få bättre förutsättningar för att bedriva ett mer långsiktigt och uthålligt arbete. Myndigheterna har behov av att kunna planera sin verksamhet och sin kompetensförsörjning för att arbetet ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt.

Vi gör bedömningen att de särskilda uppdragen fortsatt kommer att vara ett viktigt instrument för regeringen i styrningen av myndigheterna. Hela arbetet bör dock inte fortsatt baseras på detta styrverktyg, utan regeringen bör använda organisering och positionering. Detta kan visa på den systemkraft som behövs för att på ett effektivt sätt motarbeta mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Uppdragen bör användas i de fall regeringen har behov av att göra särskilda prioriteringar och genomföra snabba insatser snarare än som grundläggande styrmedel för hela det tvärsektoriella området (se avsnitt 8.6.3). Centrala myndigheter kommer även att pekas ut i vårt förslag till strategi. Det är dock enligt vår bedömning inte tillräckligt, utan det krävs också en formell styrsignal. Regeringen pekade ut exempel på centrala myndigheter i den skrivelse som innehåller den nu gällande strategin.[50] I våra samtal med flera

[49] Skr. 2023/24:67. *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet*, s. 38.
[50] Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, s. 112.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

myndigheter har det dock framkommit att vissa ändå inte känner sig träffade av strategin eller känner ett ägarskap för dess genomförande.

En nyckel för att ge myndigheterna som ska genomföra arbetet bättre planeringsförutsättningar är att stärka deras förvaltningsanslag. Vi kommer att återkomma till detta i vår konsekvensanalys (se kapitel 15). Det är en viktig princip att förvaltningsanslag och sakanslag hålls åtskilda.[51] Syftet är att underlätta styrningen av förvaltningen och att anslagens ändamål ska vara tydliga för såväl riksdag som regering. En strävan bör därmed vara att sakanslag hålls så rena som möjligt och inte belastas med förvaltningskostnader. Av regeringsformen framgår också att när riksdagen beslutar om budget ska den också besluta om anslag för bestämda ändamål.[52] Det är inte möjligt att delegera beslutsrätten för anslagen, det vill säga riksdagen kan inte delegera sådana beslut till regeringen eller någon annan. Det innebär att omfördelningar mellan anslag måste beslutas av riksdagen.[53] Permanenta uppgifter ska alltså finansieras genom myndigheternas förvaltningsanslag. Finansutskottet har medgivit undantag från detta och godtagit att uppgifter på upp till två år i vissa fall kan finansieras genom sakanslag.[54] Vår bedömning är att styrningen av arbetet i högre utsträckning bör utgå från de förvaltningspolitiska principerna. Genom reformen kan regeringen på ett tydligare sätt visa att myndigheterna bör gå i takt, att insatserna bör vara samordnade samt att myndigheterna behöver samverka kring de gemensamma utmaningarna som våldet utgör, såväl horisontellt mellan myndigheter på nationell nivå som vertikalt mellan nationell, regional och lokal nivå.

Tydligare styrning nationellt kan stärka kunskapskedjan

Ett syfte med att permanenta en myndighetsgemensam struktur av utvalda myndigheter är att tydliggöra myndigheternas roller i kunskapskedjan (se avsnitt 8.1.6). I urvalet av myndigheter som ingår i vårt förslag finns kunskapsstyrande myndigheter och myndigheter

[51] Förvaltningsanslag avser den typ av anslag som riksdagen beslutar ska gå till myndigheternas förvaltningsutgifter. Sakanslag avser övriga anslag som regeringen kan anvisa till andra saker, exempelvis särskilda uppdrag till myndigheterna.
[52] 9 kap. 3 § regeringsformen.
[53] Bet. 2000/01:FiU27. *Tilläggsbudget 1 för budgetåret 2001*, s. 42.
[54] Statskontoret 2024. *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten.* Rapport 2024:12.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

som ger stöd till andra som genomför arbetsuppgifter inom ramen för strategin. Det finns också myndigheter som ska säkerställa att vissa viktiga perspektiv integreras i arbetet, till exempel Myndigheten för delaktighet som bidrar till att funktionshinderperspektivet beaktas. En angelägen uppgift för myndigheterna inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot våld är att säkerställa ett samordnat kunskapsstöd till regional och lokal nivå. Det handlar också om att säkerställa att den breda kompetens och erfarenhet som finns hos de olika myndigheterna tas tillvara och sprids på ett lämpligt sätt. Arbetet med att samordna stödet har hittills varit baserat på tillfälliga regeringsuppdrag.

NCK och Barnafrid kan ha en tydlig roll i arbetet genom sina roller som kunskapscentrum kopplade till lärosäten.

Uppföljningen kan utvecklas

Vårt förslag ger regeringen utökade möjligheter att stärka sin uppföljning av centrala myndigheter. Instruktionsenliga uppgifter ska redovisas årligen i myndigheternas årsredovisningar (se 1 kap. 4 § och 3 kap. 1 § förordningen [2000:605] om årsredovisning och budgetunderlag). Vi föreslår därtill att Jämställdhetsmyndigheten vart fjärde år ska lämna en fördjupad uppföljning till regeringen, där statistikansvariga myndigheter behöver bistå i arbetet (se kapitel 14). Detta ger sammantaget regeringen möjlighet att nära följa upp myndigheternas arbete och säkerställa att arbetet prioriteras.

8.3.1 Vårt urval av myndigheter

Flera myndigheter är redan i dag verksamma inom strategins område genom sina grunduppdrag och sin kärnverksamhet. Ett exempel är Polismyndighetens brottsförebyggande och brottsbekämpande uppgifter som regleras i polislagen och myndighetens instruktion.[55] Andra exempel är Migrationsverket som har i uppgift att bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott,[56] Brottsoffermyndighetens uppgift att främja brottsoffers rättigheter[57] och Kriminal-

[55] 2 § polislagen (1984:387).
[56] 5 § förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.
[57] 1 § förordning (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

vårdens uppgift att förebygga återfall i brott.[58] Myndigheternas ansvar och uppgifter på området skiljer sig åt. Vissa myndigheter arbetar rent strategiskt medan andra bedriver klientnära och operativ verksamhet.

En lång rad myndigheter bedriver verksamhet inom strategin utifrån tidsbegränsade regeringsuppdrag. Det finns dock en grupp myndigheter som återkommande får uppdrag inom området. Flera av dem får dessutom likartade uppdrag från år till år eller får längre ramuppdrag som ska genomföras över flera år, till exempel Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors uppdrag att genomföra informationsinsatser rörande bland annat hedersrelaterat våld och förtryck.[59]

I vårt urval av centrala myndigheter har vi fört dialog med Jämställdhetsmyndigheten och de utpekade myndigheterna. Statskontorets utvärdering av myndigheternas arbete har också utgjort en viktig källa.[60] Dessutom har vi utgått från att gruppen myndigheter måste vara lätt att överblicka. Gruppen kan alltså inte vara alltför stor. Vi har analyserat myndigheternas instruktionsenliga uppgifter och regeringsuppdragens karaktär och omfattning. Vi har valt ut de myndigheter som har uppgifter eller återkommande uppdrag som är viktiga för genomförandet av strategin inom områdena våldsförebyggande arbete, upptäckt av våld, stöd och skydd till våldsutsatta, brottsbekämpning och återfallsförebyggande arbete. Bland myndigheterna ingår strategiska och kunskapsstyrande myndigheter som kan ge stöd till andra som genomför arbetsuppgifter inom strategin. Det ingår också myndigheter som möter målgrupperna, det vill säga våldsutsatta och deras anhöriga samt personer som utövar våld. Det ingår också myndigheter som ska säkerställa att särskilt utsatta grupper eller perspektiv uppmärksammas i arbetet. Till exempel är funktionshinder-, hbtqi-, barn-, ungdoms-, äldre- och civilsamhällesperspektiven viktiga.

[58] 2 § förordning (2023:797) med instruktion för Kriminalvården.
[59] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2023/03224 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.*
[60] Statskontoret 2021. *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*. Rapport 2021:3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Centrala förvaltningsmyndigheter

I det följande beskriver vi kort de myndigheter, utöver Jämställdhetsmyndigheten, som vi har identifierat som centrala för genomförandet av det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld samt den nationella strategin. En mer utförlig beskrivning av myndigheter som arbetar inom strategin finns i bilaga 2.

1. **Brottsförebyggande rådet** har i uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området samt att främja brottsförebyggande arbete. Myndigheten har uppdrag att stärka det brottsförebyggande arbetet på nationell, regional och lokal nivå.
2. **Brottsoffermyndigheten** främjar brottsoffers rättigheter och uppmärksammar deras behov och intressen. Myndigheten har flera uppdrag som rör förebyggande av våld och har nyligen fått i uppdrag att vara nationell strategisk samordningsansvarig myndighet för brottsofferfrågor.[61]
3. **Folkhälsomyndigheten** utvecklar och stödjer samhällets arbete med att främja hälsa, förebygga ohälsa och skydda mot hälsohot. Myndigheten ska även verka för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling samt för nationell samordning inom området sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.[62]
4. **Kriminalvården** verkställer utdömda påföljder, bedriver häktesverksamhet och utför personutredningar i brottmål. Myndigheten har en viktig uppgift att förebygga återfall i brott.
5. **Länsstyrelserna** har uppgifter inom hela jämställdhetspolitiken, men styrs även av en specifik förordning om det regionala arbetet för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Länsstyrelserna är en viktig länk för att nå regional och lokal nivå (se avsnitt 8.5).
6. **Migrationsverket** beslutar om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering och medborgarskap. Myndigheten har uppdrag rörande upptäckt av våld och tidigt förebyggande arbete genom

[61] Ju2021/03715. (2024-11-28). *Uppdrag att vara nationell strategisk samordningsansvarig myndighet för brottsofferfrågor.*
[62] I SOU 2022:70 *En uppväxt fri från våld.* föreslås att Folkhälsomyndigheten ska vara central i arbetet med en nationell strategi om våld mot barn, bland annat för att samordna och ge stöd i det nationella arbetet med strategin.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

att informera nyanlända om mänskliga rättigheter och svensk lagstiftning. Migrationsverket ska enligt sin instruktion arbeta mot människohandel.

7. **Myndigheten för delaktighet** främjar respekten för och medvetenheten om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.
8. **Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor** är förvaltningsmyndighet för frågor som rör ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället. Bland myndighetens uppgifter ingår bland annat att ta fram, samla och sprida kunskap, bidra till samordning av statliga insatser, samverka med myndigheter, kommuner, regioner och det civila samhällets organisationer.
9. **Polismyndigheten** har i uppgift att upptäcka, förhindra, förebygga och utreda brott.
10. **Socialstyrelsen** är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, socialtjänst, stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Myndigheten har föreskriftsrätt kopplat till hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen och har flera uppdrag avseende arbete mot våld.
11. **Statens skolverk** är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet. Uppdraget omfattar bland annat att främja en likvärdig utbildning och att följa utvecklingen i skolväsendet.
12. **Åklagarmyndigheten** ansvarar för att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring.

Kunskapscentrum vid lärosäten

Det finns två kunskapscentrum kopplade till lärosäten som är särskilt viktiga i det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld.

13. **Barnafrid**, som är en del av Linköpings universitet, har i uppdrag att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn och unga till yrkesverksamma. Barnafrid driver flera

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

nationella nätverk, bland annat ett för landets samtliga barnahus. Barnafrid arbetar också med skyddade boenden och familjecentraler som ger samlat stöd till barn och deras familjer.

14. **Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK)** som är en del av Uppsala universitet. NCK bedriver utbildning, kunskapsspridning och forskning inom området mäns våld mot kvinnor och samverkar också med Akademiska sjukhuset i frågor som rör den kliniska verksamheten. Bland annat driver NCK stödtelefoner till våldsutsatta och erbjuder stöd till yrkesverksamma.

8.3.2 Det finns ett flertal andra myndigheter och aktörer som har viktig verksamhet

Ett stort antal myndigheter får varje år i uppdrag av regeringen att genomföra olika insatser för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck eller utsatthet i prostitution och människohandel. Totalt är det drygt femtio myndigheter som har eller har haft regeringsuppdrag och utför viktigt arbete inom strategins område, inklusive de myndigheter vi har identifierat som de mest centrala (se bilaga 2). Även SKR bedriver arbete inom området och kan även fortsättningsvis spela en viktig roll i att stötta och utveckla arbetet hos kommuner och regioner. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan är exempel på viktiga aktörer i arbetet för att öka upptäckten av våld genom att de ställer frågor om våld till sina målgrupper.[63] Skatteverket har också en betydande roll genom uppdraget att bidra till säkrare hantering av skyddade personuppgifter.[64] Skatteverket är också en aktör inom arbetet mot utnyttjande i prostitution och människohandel. En annan myndighet med flera uppdrag är Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd som bland annat har i uppdrag att främja utvecklingen av våldsförebyggande arbete genom stöd till föräldrar, inriktat på familjer i en hederskontext.[65] Barnombudsmannen har haft flera viktiga uppdrag inom området, och har för närvarande i uppdrag att kartlägga och beskriva barn och

[63] A2022/00842. (2022-06-02). *Uppdrag om ökad upptäckt av våld m.m. 2022–2024.*
[64] Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2024/01374 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Skatteverket.*
[65] A2021/02053. (2021-10-28). *Uppdrag att främja utvecklingen av våldsförebyggande arbete genom stöd till föräldrar inriktat på familjer i en hederskontext.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ungas erfarenheter under uppväxten. Syftet är att identifiera eventuella samband mellan barns och ungas uppväxt- och levnadsförhållanden exempelvis vad gäller utsatthet för eller bevittnande av våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, försummelse och vanvård samt risk för att involveras och utnyttjas i kriminalitet.[66]

Statens institutionsstyrelse bedriver individuellt anpassad tvångsvård och verkställer sluten ungdomsvård. En utredning har tillsatts för att se över förändringsbehoven inom den statliga barn- och ungdomsvården när det gäller bland annat vårdkvalitet, säkerhetsfrågor och kompetensförsörjning.[67] Vi gör bedömningen att dessa myndigheter fortsatt kan bidra genom regeringsuppdrag och att de inte bör ingå i den grupp som utgör kärngruppen. Samverkan är dock inte begränsad till den grupp som vi pekar ut. Även andra myndigheter som inte igår i vårt urval men som har uppdrag om våld kan och bör givetvis samverka brett utifrån bestämmelserna i myndighetsförordningen och förvaltningslagen. Vi har som framgår ovan gjort vårt urval utifrån en bedömning av hur stor relevans myndigheten i fråga har för respektive strategiskt område i den nationella strategin samt utifrån strategin i sin helhet. Det är dock ingen lätt gränsdragning och det finns flera myndigheter som potentiellt hade kunnat ingå i den myndighetsgemensamma gruppen. Vi pekar till exempel ut fler myndigheter än de ovan nämnda i vårt förslag till nationell strategi som centrala för strategins genomförande under respektive strategiskt område (se kapitel 12). För att kunna lösa uppgifter gemensamt behöver dock kärngruppen i det myndighetsgemensamma arbetet inte vara alltför stor. Regeringen kan vid behov framöver se över och lägga till aktörer med utpekat ansvar i det myndighetsgemensamma arbetet.

Det ligger i Jämställdhetsmyndighetens samordnande roll att identifiera och inkludera relevanta aktörer i arbetet mot våld utifrån behov och de frågor som hanteras. Det ligger också i Jämställdhetsmyndighetens samordnande roll att samverka med civilsamhället. De myndighetsnätverk som redan är etablerade i arbetet mot de olika våldsformerna innefattar flera myndigheter än de vi har pekat ut. Det är viktigt att dessa nätverk kan bestå och också utökas vid

[66] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2024/01208. *Ändringsbeslut 2024-06-23 Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Barnombudsmannen.*
[67] Dir. 2024:13. *En reform av den statliga barn- och ungdomsvården för en trygg och kvalitativ vård.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

behov. En möjlighet kan också vara att myndigheter eller organisationer adjungeras in i relevanta nätverk och forum vid behov. Utöver löpande samverkansforum kan det också finnas behov av mer tillfälliga grupper som under en mer begränsad tid samlas för att samverka kring mer konkreta, avgränsade frågor. Fler aktörer än de som omfattas av vårt förslag om instruktionsskrivningar ingår i Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT) till exempel Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan och Skatteverket. Vårt förslag utgör inget hinder mot att de myndigheter som ingår i NMT fortsatt ska göra det. Flera av dessa myndigheter omfattas också av nya instruktionsskrivningar gällande det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet (se avsnitt 8.3).

8.3.3 Eventuella nackdelar med nya instruktionsenliga uppgifter för centrala myndigheter

Nya instruktionsenliga uppgifter gör inte i sig att arbetet mot våldet prioriteras och utvecklas. För att arbetet ska utvecklas och för att myndigheterna ska kunna prioritera det behöver de få tillräckliga resurser. Det behövs vidare ett aktivt ledarskap på de berörda myndigheterna och en egen initiativförmåga för att identifiera vad som kan utvecklas och på vilket sätt. Regeringen behöver också noga följa upp arbetet och säkerställa att det bedrivs med kraft och prioriteras i myndigheternas verksamhet. Regeringen kan följa upp arbetet med hjälp av myndigheternas årsredovisningar och annan redovisning, samt med stöd av Jämställdhetsmyndigheten. Vid behov kan också återrapporteringskrav i regleringsbreven användas för att följa upp arbetet.

En risk med att lyfta fram ett jämställdhetspolitiskt delmål i dessa myndigheters instruktioner är att andra myndigheter inte framstår som lika centrala i arbetet. Ett skäl till att inte fler myndigheter har inkluderats är att gruppen inte kan vara alltför stor. Det är således många andra myndigheter som egentligen skulle kunna inkluderas i arbetet, men där vi bedömt att det har varit nödvändigt att göra ett urval. Vårt förslag ska därför inte tolkas som att andra myndigheter inte är relevanta för arbetet.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

En annan risk som myndigheterna inom rättsväsendet lyft utifrån sitt perspektiv är att det kan finnas svårigheter med att lyfta ut ett brottsområde framför andra, givet att myndigheterna har i uppgift att motverka all brottslighet.

En ytterligare potentiell nackdel är att vårt förslag kan leda till att målgrupper som inte omfattas av våldsformerna prioriteras ned eller osynliggörs. Vår bedömning är att den kriminal- och jämställdhetspolitiska prioriteringen om att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra behöver synas i styrningen av centrala myndigheter. De fördelar en sådan förstärkt styrning har överväger enligt vår bedömning potentiella nackdelar. Därtill behöver arbetet tilldelas tillräckligt med resurser, och ska inte behöva ske på bekostnad av annan verksamhet inom myndigheterna. Vårt förslag ska självklart inte hindra bekämpandet av annan brottslighet.

Vårt förslag innebär att medel flyttas från sakanslaget särskilda jämställdhetsåtgärder till berörda myndigheters förvaltningsanslag (se kapitel 15). Ett minskat sakanslag minskar regeringens möjligheter att snabbt sätta in insatser då behov uppkommer. Å andra sidan finns det med ett stärkt förvaltningsanslag ett större utrymme för dessa utpekade expertmyndigheter att ta egna initiativ och fokusera på åtgärder där de ser att det finns behov av förbättringar.

8.3.4 Myndigheterna bör gemensamt ta fram en plan för arbetet

Förslag: Det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel bör inledas med ett uppdrag. Regeringen bör ge myndigheterna i uppdrag att utifrån den nationella strategin och dess strategiska områden ta fram en plan för hur det myndighetsgemensamma arbetet ska bedrivas och hur myndigheterna ska organisera sig. Jämställdhetsmyndigheten bör samordna arbetet och ansvara för att redovisa planen.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Skälen för vårt förslag

De utpekade myndigheterna ska utifrån sin sakkunskap och expertis driva arbetet mot våld utifrån respektive ansvar och verksamhetsområde. För att tydliggöra den närmare rollfördelningen mellan myndigheterna i den nya myndighetsstrukturen bör regeringen besluta om ett särskilt uppdrag till myndigheterna att ta fram en plan som beskriver hur arbetet ska gå till. Jämställdhetsmyndigheten bör samordna arbetet och ansvara för redovisningen av planen.

Det är av stor vikt att samtliga utpekade myndigheter får detta uppdrag eftersom det handlar om att, utifrån en gemensam läges- och behovsbild, tillsammans planera arbetet framåt. Syftet med planen är att myndigheterna gemensamt ska formera sina roller inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet och föreslå hur arbetet inom gruppen bör bedrivas. För att samordningsfunktionen ska vara relevant för deltagande myndigheter är det viktigt att samtliga känner delaktighet och att syftet och målet med samverkan är tydligt.

Myndigheterna bör i uppdraget utgå från redan pågående insatser och identifierade behov på området utifrån genomförandet av den nationella strategin. Detta motiveras av att det myndighetsgemensamma arbetet ska bygga vidare på befintligt arbete där detta är ändamålsenligt.

Eventuella svårigheter och identifierade hinder för ett effektivt myndighetsgemensamt arbete och förslag på hur dessa kan åtgärdas ska lyftas i återrapporteringen till regeringen. Regeringen bör framgent få underlag om arbetets utveckling genom bland annat årsredovisningar och de fördjupade rapporter som Jämställdhetsmyndigheten, enligt vårt förslag, ska lämna vart fjärde år (se kapitel 14).

8.4 Ny uppgift för Socialstyrelsen

Förslag: Socialstyrelsen får en instruktionsenlig uppgift om en nationell samordning av kunskapsutveckling av insatser, metoder och arbetsformer för att identifiera, bedöma och ge stöd och behandling till våldsutsatta inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvarsområde.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Innan instruktionsändringen får Socialstyrelsen i uppdrag från regeringen att utforma arbetet så att överlappningar med andra närliggande myndigheter kan undvikas.

Skälen för vårt förslag

Socialstyrelsen ansvarar sedan 2023 för nationell samordning av arbetet med att utveckla och utvärdera metoder för att identifiera, bedöma och behandla personer som utövar våld mot närstående. Regeringen har återkommande beslutat uppdraget i myndighetens regleringsbrev. Av regleringsbrevet för 2025 framgår att uppdraget ändras på så sätt att myndigheten även ska säkerställa att alla våldsformer inkluderas i arbetet i enlighet med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, inklusive prostitution och människohandel.[68] Vi föreslår att Socialstyrelsen får motsvarande ansvar avseende våldsutsatta. Syftet är att förstärka arbetet med att utveckla och utvärdera metoder för arbetet med att identifiera, bedöma (till exempel behov och risk), ge stöd och behandling till personer utsatta för mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Behov av kunskapsutveckling om stöd till våldsutsatta

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:39) om våld i nära relationer som innehåller bestämmelser om bland annat socialnämndens utredning av våldsutsatta vuxna och barn samt barn som bevittnat våld, är viktiga i socialnämnders och vårdgivares arbete. Ett av de allmänna råden handlar om att socialnämnden bör se till att de metoder som används för att ge stöd och hjälp till våldsutsatta och barn som bevittnat våld är utformade med utgångspunkt i bästa tillgängliga kunskap. Vårt förslag syftar till att stödja kommunerna i detta arbete.

Samverkan behöver ske mellan aktörer som har ansvar för återfallsförebyggande insatser i relation till våldsutövare och aktörer med ansvar för stöd och skydd till utsatta. Det är därför lämpligt

[68] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2024/02156 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Socialstyrelsen.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

att samma myndighet får de nationella samordningsuppdragen gällande såväl våldsutövare som våldsutsatta för att möjliggöra synergier i arbetet.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering har gjort en litteraturgenomgång av systematiska översikter gällande effekter av insatser till personer som utsatts för våld i en nära relation. Den visade att det saknas evidens för vilka insatser som kan minska utsatthet för våld i en nära relation.[69] Även Socialstyrelsen har konstaterat att det finns ett behov av ökad kunskap av resultat och effekter av insatser som riktas till våldsutsatta. Det behövs mer forskning om metoder och arbetssätt.[70] Det är vidare få kommuner som använder sig av individbaserad uppföljning av verksamhetens stöd och insatser till enskilda.[71] MFD har konstaterat att det finns behov av fler metoder och insatser för personer med funktionsnedsättning inom både kommuner och regioner.[72] Mot bakgrund av detta föreslår vi att Socialstyrelsen får i uppgift att samordna och bidra till kunskapsutvecklingen om insatser, metoder och arbetsformer i arbetet med våldsutsatta vuxna och barn. Uppgiften ska omfatta alla våldsutsatta som omfattas av vårt förslag till nytt delmål och tillhörande strategi. Socialstyrelsen ska utveckla och utvärdera metoder för att upptäcka, identifiera, bedöma och behandla personer som utsatts för våld av närstående, inklusive våld i en hederskontext oavsett relation till den som utövar våldet då hedersrelaterat våld och förtryck kan utövas både av närstående personer och andra. Uppgiften bör också omfatta personer som utnyttjas i prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt sexuellt våld och övergrepp som sker av andra än närstående. Mer konkret kan uppgifterna handla om att:

- Koordinera omvärlds- och kunskapsbevakning.

[69] Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2021). *Förstudie. Insatser för våldsutsatta.* SBU 2021/342.
[70] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* 2024-1-8880.
[71] 26 procent av de svarande kommunerna uppger att de har genomfört individbaserad systematisk uppföljning av verksamhetens stöd och/eller insatser till enskilda. Socialstyrelsen (2024). *Öppna jämförelser 2024 – våld i nära relationer.*
[72] Myndigheten för delaktighet (2023). *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning.* Rapport 2023:11.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Ta fram kunskapsstöd och nationella riktlinjer som bidrar till att hälso- och sjukvården, socialtjänsten och tandvården bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet.
- Ansvara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling.
- Arbeta med, och ge stöd till, metodutveckling inkluderat förvaltning av vissa framtagna metoder.
- Främja utvecklingen av metoder och arbetsformer genom forskning, systematisk prövning och värdering av utfall och effekter.
- Stötta implementering av den nya kunskapen och arbetsformer.
- Följa forsknings- och utvecklingsarbete av särskild betydelse och verka för att sådant arbete kommer till stånd.

Socialstyrelsen är den bäst lämpade myndigheten för uppgiften, eftersom den handlar om att samordna och bidra till kunskapsutveckling av insatser, metoder och arbetsformer för att identifiera, bedöma och ge stöd och behandling till våldsutsatta inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvarsområde. Just eftersom det handlar om metodutveckling, inkluderat förvaltning av vissa framtagna metoder, skiljer sig detta förslag från det samordningscentrum som vi föreslår ska inrättas på Jämställdhetsmyndigheten (se avsnitt 8.1). Ett samordningscentrum vid en tvärsektoriell myndighet har inte möjlighet att bidra till metodutveckling och förvalta vissa metoder kopplat till en specifik sektor på samma sätt. Dessutom är det bara Socialstyrelsen som har mandat enligt socialtjänstlagen och socialtjänstförordningen att meddela föreskrifter gentemot socialtjänsten. Socialstyrelsen behöver dock vid genomförandet ha en nära samverkan med Jämställdhetsmyndigheten.

Socialstyrelsen ska under vissa förutsättningar genomföra utredningar enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall, bland annat när ett barn har dödats eller utsatts för försök till dödligt våld eller när en vuxen person har dödats eller utsatts för försök till dödligt våld av en närstående eller tidigare närstående. Vårt förslag till instruktionsenlig uppgift kan vara ett sätt för myndigheten att bidra till att de brister som identifieras i skade- och dödsfallsutredningarna blir åtgärdade. I de samtal vi har haft med regioner framkommer att de anser att det vore ett bra stöd i arbetet och för utvecklingen på området om Socialstyrelsen

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

kan bidra till att utveckla och utvärdera metoder samt hänvisa till befintliga metoder.

Uppgiften är i linje med Socialstyrelsens befintliga uppgifter

Socialstyrelsen har redan i dag uppgifter om att inom sitt verksamhetsområde ansvara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling och att arbeta med och ge stöd till metodutveckling. Vårt förslag är i linje med dessa uppgifter och samtidigt ett förtydligande om just insatser till våldsutsatta. Förslaget innebär en möjlighet att prioritera denna verksamhet, vilket är i linje med regeringens jämställdhetspolitiska prioritering på detta område.

Socialstyrelsen har också i dag flera uppdrag som liknar vårt förslag till instruktionsenlig uppgift. Till exempel har myndigheten i uppdrag att stödja genomförandet inom vård och omsorg av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. En del av detta uppdrag handlar om uppföljning och utvärdering. I det ingår till exempel att beskriva, följa upp och utvärdera resultat eller effekter av metoder och arbetsformer för att upptäcka våld, bedöma risk för våld och ge stöd och skydd till våldsutsatta inom socialtjänst, tandvård och hälso- och sjukvård. Andra delar innehåller att ge stöd för implementering av befintliga och nya kunskapsstöd och implementeringsstöd riktat till hälso- och sjukvård och tandvård samt socialtjänsten.[73] Med en uppgift i instruktionen minskar behovet av att ge särskilda uppdrag till myndigheten, och regeringen kan i stället fokusera på att följa upp arbetet. Därtill tar effektutvärderingar lång tid att genomföra. Vårt förslag skulle därför förstärka möjligheterna till ett mer effektivt arbete, som inte är möjligt på samma sätt med tidsbegränsade uppdrag. Det är angeläget att myndigheten får utrymme att ta sig an den instruktionsbundna uppgiften självständigt och strategiskt. I linje med detta bör myndigheten få ett ökat förvaltningsanslag (se kapitel 15).

[73] A2022/01028. (2022-07-07). *Uppdrag till Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering att stödja genomförandet inom vård och omsorg av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Uppgiften bör regleras i instruktion

Uppgiften bör regleras i Socialstyrelsens instruktion, vilket skapar en långsiktighet i arbetet och möjliggör ett behovsanpassat och strategiskt arbete. Socialstyrelsens uppgifter vad gäller arbetet med att utveckla och utvärdera metoder för att identifiera, bedöma och behandla personer som utövar våld mot närstående regleras genom regleringsbrev. Det framgår av regleringsbrevet för 2023 att det är regeringens ambition med uppdraget att det ska vara permanent och avser att återkomma avseende finansiering för kommande år.[74]

Vidare bör det ingå att ha en nära samverkan med Barnafrid och NCK, för att säkerställa att det inte blir en överlappning jämfört med vad dessa aktörer erbjuder och tillvarata synergieffekter i stödet till kommuner och regioner. Dessa aktörer kan också ha kompletterande kompetenser. Andra relevanta myndigheter och aktörer, såsom länsstyrelserna och SKR, bör också inkluderas i samverkan. Länsstyrelserna är en central samverkanspart i kraft av sin regionala roll och uppgift att föra ut nationella myndigheters kunskapsstöd. Även samverkan med civilsamhället är angeläget, för att tillvarata deras kunskap och erfarenhet. Samtliga av dessa aktörer kan också bistå Socialstyrelsen i att identifiera behov och utvecklingsområden.

Det har framkommit att det kan finnas gränsdragningsproblem, främst vad gäller Barnafrids uppdrag. Barnafrid ska till exempel utifrån identifierade behov samla, analysera och målgruppsanpassa redan befintlig kunskap och forskning om våld mot barn och andra övergrepp och bistå yrkesverksamma inom området med denna. Vi bedömer därför att Socialstyrelsen innan instruktionsändringen bör få ett uppdrag från regeringen att utforma arbetet på så sätt att överlappningar med andra närliggande myndigheter kan undvikas. Ett liknande uppdrags gavs till Socialstyrelsen inför utvecklingen av en nationell samordning och kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete. Då fick myndigheten i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur en sådan nationell samordning kunde utvecklas inom Socialstyrelsen.[75]

[74] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2023/03047. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Socialstyrelsen.*
[75] A2021/02083. (2021-11-03). *Uppdrag om samordning och kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

8.5 Länsstyrelsernas roll förändras

Förslag: Länsstyrelsernas roll enligt förordning (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor förändras. Samordningsfunktionen ska stödja och bidra till:

- Ett strategiskt och kunskapsbaserat arbete i länet med särskilt fokus på förebyggande arbete.
- Utbildning och kompetensutveckling, inklusive implementering av nationella myndigheters kunskapsstöd, arbetssätt och metoder i regionala och lokala verksamheter.
- Samarbetet på lokal, regional och nationell nivå.

Länsstyrelserna ska fortsatt samverka med berörda aktörer, men det ska uttryckligen framgå att samverkan även ska ske med civilsamhällesorganisationer. En analys av utvecklingen i länet bör lämnas vart fjärde år, i stället för varje år. Förordningen byter också namn och ska kallas förordning om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Bestämmelsen om att länsstyrelserna ska stödja och bidra till framtagandet och genomförandet av regionala sektorsövergripande strategier och handlingsplaner ska tas bort.

Skälen för vårt förslag

Länsstyrelserna har en viktig roll i att bidra till att den nationella strategin och regeringens politik får genomslag på regional och lokal nivå. På varje länsstyrelse finns en samordningsfunktion för frågor om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel (se avsnitt 6.5.2). Vår bedömning är att länsstyrelserna fortsatt bör ha en central roll i att främja arbetet inom ramen för delmålet på regional och lokal nivå. Uppdraget bör dock förändras på vissa sätt för att öka förutsättningarna för ett bra genomslag och effektivt arbete, vilket vi beskriver i det följande. Vårt förslag grundar sig på de behov vi har identifierat utifrån bland annat samtal med länsstyrelserna, andra myndigheter, regioner och kommuner.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Utredningen om en nationell strategi om våld mot barn har lämnat förslag till regeringen på förändringar i förordning (2021:995) som innebär att våld mot barn ska ingå i länsstyrelsernas uppgifter. Utredningens bedömning är att framtagande och genomförande av regionala sektorsövergripande kartläggningar, analyser och handlingsplaner bör eftersträvas, stimuleras och underlättas.[76]

Vårt förslag innebär ett större fokus på samordningsfunktionens uppgift att främja samverkan, men utan att styra formerna för hur detta ska gå till i detalj.

Stödja ett strategiskt och kunskapsbaserat arbete

Ett viktigt syfte med samordningsfunktionen är att bidra till att stödja och utveckla arbetet i länen. Länsstyrelserna har den rollen på regional nivå, medan Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för samordning på nationell nivå. För att arbetet ska vara effektivt och i slutändan bidra till bättre insatser för våldsutsatta och våldsutövare behöver arbetet vara kunskapsbaserat. Genom att göra ett tillägg i förordningen om att arbetet ska stödja och bidra till ett strategiskt och kunskapsbaserat arbete speglas länsstyrelsernas uppdrag med centrumets uppgifter. Det betonar också vikten av ett kunskapsbaserat arbete, vilket ligger väl i linje med våra direktiv som anger att arbetet ska vara baserat på kunskap och evidens.

Länsstyrelserna ska ha särskilt fokus på förebyggande arbete, för att främja utvecklingen av sådana insatser i länen. Det förebyggande arbetet ska omfatta alla preventionsnivåer för samtliga våldsformer. Fokus bör ligga på att främja utvecklingen av sådant förebyggande arbete som behöver utvecklas och förstärkas, utifrån de regionala och lokala behoven. Länsstyrelserna har flera förebyggande uppdrag, bland annat ett brottsförebyggande uppdrag. Samverkan behöver ske i genomförandet, för att främja ett samordnat statligt stöd till kommuner, regioner och andra relevanta aktörer i länen.

Länsstyrelserna har även andra uppdrag som det är viktigt att samverka med, till exempel avseende integration. Länsstyrelserna ska bland annat verka för att det ska finnas beredskap och kapacitet hos kommuner att ta emot nyanlända invandrare och ensamkom-

[76] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld*, s. 730 ff.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

mande barn.[77] Vi noterar att utredningen om En målstyrd integrationspolitik i sitt slutbetänkande föreslår att länsstyrelserna får ett instruktionsenligt uppdrag att främja samverkan mellan relevanta aktörer kring integrationen av utrikes födda, oavsett grund för bosättning eller vistelsetid i Sverige.[78] Integrationsarbetet behöver jämställdhetsintegreras och det är därför viktigt att länsstyrelsernas samordnar arbete mot våld med integrationsuppdraget.

Förstärkt fokus på samordning och samverkan

I de samtal vi har fört med myndigheter, kommuner och regioner har det framkommit att länsstyrelserna har en nyckelroll för att främja utvecklingsarbetet på regional och lokal nivå. Länsstyrelserna ses som en viktig kanal och samarbetspart för flera myndigheter, till exempel Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen, för att sprida kunskap och metodstöd. Såväl kommuner som regioner beskriver att länsstyrelsen spelar en viktig roll i att tillhandahålla forum för samverkan, erfarenhetsutbyte och nätverk i länet. Statskontoret har också konstaterat att länsstyrelserna har fått goda förutsättningar för att genomföra sitt uppdrag. De bedömer dock att länsstyrelsernas förutsättningar skiljer sig åt mellan olika områden. De har lättare att nå socialtjänsten, men svårare att nå hälso- och sjukvård och skolan. Arbetet påverkas också av att kommuner och regioner har varierande förutsättningar och kapacitet att ta emot stödet.[79] Detta gäller alltjämt. Länsstyrelserna har själva betonat att mottagarkapaciteten påverkar arbetet och möjligheterna att nå ut. Det är avgörande att länsstyrelserna har möjlighet att utforma insatser utifrån länets förutsättningar för att kunna ge ett relevant stöd som är möjligt att ta del av. Inte minst gäller detta stöd till små kommuner, där det många gånger är avgörande att samordna närliggande uppdrag så mycket som möjligt för att nå ut på ett bra sätt.

Aktörerna vi har träffat har framfört att det finns utrymme för regeringen att förtydliga länsstyrelsernas roll som samordningsfunktion. Exempelvis har regioner och kommuner påtalat att läns-

[77] Förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.
[78] SOU 2024:41. *Styrkraft för lyckad integration – Slutbetänkande av utredningen om En målstyrd integrationspolitik.*
[79] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

styrelserna skulle kunna bidra till att stödja och främja regional och lokal samverkan utifrån identifierade behov i ännu större utsträckning. Ett par länsstyrelser har också själva lyft att förväntningarna på myndigheten som regional samordnare behöver förtydligas.

Vi bedömer att rollen som samordningsfunktion kan renodlas. Syftet är att sätta tydligare fokus på delarna som handlar om att främja samverkan i länet. Just brister i samverkan på lokal nivå och i enskilda ärenden är ett stort utvecklingsbehov inom hela delmålet. Därför behövs ett stärkt fokus på att främja och utveckla såväl strategisk som operativ samverkan utifrån de regionala och lokala behoven. Länsstyrelserna har redan i dag uppdrag att stödja och bidra till samarbetet på lokal, regional och lokal nivå (3 § 4 p. förordningen [2021:995] om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor). Regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck och även det arbete som bedrivs av regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel är exempel på sådan samverkan som redan i dag stöttas av länsstyrelserna. Länsstyrelserna kan spela en viktig roll i att ytterligare främja sådana samverkansstrukturer och det bör betraktas som en central del i samordningsfunktionen. Sådant arbetet bör ske samordnat med det samordningscentrum vi föreslår inrättas hos Jämställdhetsmyndigheten. Vår bedömning är att länsstyrelserna i genomförandet bör ha särskilt fokus på samarbetet på lokal och regional nivå. Länsstyrelserna behöver vidare vara innovativa i hur stödet till samordning och samverkan utformas för att motsvara och anpassas till de olika behov och förutsättningar som finns i kommuner och regioner, utifrån till exempel storlek, geografi eller andra särskilda förutsättningar. Utöver kommuner, regioner och myndigheter bör civilsamhällesorganisationer ingå i sådan samverkan, vilket också bör förtydligas i länsstyrelsernas förordning. Samverkan kan också behövas med andra berörda aktörer, såsom kommunala bostadsbolag eller privata arbetsgivare. Dessa kan vara viktiga samverkansparter i arbetet för att säkerställa långsiktigt stöd till våldsutsatta samt för att uppmärksamma våld som en arbetsgivarfråga.

Ett stärkt fokus på att stödja och främja samverkan mellan regionala och lokala aktörer ligger i linje med den rekommendation som GREVIO lämnat till Sverige om att förstärka fokus på att utveckla arbetssätt för myndighetsgemensamt arbete kring våldsutsatta kvinnor. Vidare har de påtalat vikten av att civilsamhällesorganisationer

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

inkluderas i formella strukturer för samordning och samverkan.[80] Det är viktigt att beakta att civilsamhällesorganisationer kan ha olika förutsättningar till samverkan, i relation till myndigheter med ansvar utifrån lagstiftning och andra regelverk.

I regleringsbrevet för 2025 har länsstyrelserna i uppdrag att erbjuda stöd för utvecklingsarbete och samarbete mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhälle avseende mäns våld mot kvinnor. Uppdraget innebär att länsstyrelserna kan ge bidrag till utvecklingsarbeten i till exempel kommuner. Kommun- och regionrepresentanter har beskrivit att sådant stöd kan vara avgörande för att alls få till stånd utvecklingsarbete. Detta är särskilt märkbart sedan det inte längre finns öronmärkta utvecklingsmedel att rekvirera från Socialstyrelsen (se avsnitt 5.1 och 5.2). Vi bedömer att detta uppdrag är angeläget för att stötta den regionala och lokala utvecklingen, som en form av statligt stöd för att främja utveckling i dessa verksamheter. Det vore önskvärt att uppdraget var mer långsiktigt, till exempel genom att det reglerades i förordning. Stödet till utvecklingsarbete och samarbete bör ta sin utgångspunkt i strategins strategiska områden och inriktningar (se även avsnitt 15.2.4).

Vi föreslår vidare att bestämmelsen om att stödja och bidra till att ta fram och genomföra regionala sektorsövergripande strategier och handlingsplaner tas bort. Det bör inte regleras i förordning eftersom förutsättningarna för att ta fram sådana dokument ser olika ut i länen. De län som finner arbetssättet lämpligt kan ändå göra detta. Förändringen möjliggör ett större handlingsutrymme att ta fram mer avgränsade handlingsplaner, utifrån utvecklings- eller problemområden i länet. Länsstyrelserna har dessutom i uppdrag att ta fram länsstrategier för jämställdhet för perioden 2024–2027.[81] Detta uppdrag är inte permanent, men de överlappar varandra och riskerar att göra arbetet otydligt för länets aktörer. Regeringen har tillsatt en utredning för att föreslå hur styrningen för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen 1 till 5 ska bli mer effektiv.[82] Länsstyrelsernas tillfälliga uppdrag om länsstrategier för att bidra till de jämställdhetspolitiska målen kan ses över av denna utredning.

---

[80] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden.* GREVIO/Inf(2018)15, p. 27, 116.
[81] Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2021/02746 m.fl. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna.*
[82] Dir. 2024:112. *Ökad effektivitet, långsiktighet samt förbättrad strategisk styrning inom fem jämställdhetspolitiska delmål.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Att ta bort bestämmelsen i förordningen kan också underlätta samordning med närliggande områden där länsstyrelserna har uppdrag, till exempel det bredare brottsförebyggande arbetet. En förbättrad intern samordning mellan länsstyrelsernas olika förebyggande uppdrag är något som Statskontoret pekat på som ett utvecklingsområde.[83] Ett för stort antal strategier kan försvåra ett sammanhållet arbete och ett samordnat stöd till kommuner, vilket SKR har påpekat.[84]

Det finns regioner och kommuner som har framfört att bestämmelsen inte bör tas bort. Regionala strategier kan fungera som en bra plattform för samverkan i länet och visa gemensam riktning. Länsstyrelserna riskerar att få svårare att motivera andra aktörer att delta i myndighetsgemensamt strategiskt arbete. Samtidigt innebär nuvarande reglering inget krav från andra aktörer att delta i framtagandet av strategier och handlingsplaner. Vårt uppdrag är att se till helheten i styrningen på området och vårt förslag motiveras också av möjligheten att frigöra resurser och stärka fokuset på samordning och samverkan i länsstyrelsernas uppgift.

Länsstyrelserna behöver ha en nära samverkan med det samordningscentrum vi förslår ska inrättas vid Jämställdhetsmyndigheten samt övriga myndigheter som får instruktionsenliga uppgifter. Länsstyrelserna ska därför vara representerade i det myndighetsgemensamma arbetet på nationell nivå (se avsnitt 8.1–8.3). Det är av stor vikt eftersom uppdragen om samordning och samverkan på nationell respektive regional nivå inte är helt avgränsade från varandra. En nära samverkan är avgörande för att ge goda förutsättningar till ett samlat och samordnat statligt stöd till den regionala och lokala nivån. Vår bedömning är att detta omfattas av 4 § förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor, som innebär att arbetet ska vara kunskapsbaserat och samordnat med den verksamhet som bedrivs vid myndigheter på nationell nivå. Vi föreslår därför ingen förändring i denna del. Vid sidan av samverkan med nationella myndigheter är det viktigt att länsstyrelserna har en upparbetad samverkan med SKR för att arbetet ska bli så effektivt som möjligt och ta tillvara möjliga synergieffekter i stödet till kommuner och regioner.

---

[83] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.
[84] Sveriges kommuner och Regioner (2023). *Yttrande – En uppväxt fri från våld – En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn* (SOU 2022:70). Dnr SKR2023/00637.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

En central aktör för att synliggöra de lokala och regionala behoven

För många kommuner och regioner är länsstyrelsernas insatser en viktig del i kunskapsförsörjningen inom området. Flera kommun- och regionrepresentanter vi har mött uppger att länsstyrelserna många gånger är avgörande för att kunna genomföra eller ta del av utbildning och kunskapsstöd. Särskilt viktigt är detta för kommuner och regioner med knappa ekonomiska resurser. Många uppger att de upplever att länsstyrelserna har en god bild av läget i länet och att det är närmare till länsstyrelsen än nationella myndigheter. Utifrån detta är länsstyrelserna därmed en viktig aktör för att samla, analysera och föra fram behov från lokal nivå till nationella aktörer. Det är i sin tur viktigt för att det stöd och vägledning som nationella myndigheter tar fram ska motsvara behoven. Jämställdhetsmyndigheten och andra nationella myndigheter behöver därför samverka med länsstyrelserna både för att sprida kunskapsstöd, och inför framtagande av nya kunskapsstöd, metoder och vägledningar. Samverkan är också viktig för att kunna uppmärksamma, formalisera och sprida kunskap och lovande metoder som utarbetas på lokal nivå.

Ökat fokus på stöd till implementering av kunskapsstöd

Vi bedömer att länsstyrelsernas förordning bör förtydligas genom att stöd till implementering särskilt benämns. Det finns en samstämmighet hos flera myndigheter och kommuner som vi har mött att det behövs ett ökat fokus på att implementera kunskap och arbetssätt i regionala och lokala verksamheter. Även länsstyrelserna själva har framfört detta. Förslaget innebär att uppgiften att ge stöd och bidra till införandet av effektiva metoder, arbetssätt och kunskapsstöd omformuleras (3 § p. 2). Företrädare för länsstyrelserna har framfört att denna punkt är svår att arbeta med, eftersom det inom delar av delmål sex saknas effektiva metoder och arbetssätt. Detta gäller till exempel för det förebyggande arbetet. En bredare skrivning om stöd till implementering bedömer vi bättre synliggör att detta är en viktig del i uppgiften som rör utbildning och kompetensutveckling. Det kan till exempel handla om att rikta insatser till

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

chefer och beslutsfattare som i sin tur har ansvar för att skapa förutsättningar till förändrade arbetssätt i sina verksamheter.

Kommuner och regioner vittnar om att det finns ett behov av stöd i att sortera bland de kunskapsstöd och vägledningar som finns från nationella myndigheter. Utbudet upplevs som omfattande och svårt att få grepp om. Det saknas vanligtvis kapacitet och resurser till detta i kommuner och regioner. Länsstyrelserna kan därför spela en fortsatt viktig roll i att stötta lokala och regionala aktörer genom att tillgängliggöra kunskapsstöd och omvärldsbevakning. Särskilt fokus bör ligga på att föra ut de nationella myndigheternas kunskapsstöd, inklusive från NCK och Barnafrid. Detta eftersom det framför allt är kunskapsstyrande myndigheter, till exempel Socialstyrelsen, som ansvarar för att ta fram kunskap och metoder. Att öka fokus på nationella myndigheters kunskapsstöd bör också bidra till en mer samordnad och tydlig kunskapskedja. Det kan också underlätta en prioritering av vilket stöd som ska föras ut till lokal nivå. Länsstyrelserna behöver också återkoppla vilka behov de ser från yrkesverksamma till de nationella myndigheterna, inklusive NCK och Barnafrid.

I den mån det är möjligt bör länsstyrelsernas arbete också samordnas med det arbete som Socialstyrelsen med flera myndigheter genomför inom ramen för förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Vår bedömning är att detta sammantaget bör bidra till att öka genomslaget för nationella myndigheters kunskapsstöd på lokal nivå, i enlighet med våra direktiv.

En analys av utvecklingen i länet bör lämnas vart fjärde år

Länsstyrelserna ska årligen lämna en redovisning av det arbete som samordningsfunktionen har utfört. I rapporten ska länsstyrelserna särskilt redovisa en analys av utvecklingen av arbetet i länet samt regionala och lokala behov av stöd på området (5 § förordning [2021:995] om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor). Vår bedömning är att analysen av utvecklingen av länet kan lämnas mer sällan. Att följa utvecklingen årligen framstår som ofta, givet att förändringar inom området ofta tar tid. Vi bedömer därför att det är mer resurseffektivt att genomföra en sådan upp-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

följning vart fjärde år. Länsstyrelsernas redovisning blir ett viktigt underlag till den fördjupade uppföljning som vi föreslår att Jämställdhetsmyndigheten ska lämna vart fjärde år (se kapitel 14).

Uppgiften att lämna en årlig redovisning av samordningsfunktionens arbete och vilka resultat och effekter som uppnåtts, liksom att lämna en analys av regionala och lokala behov av stöd på området bör kvarstå.

Namnet på förordningen bör ändras

Förordningen bör byta namn för att överensstämma med vårt förslag på delmål, vilket vi också belyst i vårt delbetänkande.[85] På så sätt tydliggörs att länsstyrelsernas uppdrag omfattar hela delmålet och alla våldsformer som omfattas. Förordningen bör därmed kallas förordning om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel.

Vi föreslår vidare att den uttryckliga referensen till *sexuellt våld* i 1 och 2 §§ stryks, för att överensstämma med vårt förslag på delmål. Sexuellt våld förekommer inom alla våldsformer som delmålet omfattar. Det behöver utifrån det inte nämnas särskilt. Uppdraget omfattar således även sexuellt våld såsom sexuella trakasserier eller sexualbrott som sker utanför ramen av en nära relation även fortsättningsvis. När det gäller prostitution och människohandel föreslår vi ingen förändring i omfattning av uppgiften. Länsstyrelsernas mandat innefattar arbete mot samtliga former av människohandel, precis som för Jämställdhetsmyndigheten. Utöver människohandel för sexuella ändamål ingår därför insatser mot exempelvis människohandel för tvångsarbete och människohandel kopplat till tiggeri i arbetet. Det är viktigt att detta mandat består även om arbetet inte är i fokus i den nationella strategin och styrningen huvudsakligen kommer från andra politikområden.

[85] SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld*, s. 174–176.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

8.6 Övriga överväganden

Vi ska enligt våra direktiv analysera hur samverkan kan utvecklas mellan olika centrala aktörer i samhället. Våra förslag ska ses som en helhet som syftar till att stärka och intensifiera myndigheternas arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. I detta avsnitt har vi samlat några av våra bedömningar avseende förslagens effekter, inklusive övriga bedömningar och överväganden av utvecklingsbehov framåt.

8.6.1 Våra förslag kan leda till ändamålsenlig samverkan mellan myndigheter i arbetet mot våld

Bedömning: Ett samordningscentrum mot våld vid Jämställdhetsmyndigheten och renodlade uppgifter för länsstyrelserna kan tillsammans med den myndighetsgemensamma gruppen och berörda lärosäten bidra till ändamålsenlig samverkan mellan nationella myndigheter i arbetet mot våld. Det vilar ett ansvar på myndigheterna att se till att samverkan kommer till stånd utan närmare reglering eller styrning än de allmänna bestämmelserna i myndighetsförordningen och förvaltningslagen. Dessa förslag kan också bidra till att utveckla samverkan på regional och lokal nivå.

Skälen för vår bedömning

Det finns allmänna krav på samverkan i lagstiftning riktad till myndigheter under regeringen samt regioner och kommuner (se kapitel 7). En rad av de uppgifter och uppdrag som regeringen har gett till myndigheterna inom området syftar till att stärka samverkan.[86] Samverkan och styrning, både mellan och inom myndigheter, är en förutsättning för ett framgångsrikt arbete. Det finns alltjämt utvecklingsbehov för att säkerställa en god och ändamålsenlig samverkan. Detta har GREVIO uppmärksammat. Flera myndigheter, kom-

[86] Se till exempel Skatteverkets uppdrag rörande skyddade personuppgifter, Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2024/01374 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Skatteverket.* Se även Ju2024/01453. (2024-06-20) *Uppdrag att stärka samverkan för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive där barn är involverade.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

muner, regioner och civilsamhällesorganisationer vi har mött har också påtalat detta. Utmaningarna finns också beskrivna i ett flertal myndighetsrapporter.

Den operativa samverkan mellan olika samhällsaktörer är avgörande för ett effektivt arbete för att förebygga och bekämpa våld och förtryck. Samverkan behöver ske mellan berörda aktörer på såväl statlig som regional och lokal nivå samt även med civilsamhället. Men det finns inget enkelt recept för att få till stånd en långsiktig, kontinuerlig samverkan som är relevant för samtliga samverkande aktörer samtidigt som den i slutändan leder till mer ändamålsenliga insatser för den enskilde. Detta är en väl känd utmaning. Sekretess mellan myndigheter kan utgöra hinder i samverkan mellan aktörer i det operativa arbetet och kunskapen om gällande sekretesslagstiftning i arbetet är något som behöver öka för att säkerställa en ändamålsenlig samverkan.[87]

Vi bedömer att våra förslag kan bidra till att öka graden av samverkan och att stärka redan befintliga strukturer. Vi har föreslagit att inrätta ett samordningscentrum vid Jämställdhetsmyndigheten som samlar all samordning av insatser mot våld inom jämställdhetspolitiken på nationell nivå. Vi har också föreslagit instruktionsförändringar till en central grupp myndigheter och uppdrag till lärosäten som tillsammans har stort ansvar för genomförandet av den nationella strategin. Vi har också föreslagit att länsstyrelsernas roll i arbetet renodlas och ska fokusera mer på att främja regional och lokal samverkan. Utgångspunkten är att dessa myndigheter ska samverka utifrån de allmänna kraven som framkommer i myndighetsförordningen och förvaltningslagen. Instruktionsändringarna och uppdragen syftar till att formera myndigheterna och berörda lärosäten, samt vara en garant för att samverkan kommer till stånd.

I vårt förslag till strategi framgår de olika aktörernas ansvar för arbetets olika delar. En ändamålsenlig samverkan för att motverka samtliga våldsformer är också en av utgångspunkterna i strategin, som ska genomsyra arbetet hos alla aktörer (se avsnitt 11.1 och 12.1.4). Detta är ett ytterligare ett sätt att möjliggöra ökad samverkan. Regeringen kan på detta sätt tydliggöra inriktningen för arbetet och myndigheterna kan ta avstamp i strategin när de sedan genomför sin verksamhet. Strategins inriktning och den formella styrningen kan på så vis stödja varandra och bidra till att myndig-

[87] Dir. 2023:146. *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter*.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

heternas arbete samlas och konsolideras. Den nödvändiga samverkan kan sedan formeras kring denna grundstruktur. Statskontorets analys av den nationella strategin visar att den tillsammans med uppdragen till myndigheterna bland annat har bidragit till att myndigheterna är mer aktiva och att de samverkar i större utsträckning. Detta har över tid medfört att roller och ansvar har blivit tydligare. Men det finns fortsatt utrymme för förbättringar och samverkan behöver utvecklas inom flera områden för ett effektivt genomförande av strategin, bland annat inom det brottsförebyggande arbetet.[88]

8.6.2 Samverkan på regional och lokal nivå behöver fortsatt utvecklas

Bedömning: Samverkan utgör en viktig del av det tvärsektoriella arbetet mot våld, framför allt på regional och lokal nivå. Regeringen bör fortsatt följa och utveckla arbetet så att regionala och lokala myndigheter får bästa möjliga förutsättningar att samverka och vidareutveckla relevanta samverkansmodeller.

Skälen för vår bedömning

Myndighetssamverkan mellan flera aktörer behöver utvecklas och de befintliga exempel på samverkansstrukturer som fungerar väl behöver spridas till fler. De exempel som finns på operativ samverkan på lokal nivå kräver ofta samverkan mellan kommun, region och statliga myndigheter. Kommuner och regioner har således ett stort ansvar och statens mandat att styra är delvis begränsat. Vi ser därför ett behov av att regeringen vidtar fler framåtsyftande åtgärder för att få till stånd och utveckla sådan samverkan, vilket också möter rekommendationerna från GREVIO (se kapitel 4).

På lokal och regional nivå finns det ett flertal viktiga samverkansmodeller som utgör stödfunktioner till yrkesverksamma och verkar för att säkra stöd till utsatta för våld. Regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel är en sådan viktig funktion och som vi noterat ovan (avsnitt 8.2.1) är det viktigt att deras arbete

[88] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

utvecklas framåt. För att ytterligare utveckla samverkan kopplat till stöd till utsatta individer kan regeringen närmare utreda om modellen för barnahus kan utökas och utvecklas till att även fungera som en samverkansmodell för att möta vuxna personer som utsatts för våld (se avsnitt 11.2.3). Polismyndigheten har även föreslagit att regeringen närmare undersöker behovet av ett centrum för att stödja offer för människohandel av liknande modell.[89] Även samverkan mellan yrkesverksamma som möter våldsutsatta barn och vuxna behöver utvecklas. SKR har bland annat uppgett att de ser behov av att barnhandläggare och vuxenhandläggare behöver arbeta tätare tillsammans för att skapa samsyn i ärenden, utifrån reformen om skyddat boende. Kommunnätverket Kompotten (se avsnitt 7.4.2) är en annan sådan samverkansstruktur som kan vara viktigt att förstärka och utveckla.[90] Det pågår också forskning kring RiskSam, som är en evidensbaserad modell för en effektiv riskhantering för den våldsutsatta och samverkan mellan socialtjänst och polis avseende våld i nära relation, stalkning och hedersrelaterat våld och förtryck. Syftet med RiskSam är att effektivt kunna förhindra återfall i våld samt öka livskvaliteten för de utsatta. Projektet pågår mellan 2019 och 2025 och finansieras av Forte. Målet är att införa en ny modell för hur polisen och socialtjänsten samverkar. Hela projektet har ett stads- och glesbygdsperspektiv samt ett barnperspektiv.[91] Även denna typ av samverkansmodeller är viktiga att vidareutveckla.

En ytterligare möjlighet för att underlätta samverkan är att regeringen i den nya socialtjänstlagen och i hälso- och sjukvårdslagen utvecklar arbetet med de samordnade individuella planerna, så kallade SIP (se avsnitt 7.1.2). I dag ska SIP användas i de fall där den enskilde är i behov av stöd från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Det är dessa aktörer som ska delta i arbete med planen, men även andra aktörer kan bjudas in. Det finns en stor potential i den grupp myndigheter som skulle kunna samverka kring våldsutsatta individer i arbetet med dessa planer. Exempelvis skulle en utredning kunna undersöka om andra aktörer än socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska ha möjlighet att initiera en SIP. En genomgripande

[89] Polismyndigheten (2024). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 25.* Dnr A576.461/2023, s. 26.
[90] Länsstyrelsen Västerbotten (2022). *Till stadigvarande boende. Kartläggning av kommuners insatser för att hjälpa våldsutsatta personer med eller utan barn att ordna stadigvarande boende efter vistelse i skyddat boende eller annat tillfälligt boende.*
[91] Örebro universitet. www.oru.se/risksam. (Hämtad 2025-01-24).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

reform av socialtjänstlagen bereds för närvarande i Regeringskansliet. I propositionen är bestämmelserna om SIP endast språkligt justerade.[92]

Många som utsätts för våld har behov av flera former av stöd, men samtliga utsatta inkluderas inte inom ramen för SIP. Det gör att även andra former av samverkan behöver utvecklas. Ett sådant exempel är de så kallade Multi-Agency Risk Assessment Conferences (Marac) som används främst i Storbritannien, men även i Finland. Syftet med Marac-möten är att dela information mellan verksamheter i enskilda ärenden med våldsutsatta där det finns förhöjd risk för upprepat våld. Den centrala utgångspunkten är att ingen verksamhet enskilt kan bilda sig en heltäckande uppfattning om skyddsbehovet för den utsatta och att samverkan mellan aktörerna är nödvändig i många fall.[93] GREVIO har uppmanat Sverige att introducera Marac-möten för att samordna insatser som rör våldsutsatta kvinnor.[94] Om Sverige utvecklar former för att använda metoden så kan en SIP för den utsatta kan vara en del i sådana samverkansmöten, men det är inte nödvändigt om inte behov föreligger. En struktur för samverkan behöver innefatta samtliga utsatta där ett flertal aktörer kan initiera ett möte kring en våldsutsatt person.[95]

Vi ser ett tydligt behov av att säkra långsiktiga resurser och förutsättningar för en fortsatt utveckling av regionala resurscentra mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vi noterar att Länsstyrelsen Östergötland fått i uppdrag att se över hur dess uppgift att ge stöd till yrkesverksamma kan omhändertas samt hur stöd, drift och utveckling av regionala resurscentra mot hedersrelaterat våld och förtryck kan organiseras och finansieras efter verksamhetsflytten till Jämställdhetsmyndigheten. Detta omfattar även den telefonlinje för yrkesverksamma som NCH för närvarande driver. Ärenden rörande hedersrelaterat våld och förtryck är komplexa och kräver ofta omfattande insatser. Flera regioner, kommuner och myndigheter har i våra samtal framhållit att det finns stort behov av fortsatt stöd till yrkesverksamma som möter utsatta och hanterar ärenden gäll-

[92] Prop. 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*, s. 669.
[93] Robbins, R., McLaughlin, H., Banks, C., Bellamy, C. & Thackray, D. (2014). *Domestic Violence and Multi-agency Risk Assessment Conferences (MARAC s): A Scoping Review.* The Journal of Adult Protection, 16(6), pp. 389–398. doi: 10.1108/JAP-03-2014-0012.
[94] Europarådet (2024). *Building trust by delivering support, protection and justice. Sweden. First thematic evaluation report.* (GREVIO(2024)12), punkt 67.
[95] Robbins, R., McLaughlin, H., Banks, C., Bellamy, C. & Thackray, D. (2014). *Domestic Violence and Multi-agency Risk Assessment C onferences (MARAC s): A Scoping Review.* The Journal of Adult Protection, 16(6), pp. 389–398. doi: 10.1108/JAP-03-2014-0012.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ande hedersrelaterat våld och förtryck. Yrkesverksamma behöver ha en kompetent och tillgänglig funktion att vända sig till för råd i komplicerade ärenden. Vi bedömer mot bakgrund av detta att det är av stor vikt att arbetet vidareutvecklas med stöd av länsstyrelserna för att säkerställa relevant stöd till yrkesverksamma via regionala resurscentrum. Arbetet med att vidareutveckla verksamheterna behöver ske i nära samverkan med Jämställdhetsmyndighetens samordningscentrum mot våld för att säkerställa informations- och kunskapsöverföring samt en välfungerande samverkan och arbetsfördelnings mellan nationell, regional och lokal nivå i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

8.6.3 Antalet uppdrag bör minska, men är fortsatt ett viktigt styrinstrument

Bedömning: Våra förslag innebär att regeringen bör minska antalet uppdrag till myndigheterna.

Skälen för vår bedömning

Våra förslag syftar till att minska antalet uppdrag till myndigheterna som arbetar med att uppnå delmålet och bedriva verksamhet inom strategins område. Vårt arbete visar att den stora mängden uppdrag bidrar till fragmentiseringen och ad hoc-karaktären som präglar området. Genom ett utpekat ansvar i centrala myndigheters instruktioner blir grundstrukturen för arbetet mot våld mer solid och möjliggör långsiktighet. Särskilda regeringsuppdrag kommer dock även fortsättningsvis vara ett viktigt styrverktyg för regeringen. Regeringen måste ha möjlighet att göra särskilda prioriteringar utifrån händelser i omvärlden och utifrån politiska skeenden och behov. Vi ser till exempel att särskilda uppdrag kan komma att behövas för de myndigheter som listas som centrala aktörer för genomförandet av strategin och dess strategiska områden, men som vi inte föreslår får en instruktionsenlig uppgift. Regeringen bör i dessa fall överväga att samla uppdragen på ett bättre sätt. Det kan exempelvis ske genom att regeringen inom särskilt prioriterade områden tar fram handlingsplaner som innehåller uppdrag till flera

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

myndigheter med finansiering och tydliga krav på återrapportering. På så sätt kan regeringen tydliggöra särskilda satsningar som ska ske under en begränsad period (se kapitel 10.2).

8.6.4 Nationella rapportörsfunktionen avseende människohandel bör stärkas

Bedömning: Polismyndigheten har i dag rollen som nationell rapportör avseende människohandel samtidigt som myndigheten har operativa uppgifter inom samma område. För att den nationella rapportören för arbetet mot människohandel ska kunna bidra till att arbetet mot människohandel utvecklas på ett bättre sätt och för att Sverige i större utsträckning ska leva upp till sina internationella åtaganden bör regeringen förstärka rapportörsfunktionen. Detta kan ske genom att regeringen beslutar om ändringar i Polismyndighetens instruktion som tydliggör rapportörsfunktionen och dess mandat alternativt att den flyttas till en oberoende myndighet som inte arbetar operativt med människohandelsfrågorna.

Skälen för vår bedömning

Enligt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och EU:s människohandelsdirektiv ska det i varje land finnas en nationell rapportör för arbetet mot människohandel. Enligt artikel 29 i Europarådskonventionen ska en nationell rapportör övervaka statliga institutioners brottsbekämpning och tillämpningen av kraven på nationell lagstiftning rörande människohandel. Även i artikel 19 i EU-direktivet om människohandel finns ett krav på att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta nationella rapportörer.

Polismyndigheten är nationell rapportör för människohandel. Senast den 15 december varje år ska myndigheten redovisa uppgifter till Regeringskansliet från föregående år om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige. Myndigheten ska även enligt sin instruktion lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas (14 §).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Europarådets oberoende övervakningsmekanism, GRETA, betonar vikten av att separera övervakande och verkställande funktioner och har återkommande kritiserat Sveriges ordning. GRETA uppmanar Sverige att undersöka möjligheten att utse en separat organisatorisk enhet eller annan oberoende mekanism till nationell rapportör för att övervaka statliga institutioners åtgärder mot människohandel.[96] GRETA har särskilt framhållit att de mänskliga rättigheterna behöver tillgodoses i bekämpandet av människohandel och att det kräver adekvat övervakning och uppföljning.[97]

Regeringen har som svar på denna kritik framfört att den nuvarande ordningen fungerar väl och att den nationella rapportören agerar oberoende i sin roll. Vidare har regeringen uppgett att det faktum att rapportören finns på Polismyndigheten säkerställer ett bra informationsflöde, tillgång till sekretessbelagd information och underrättelser samt tillgång till nyckelpersoner på myndigheter och organisationer. I sammanhanget har regeringen också fört fram att svenska myndigheter är operativt oberoende och inte kan motta instruktioner av politisk natur.[98]

Ett antal länder har valt att inrätta oberoende nationella rapportörsfunktioner till exempel Belgien, Finland och Nederländerna (se avsnitt 4.4.4). Den finska rapportörsfunktionen ligger på Diskrimineringsombudsmannen och följer bland annat upp hur internationella förpliktelser avseende människohandel uppfylls och hur verkningsfull den nationella lagstiftningen är. Rapportören kan rapportera direkt till Finlands riksdag och föreslå rekommendationer (Lag om diskrimineringsombudsmannen, 30.12.2014/1326).[99] I Belgien upprätthålls denna funktion av Myria Federal Migration Center som är en offentlig institution som är fristående från både det operativa och politiska arbetet mot människohandel. Inom ramen för sitt uppdrag utför rapportörsfunktionen bland annat bedömningar av hur människohandeln utvecklas, utvärderar resultaten av åtgärder på

[96] Europarådet (2023). *GRETA Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings.* GRETA (2023)14., s. 10.
[97] Europarådet (2018). *GRETA Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden*, GRETA(2018)8, s. 10.
[98] Europarådet (2019). *Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Report submitted by the authorities of Sweden on measures taken to comply with Committee of the Parties Recommendation CP(2018)28 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, (CP(2019)06) s. 17.
[99] SOU 2023:8. *Arbetslivskriminalitet – Delbetänkande av Delegationen mot arbetslivskriminalitet*, s. 269 f.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

området och samlar in statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i civilsamhället och myndigheter.[100]

En nationell rapportörsfunktion är central för att följa arbetet över tid samt utvärdera och analysera ett lands insatser. Nationella rapportörer fyller också en viktig roll i det internationella arbetet för att utveckla det strategiska arbetet mot denna brottlighet. EU-kommissionen, Europarådet och Organisationen för säkerhetssamarbete i Europa (OSSE) bedriver särskilda nätverk för internationell samverkan mellan nationella rapportörer och nationella samordnare.

Polismyndighetens årliga rapporter fyller en viktig funktion då den redovisar statistisk och redogör för människohandelsarbetet under året. Rapporterna har främst en operativ karaktär med fokus på Polismyndighetens insatser och organisering i arbetet under året. Den föreslår förbättringsåtgärder i arbetet mot människohandel gällande Polismyndighetens och andra aktörers insatser på området.

För att arbetet inom området ska kunna utvecklas är det avgörande att rapportörsfunktionen har rätt förutsättningar för att kunna analysera och ge en rättvisande helhetsbild av människohandelssituationen i landet. En bild som i enlighet med Europarådskonventionen inkluderar såväl ett brottsbekämpningsperspektiv som ett bredare fokus på statliga institutioners arbete mot människohandel, kopplat till exempelvis identifiering och stöd och skydd till utsatta. Polismyndigheten har framfört till oss att bestämmelsen i myndighetens instruktion avseende rapportörsfunktionen bör ändras till att omfatta vad som görs för att bekämpa utnyttjande i prostitution och människohandel samt en analys av arbetet. Myndigheten bedömer inte att det ryms i uppdraget i dag.

Vi bedömer att rapportörsfunktionen behöver förstärkas för att tydligare bidra till ett framgångsrikt arbete mot människohandel i Sverige. Det finns fördelar med att en nationell rapportör har operativ förståelse och insyn. Ett alternativ är därför tydligare skrivningar i Polismyndighetens instruktion som fastslår att myndigheten ska ha en rapportörsfunktion som är mer fristående från myndighetens verksamhet än i dag. En ytterligare förändring kan vara att rapportören ska ta fram en rapport om människohandels-

[100] Myria Federal Migration Center. www.myria.be. (Hämtad 2025-01-14). Se även SOU 2024:14. *Myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. Delbetänkande av Delegationen mot arbetslivskriminalitet*, s. 396 f.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

situationen i Sverige och hur arbetet behöver utvecklas för att nå upp till internationella krav. En förändrad instruktionsskrivning om ett separat rapporteringsförfarande där det framgår att rapporten ska tas fram av den nationella rapportören, och eventuellt också en särskild anslagspost för funktionen, skulle kunna bidra till att säkra en förstärkt och mer fristående roll för rapportören inom myndigheten.

Alternativet är att uppdraget förs över till en oberoende aktör som inte arbetar operativt med människohandelsfrågor. Det ligger en inbyggd problematik i att den myndighet som har det yttersta ansvaret i brottsbekämpningen mot människohandel i viss mån har till uppgift att utvärdera det egna arbetet. Mål- och resultatstyrning, med delegering som grund, har under lång tid varit den dominerade styrformen inom offentlig sektor. Styrformen förutsätter analys- och utvärderingsaktiviteter och en gemensam nämnare i själva konstruktionen av dessa funktioner är att de utförs av en fristående myndighet som är oberoende i förhållande till genomförandet av verksamheten.[101] Regeringen anser också i andra sammanhang att det är lämpligt att analys och utvärdering av en myndighets arbete inte görs av den egna myndigheten. De skälen borde vara giltiga även här. En flytt till en oberoende aktör skulle också bidra till att Sverige lever upp till sina internationella åtaganden i enlighet med Europarådskonventionen på människohandelsområdet.

Institutet för mänskliga rättigheter framstår som en relevant alternativ aktör för rapportörsfunktionen. Människohandel är ett brott som kränker de mänskliga rättigheterna för brottsoffren. Enligt lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter ska institutet följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och förverkligas och också lämna förslag till regeringen om de åtgärder som behövs för att säkerställa de mänskliga rättigheterna. En rapportörsfunktion vid institutet skulle möjliggöra djupare analyser och utvärderingar av människohandelsarbetet i Sverige i stort och kunna föreslå rekommendationer som rymmer såväl aspekter av förebyggande, upptäckt, stöd och skydd samt brottsbekämpning för att motverka människohandel.

[101] SOU 2018:79. *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning*, s. 61.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

8.6.5 Regeringen bör noggrant följa och utvärdera arbetet och överväga ytterligare reformer om det inte ger resultat

Bedömning: Våra förslag innebär förändrade arbetssätt och det är därför av stor vikt att regeringen noga följer utvecklingen av området.

Skälen för vår bedömning

Våra förslag innebär en reform av det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld som omfattar både förändrade arbetssätt och en ambitionshöjning i arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Vårt förslag om att regeringen ska inrätta ett nationellt samordningscentrum förstärker Jämställdhetsmyndighetens roll. Förslaget påverkar hur myndigheten behöver arbeta internt genom att det kräver ett mer strukturerat samarbete kring uppgifter som i dag ligger på olika enheter i myndigheten. Regeringens finansiering av verksamheten påverkas genom att göra ytterligare tillskott till förvaltningsanslaget (se kapitel 15). Myndighetens position i förhållande till regeringen påverkas genom att den får en mer strategisk och samordnande roll som både kan avlasta Regeringskansliet från vissa arbetsuppgifter och förse regeringen med bättre beslutsunderlag.

Vårt förslag att ge instruktionsenliga uppgifter till en grupp myndigheter att ingå i ett myndighetsgemensamt arbete påverkar dessa myndigheter, både arbetssättet i gruppen och myndigheternas förhållande till varandra och till Jämställdhetsmyndigheten.

Mot denna bakgrund är det viktigt att regeringen noga följer arbetets utveckling. Detta kan ske på olika sätt. Vi har föreslagit att myndigheterna som ska ingå i det myndighetsgemensamma arbetet ska få ett uppdrag att ta fram och gemensamt återrapportera en plan som lägger en grund för arbetet för de första åren (se avsnitt 8.3.4). Därefter kommer Jämställdhetsmyndigheten att beskriva utvecklingen av myndigheternas arbete med strategin i de fördjupade rapporter som vi föreslår ska ske vart fjärde år (se kapitel 14). Arbetet kan också följas upp i myndighetsdialoger eller vid behov genom

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

specifika återrapporteringskrav i myndigheternas respektive regleringsbrev för att följa hur arbetet fortlöper.

Regeringen bör dock även låta göra en större utvärdering av arbetet. Det kan ske genom att lägga ett uppdrag på Statskontoret halvvägs in i strategiperioden, liknande det som regeringen beslutade 2021, om att utvärdera myndigheternas arbete med den nationella strategin. En sådan analys kan bidra till att identifiera behov av att ytterligare utveckla regeringens styrning av myndigheterna som har uppgifter inom området. En sådan uppföljning bör även avse arbetet på regional och lokal nivå.

Regeringen bör överväga att stärka styrningen av arbetet med jämställdhetsintegrering

Som ett alternativ till våra förslag om en stärkt styrning genom ett centrum och förändrade instruktionsenliga uppgifter till de centrala myndigheterna har vi övervägt att regeringen beslutar om en särskild förordning om myndigheternas arbete mot våld. En sådan förordning skulle vara motiverad mot bakgrund av att det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld är högt politiskt prioriterat. I dagsläget går 90 procent av det särskilda sakanslaget inom jämställdhetspolitiken till olika åtgärder och uppdrag mot våldet (se kapitel 6). En stor del av arbetet mot våld i samhället sker dock utifrån flera olika politikområden och utförs av många aktörer. En sådan förordning skulle alltså behöva reglera alltifrån tidigt förebyggande arbete till olika typer av brottsbekämpande åtgärder. Flera sådana uppgifter är redan i dag reglerade i lag och en sådan reglering skulle snarast bli en form av dubbelreglering.

Ett annat alternativ som vi har övervägt var att stärka myndigheternas arbete med jämställdhetsintegrering. En sådan reform avser dock samtliga jämställdhetspolitiska delmål. De överväganden som krävs för en sådan analys skulle innebära en större utredningsinsats än som rymdes inom våra direktiv, som endast avser delmål sex. Regeringen har nu beslutat om en utredning som ska sammanfatta måluppfyllelsen inom de fem övriga jämställdhetspolitiska delmålen, föreslå hur styrningen för att uppfylla dessa delmål kan bli mer effektiv samt analysera om de indikatorer som används för

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

delmålen är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag på fler indikatorer.[102]

Det är vår bedömning att regeringen på längre sikt bör överväga att stärka och formalisera arbetet med jämställdhetsintegrering. Det kan ske genom att myndigheternas uppgift att använda jämställdhetsintegrering i sina verksamheter regleras i en särskild förordning. Detta skulle innebära att jämställdhetsintegrering som arbetssätt struktureras och regleras mer ingående och permanent för myndigheterna. Denna struktur skulle också inkludera arbetet mot våldsformerna i delmål sex. Vi kan här översiktligt resonera kring vilka möjligheter regeringen har att överväga för att gå vidare med ett sådant förslag.

Modellen kan hämtas från de krav som regeringen ställer på internrevisionsmyndigheterna och deras arbete med intern styrning och kontroll. Detta regleras särskilt i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Ekonomistyrningsverket har en central roll i myndigheternas arbete och får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen (7 §). Kraven gäller för de myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen och som pekas ut i instruktion eller annan förordning. De universitet och högskolor som ska följa internrevisionsförordningen listas i 5 a § i högskoleförordning (1993:100). I dagsläget gäller dessa särskilda krav för 74 myndigheter. Ekonomistyrningsverket har uppgifter enligt sin instruktion att utveckla, förvalta och samordna den statliga internrevisionen samt att utveckla och förvalta den interna styrningen och kontrollen i staten (3 §). Det sker genom olika stöd till myndigheterna, utbildningar och seminarier. Dessutom genomför myndigheten en årlig enkät till myndigheterna med frågor om tillämpning av internrevisionsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll. Ekonomistyrningsverket lämnar också årligen en redovisning och analys av hur myndigheterna följer det ekonomiadministrativa regelverket och över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll till regeringen (7 §). På samma sätt skulle regeringen kunna reglera krav på jämställdhetsintegrering i en särskild förordning och samtidigt ge Jämställdhetsmyndigheten i uppgift att stötta och bidra till myndigheternas arbete.

[102] Dir. 2024:112. *Ökad effektivitet, långsiktighet samt förbättrad strategisk styrning inom fem jämställdhetspolitiska delmål.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

9 Styrning genom strategier

I detta kapitel beskriver vi översiktligt regeringens styrning genom strategier. Vi redogör även för den nuvarande nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Vi beskriver också strategier, program och handlingsplaner som är närliggande till det jämställdhetspolitiska området liksom relevanta EU-strategier.

9.1 Styrning genom strategier

Regeringen har under de senaste årtiondena ökat sin användning av strategier, handlingsplaner och åtgärdsprogram. De ser olika ut och har olika innehåll. Ibland är de detaljerade och anger uppdrag för utpekade myndigheter, exempelvis den nationella handlingsplanen mot korruption eller nationella upphandlingsstrategin.[1] Ibland är de mer övergripande och anger målsättningar och inriktningar för ett politikområde eller ett visst ämne, exempelvis handlingsplanen mot organiserad brottslighet.[2] Formen på strategierna skiljer sig också åt. Vissa strategier presenteras i propositioner eller skrivelser till riksdagen, medan andra har formen av informationsbroschyrer.[3]

På jämställdhetsområdet har regeringen beslutat en tioårig strategi för det sjätte delmålet. Strategin kompletteras av åtgärdsprogram för kortare tidsperioder och nationella handlingsplaner inom olika områden, bland annat finns en handlingsplan mot könsstympning och en mot prostitution och människohandel (se avsnitt 9.3.6).

[1] Finansdepartementet, Regeringskansliet (2020). *Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen, Handlingsplan mot korruption 2021–2023*. Finansdepartementet, Regeringskansliet (2016). *Nationella upphandlingsstrategin*.
[2] Skr. 2023/24:67. *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet.*
[3] Statskontoret (2018). *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?* (OOS 33).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Regeringen har haft olika motiv till att ta fram strategier inom olika områden:

- Utforma och utveckla politiken.
- Göra politiken tydlig, skapa överblick och sammanhang.
- Kommunicera, övertyga och förankra.
- Markera långsiktighet.
- Höja statusen för ett område.

Inom jämställdhetspolitiken har länsstyrelserna haft i uppdrag att ta fram länsstrategier för jämställdhet med syfte att öka genomslaget för politiken på regional och lokal nivå och förbättra förutsättningarna för samverkan. Det senaste uppdraget gavs 2023.[4] Jämställdhetsmyndigheten har följt upp och analyserat hur länsstyrelserna har genomfört länsstrategierna för jämställdhetsintegrering åren 2017–2021. Myndighetens bedömning är att länsstrategierna har stärkt länsstyrelsernas arbete med jämställdhet, men att det behövs mer resurser och tydligare prioriteringar och målsättningar för alla jämställdhetspolitiska delmål.[5]

Strategier kan förstärka regeringens styrning genom att de kompletterar och förstärker den traditionella styrningen. Statskontoret har identifierat tre områden där strategier kan spela en roll:[6]

- Regeringen kan använda strategier för att beskriva ett samhällsproblem i ett större sammanhang och på så sätt öka förståelsen och legitimiteten för sina mål och åtgärder på ett område.
- Strategier kan också vara lämpliga vid så kallad horisontell styrning eller för tvärsektoriella frågor. När ett problem skär över flera politikområden kan en strategi användas för att styra och samordna åtgärder, resurser och aktörer från olika sektorer.

[4] Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2023/02869. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna,* Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2013/8354/SFÖ. *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna.* S2016/07873/JÄM(delvis). *Uppdrag om länsstrategier för jämställdhetsintegrering.*
[5] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *På väg mot jämställdhet.* Rapport 2022:22.
[6] Statskontoret (2018). *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?* (OOS 33).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- På områden där staten saknar direkt inflytande och måste samverka med andra aktörer kan en strategi fungera som utgångspunkt för förhandlingar och överenskommelser. Det kan till exempel handla om hur ansvaret ska fördelas och åtgärderna finansieras.

9.2 Framgångsfaktorer för strategier

I detta avsnitt redogör vi för framgångsfaktorer för tvärsektoriella nationella strategier, utifrån rapporter från Statskontoret.[7] Det finns också risker som regeringen behöver beakta vid genomförandet.

9.2.1 Strategier behöver kopplas till konkreta styrmedel

Varken myndigheter eller andra aktörer är bundna att arbeta utifrån en strategi. Det innebär att en strategi behöver kopplas till konkreta styrmedel för att få effekt, till exempel till myndigheters uppgifter enligt förordning med instruktion, regleringsbrev eller andra särskilda regeringsuppdrag. Effekterna av en strategi ses alltså främst som ett resultat av konkreta styråtgärder snarare än av strategin i sig. Strategier och handlingsplaner är exempel på styrdokument som sker parallellt med den ordinarie styrningen och det är inte alltid klart hur strategier förhåller sig till den ordinarie styrningen som är formell och utgår från lagar, förordningar och regeringsuppdrag.

Strategier är ofta ett sätt att presentera konkreta styråtgärder på ett tydligt sätt. Strategier kan ha ett särskilt värde i styrningen genom att komplettera eller effektivisera de traditionella styrformerna. De kan få den effekten genom att de ramar in, skapar legitimitet och förståelse för politiken.

Regeringen använder strategier av olika skäl, bland annat när det handlar om så kallade tvärsektoriella politikområden. Många tvärsektoriella frågor går in i varandra, ett jämställdhetsperspektiv utgör till exempel en del av integrationspolitiken och omvänt.

[7] Avsnittet är baserat på följande rapporter: Statskontoret (2023). *Kunskapssammanställning om nationella strategier*. (2023/72-5). Statskontoret (2006). *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*. Rapport 2006:13. Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*. (OOS 44).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

I styrningen av tvärsektoriella frågor, det vill säga frågor som spänner över flera olika områden, behöver regeringen förtydliga inriktningen för hur förvaltningen ska arbeta. Utpräglade sektorsmyndigheter är inte alltid så insatta i eller vana att hantera tvärsektoriella frågor, eftersom de har starkt fokus inom sina specifika sakområden. Strategier eller handlingsplaner som tydligt visar på politikens inriktning, och önskade resultat kan därför förtydliga regeringens styrning. Strategierna kan bland annat bidra till att en fråga får ökad legitimitet och signalera till förvaltningen att frågan är viktig och bör prioriteras. Samtidigt saknar strategierna ofta en tydlig inriktning för vad myndigheterna ska uppnå och hur de ska arbeta med en fråga. Strategierna ställer många gånger stora krav på att andra delar av förvaltningen ska tolka och konkretisera dem, vilket leder till att myndigheterna är osäkra på vilka insatser de ska prioritera inom de olika tvärsektoriella frågorna.

Strategier kan också användas för att få till stånd samverkan eller för att påverka viktiga aktörer som inte är statliga myndigheter. Statskontoret konstaterar att processen för att ta fram en strategi ofta är viktig i sig. En framgångsfaktor är att myndigheter och andra berörda aktörer är aktivt engagerade i framtagandet. Det skapar ett ägandeskap och möjlighet att verksamhetsanpassa styrningen. Arbetet behöver vara väl förankrat i myndighetens ledning och inte uppfattas som en isolerad fråga som ska hanteras av enskilda medarbetare och i mån av utrymme.

9.2.2 Strategier behöver vara konkreta och tydliga med en stöd- och samordningsfunktion

Strategier behöver vara konkreta och tydliga för att få genomslag i praktiken. Det kan till exempel handla om att strategin har ett tydligt syfte och tydliga mål som är lätta att kommunicera och göra kända. Det bör också framgå hur målen ska uppnås och hur mål, styrmedel, insatser, ansvar och roller hänger ihop. När regeringen tar fram en strategi kan det signalera till myndigheterna att regeringen prioriterar frågan. På så sätt kan regeringen styra myndigheterna mot att börja ta egna initiativ inom en viss fråga och att prioritera arbetet med den. Det ska vara möjligt för myndigheterna att utifrån strategin ta fram en handlingsplan eller annat styrdokument

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

med verksamhetsnära mål och insatser, samt en tidplan för när insatserna ska genomföras.

Det är lämpligt att regeringen utser en aktör som ansvarar för stöd och samordning i strategiarbetet. Det kan stärka kontinuiteten i arbetet och underlätta samverkan och uppföljning. Stödfunktion behöver ha expertkompetens och tillräckliga resurser för uppdraget.

Det bör redan inledningsvis finnas en konkret plan för uppföljning och regeringen bör också ange vilka effekter i samhället den vill att strategin ska leda till, och vilka de centrala aktörerna är. Detta gäller särskilt för strategier som ska genomföras under lång tid.

9.2.3 Risker vid framtagande och genomförande av strategier

Det finns också risker med strategier. Det finns till exempel risk för så kallad perspektivträngsel eftersom myndigheter ofta berörs av flera olika strategier som tangerar och överlappar varandra. Ibland tas strategier fram utan tillräcklig grund i relevant kunskap och erfarenhet. Vidare finns också en tendens att arbetet på myndigheterna ofta blir alltför personberoende och sårbart. Om dessa medarbetare säger upp sig eller är tjänstlediga förlorar myndigheter viktig kompetens och upparbetade kontaktvägar.

9.3 Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Regeringen presenterade den gällande nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2017 i den senaste jämställdhetspolitiska skrivelsen.[8] Vi har analyserat den nationella strategin i förhållande till det sjätte delmålet i vårt delbetänkande.[9]

9.3.1 Syfte och tillämpningsområde

Strategin syftar till att stärka förutsättningarna att nå det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet genom en mer samordnad och tydlig styrning av området. Strategin är också en del i Sveriges arbete med

[8] Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – en feministisk politik för en jämställd framtid.*
[9] SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

att leva upp till sina åtaganden i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen). En ambition med strategin är att genomföra ett perspektivskifte med ett ökat fokus på att förebygga våldet i stället för att enbart hantera dess konsekvenser.

Strategin riktar sig mot våld som kvinnor och flickor utsätts för på grund av sitt kön. Den riktar sig också mot våld som kvinnor och flickor utsätts för i särskilt hög grad eller som generellt sett har särskilt svåra konsekvenser för kvinnor och flickor. Strategins tillämpningsområde är alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld och hot om våld som riktas mot flickor och kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck och uttryck såsom könsstympning och tvångsäktenskap. Strategin omfattar också prostitution och människohandel för sexuella ändamål, liksom kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen i reklam, medier och pornografi i syfte att reproducera föreställningar om kvinnors underordning.

Vidare omfattar strategin i sin helhet sådant våld som huvudsakligen, men inte uteslutande, utövas av män mot kvinnor. När det gäller våld från närstående inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, sexualbrott samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål syftar insatser inom strategin till att även motverka mäns och pojkars utsatthet för våld respektive kvinnors och flickors utövande av våld. Strategin omfattar också i samtliga delar hbtq-personers utsatthet för våld i nära relationer samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Regeringen har bedömt att den nationella strategin i stort överensstämmer med tillämpningsområdet för Istanbulkonventionen.[10]

9.3.2 Strategins utgångspunkter

Strategin har nio utgångspunkter som utgör viktiga principer och prioriterade frågor för strategins fyra målsättningar och strategins genomförande. Utgångspunkterna kan sägas vara en blandning av perspektiv och områden i behov av ytterligare uppmärksamhet i arbetet.

[10] Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – en feministisk politik för en jämställd framtid*, s. 114–115.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- *Våld ska förebyggas med fokus på våldsutövare och maskulinitetsnormer.* Den huvudsakliga utgångspunkten för strategin är att förebygga mäns våld mot kvinnor, det vill säga förhindra att våld överhuvudtaget uppstår eller upprepas. Därför bör bakomliggande orsaker till mäns våld beaktas i insatser som genomförs utifrån strategin och ett genomgående fokus sättas på den eller de som utövar våldet och dem som har bäst förutsättningar att stoppa det.
- *Större uppmärksamhet på flickor och unga kvinnors utsatthet för våld.* Flickor och unga kvinnors utsatthet ska särskilt uppmärksammas i insatser som genomförs inom ramen för strategin. Anledningen är att dessa målgruppers utsatthet inte har uppmärksammats i tillräcklig utsträckning i arbetet.
- *Flera livssituationer och omständigheter kan innebära särskild utsatthet.* I genomförandet av strategin ska hänsyn tas till flickor och kvinnors olika livssituationer och omständigheter som kan förvärra den enskildes utsatthet för våld. Det kan handla om starka beroendeförhållanden till den som utövar våldet eller svårigheter att få samhällets skydd och stöd. Livssituationer och omständigheter som lyfts fram är missbruk, funktionsnedsättning, hög ålder och bristande kunskap i svenska språket. Utgångspunkten innebär att det ska beaktas att en och samma kvinna eller flicka kan beröras av flera sådana omständigheter och att olika former av sårbarheter behöver beaktas i planering och genomförande av insatser.
- *Funktionshinderperspektiv.* Utgångspunkten innebär att insatser genomgående ska utgå från ett funktionshinderperspektiv och vara tillgängliga för alla, oavsett funktionsförmåga.
- *Hedersnormer bland närstående.* Hedersnormers betydelse för såväl våldsutsatta som våldsutövare ska genomgående beaktas i genomförandet av strategin. Detta eftersom det annars finns en risk att hederstänkande underskattas och missförstås av yrkesverksamma.
- *Barnets rätt och barnets bästa.* Strategin ska utgå från barnets rättigheter och principer om barnets bästa. Detta förutsätter bland annat barnets rätt att komma till tals och få sina synpunkter beaktade.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- *Hbtq-personers rättigheter.* Kunskap om hbtq-personers situation och risken att utsättas för våld i nära relationer och våld eller andra kränkningar på grund av sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck är grundläggande i arbetet mot våld.
- *Förbättrad samverkan och styrning.* Samverkan och styrning, både mellan och inom myndigheter, är en förutsättning för ett framgångsrikt arbete. Samverkan behöver ske mellan berörda aktörer på samtliga nivåer i samhället. Regeringens styrning och samverkan på central nivå ska skapa bästa möjliga förutsättningar för välfungerande samarbete med rutiner i det operativa arbetet inom bland annat kommuner och regioner. Samverkan mellan berörda aktörer på alla nivåer ska bidra till förbättrad samverkan i genomförandet av insatser för den enskilde på lokal nivå.
- *Kunskapsbaserat arbete.* Berörda verksamheter bör i sitt arbete vägledas av kunskap om effekter av olika insatser. När kunskap om effekter av ett visst arbetssätt är begränsad är det viktigt att berörda aktörer strävar efter att utveckla sådan kunskap genom uppföljning och utvärdering.

9.3.3 Strategins målsättningar

Den nationella strategin har fyra politiska målsättningar:

- Ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld.
- Förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn.
- Effektivare brottsbekämpning.
- Förbättrad kunskap och metodutveckling.

Dessa målsättningar ska, tillsammans med strategins utgångspunkter, vara vägledande för regeringens arbete under strategiperioden. De ska också fungera vägledande för de myndigheter som är särskilt viktiga i arbetet för att uppnå målsättningarna på nationell nivå.

Regeringen skriver i strategin att de fyra målsättningarna är delvis överlappande och ömsesidigt beroende av varandra. Vidare ska förebyggande arbete betraktas som strategins huvudsakliga inriktning och som en central aspekt av samtliga fyra målsättningar.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

9.3.4 Organisation för genomförande och uppföljning

Jämställdhetsmyndigheten bildades 2018 och har sedan starten haft i instruktionsenlig uppgift att arbeta med bland annat uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen (se avsnitt 6.5.1).

I strategin beskriver regeringen att Socialstyrelsen, länsstyrelserna och Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK) ska utgöra en stödstruktur för det regionala och lokala arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Myndigheterna ska göra detta genom sina uppdrag att ge kompetensstöd och utvecklingsmedel till regioner och kommuner. Även Jämställdhetsmyndigheten, Barnafrid vid Linköpings universitet och Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland (NCH) har ingått i strukturen.[11] Det senaste myndighetsgemensamma uppdraget slutredovisades 2023.[12] För närvarande finns inte något särskilt uppdrag till myndigheterna att ge kompetensstöd. Flera av myndigheterna har dock i uppgift utifrån förordning eller instruktion att ge stöd till kommuner och regioner, till exempel Socialstyrelsen, Barnafrid, Jämställdhetsmyndigheten och NCH vid Länsstyrelsen Östergötland.

Strategin innebar också att länsstyrelsernas roll som regionala samordnare förtydligades. Enligt strategin ska länsstyrelserna vara navet i genomförandet av strategin på regional nivå. De ska bland annat verka för en ökad samverkan mellan myndigheter och organisationer i länet, stödja och utveckla arbetet i länet utifrån strategins målsättningar och främja insatser på regional nivå som enskilda kommuner har svårt att genomföra inom ramen för sin egen verksamhet.[13] Länsstyrelsernas uppdrag, som omfattar hela det sjätte delmålet, permanentades 2022 då förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor började gälla (se avsnitt 6.5.2).

[11] S2020/01591/SOF (delvis). *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relation m.m.*
[12] Socialstyrelsen (2023). *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge utvecklingsmedel och ge kompetensstödkompetensstöd för arbete mot våld i nära för arbete mot våld i nära relationer. En slutredovisning av 2020–2022 års kompetensstöd samt utvecklings- och stimulansmedel.*
[13] Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – en feministisk politik för en jämställd framtid*, s. 110, 124–125.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

9.3.5 Åtgärdsprogram kopplade till den nationella strategin

Utredningen som föregick den nuvarande strategin föreslog att regeringen årligen skulle upprätta åtgärdsprogram inom ramen för den nationella strategin. Åtgärdsprogrammen skulle syfta till att ge en samlad bild av strategin och hur arbetet är organiserat och utvecklas.[14] Regeringen valde i stället att ha åtgärdsprogram som omfattade flera år.[15]

Det första åtgärdsprogrammet presenterades samtidigt som strategin och gällde för perioden 2017–2020. Det beskriver utmaningar och lämpliga åtgärder i förhållande till strategins fyra politiska målsättningar. Regeringen pekar också ut områden inom ramen för strategin som är i behov av utveckling på regional och lokal nivå. Några sådana exempel är återfallsförebyggande arbete, stärkt skydd och stöd för barn, stöd till målsägande och kunskap om verkningsfullt våldsförebyggande arbete. Åtgärdsprogrammet innehåller också en förteckning över beslutade insatser. Insatserna avsåg framför allt uppdrag till myndigheter, men även regeringens eget arbete med andra strategier, lagändringar och överenskommelser med exempelvis Sveriges kommuner och regioner (SKR). Totalt listades 72 pågående och nyligen avslutade insatser och uppdrag.[16]

Ett nytt åtgärdsprogram presenterades för perioden 2021–2023 med totalt 99 punkter.[17] Åtgärdsprogrammet presenterades i december 2021 och byggde på ett åtgärdspaket som presenterades i juni 2021. Regeringen anger hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel som prioriterade områden. Därtill listas ett antal utvecklingsområden inom ramen för strategins fyra målsättningar. Dessa var:

- Särskild sårbarhet.
- Utsatthet efter separation.
- Våld i ungas partnerrelationer.
- Utsatthet för hot och övergrepp på nätet.

[14] SOU 2015:55. *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.*
[15] Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*
[16] Ibid.
[17] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. (2021). A2021/02397. *Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

I detta åtgärdsprogram fanns en lista över beslutade och kommande åtgärder under perioden för programmet.

En punkt i åtgärdsprogrammet var att regeringen skulle ta fram ett nationellt våldsförebyggande program. Detta presenterades i juni 2022.[18] Ambitionen med programmet var att skapa förutsättningar för ett proaktivt förhållningssätt i arbetet mot det våld som den nationella strategin omfattar.

Det senaste åtgärdsprogrammet presenterades av regeringen i juni 2024.[19] Åtgärdsprogrammet gäller för perioden 2024–2026. Åtgärdsprogrammet innehåller 132 åtgärder utifrån sex målsättningar:

- Åtgärder för en långsiktig och hållbar struktur för stöd, organisering och uppföljning.
- Tidiga och förebyggande insatser, med särskilt fokus på barn och ungdomar och hedersrelaterat våld och förtryck.
- Återfallsförebyggande insatser med särskilt fokus på våldsutövare.
- Förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd till utsatta.
- Effektivare brottsbekämpning.
- Förbättrad kunskap och metodutveckling.

Åtgärdsprogrammet har alltså fler, och något förändrade, målsättningar jämfört med den nationella strategin (se avsnitt 9.3.3). Regeringen beskriver att den nationella strategins inriktning och överväganden alltjämt kvarstår, men att åtgärderna kring det förebyggande arbetet har utvecklats för att tydliggöra regeringens ökade fokus på våldsutövare och återfallsförebyggande arbete. Syftet med detta är att sätta brottsoffers behov av skydd och stöd i centrum för arbetet.

Regeringen anger också fyra särskilda utvecklingsområden som regeringen anser särskilt ska prioriteras under perioden:

- Ett lämnaprogram för att lämna destruktiva relationer.

[18] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. (2022). A2021/00839. *Nationellt våldsförebyggande program på området mäns våld mot kvinnor.*
[19] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. (2024). A2024/00869. *Fri och trygg utan våld och förtryck. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Kraftsamling mot hedersrelaterat våld och förtryck.
- Stärkt stöd till barn och unga som upplever våld, inklusive barn som förs utomlands i hederskontexter.
- Ökad kunskap om digitala dimensioner av våld.

Regeringen bedömer att dessa områden kräver ett ökat fokus, eftersom arbetet tidigare varit eftersatt och därför behöver stärkas och utvecklas. I åtgärdsprogrammet aviserar regeringen att man avser att ta fram en ny nationell handlingsplan mot utnyttjande i prostitution och människohandel för åren 2025–2027.

9.3.6 Regeringens handlingsplaner inom ramen för det sjätte delmålet

Vid sidan av åtgärdsprogrammen har regeringen beslutat om ett antal särskilda handlingsplaner inom området. Dessa planer syftar till att bidra till genomförandet av den nationella strategin och dess målsättningar inom ett specifikt område.

År 2018 beslutade regeringen om en särskild handlingsplan mot prostitution och människohandel. Syftet var att förebygga och motverka prostitution och människohandel för alla ändamål samt för att bidra till ett bättre skydd och stöd för personer som är utsatta för människohandel.[20]

År 2018 beslutade regeringen också om en handlingsplan mot könsstympning av flickor och kvinnor. Syftet med handlingsplanen är att förebygga och motverka könsstympning av flickor och kvinnor samt förbättra stödet till utsatta för att på så sätt bidra till att uppfylla de mål som regeringen fastställt för jämställdhetspolitiken, barnrättspolitiken och ungdomspolitiken samt har anslutit sig till genom Agenda 2030.[21]

[20] Socialdepartementet, Regeringskansliet. (2018). Bilaga till regeringsbeslut 2018-02-08 nr II:1. *Handlingsplan mot prostitution och människohandel.*
[21] Socialdepartementet, Regeringskansliet (2018). Bilaga till regeringsbeslut 2018-06-28 nr II:15. *Handlingsplan mot könsstympning av flickor och kvinnor.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

9.4 Beskrivning av andra strategier, program och handlingsplaner

Regeringen använder strategier, program och handlingsplaner för att kommunicera sina målsättningar för ett visst område. Ibland beskriver regeringen också hur arbetet bör bedrivas. Dessa dokument har olika form. I vissa fall har regeringen beslutat strategin, antingen genom en skrivelse till riksdagen eller i form av ett regeringsbeslut. I andra fall har regeringen uppdragit till myndigheter att arbeta fram strategier eller arbetsplaner inom ett visst område. I detta avsnitt redovisar vi för strategier och handlingsplaner som har koppling till arbetet mot våld inom det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet.

9.4.1 Strategier och program för brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete

För att stärka arbetet för att förebygga och bekämpa brott har flera strategier tagits fram under den senaste tiden. I detta avsnitt beskrivs tre strategier som enligt regeringen ska ses som en helhet.

Strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism

I januari 2024 beslutade regeringen om en nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism.[22] Strategin samlar de utmaningar som hör samman med de risker som är kopplade till utvecklingen av våldsbejakande extremism i Sverige och utomlands och hotet om nya terroristattentat.

Strategin delas in i fyra strategiska områden: Förebygga våldsbejakande extremism och terrorism, förhindra terroristattentat och andra ideologiskt motiverade brott, skydda människor och samhällets funktioner, hantera situationen under och efter ett attentat.

Under varje område finns ett antal målsättningar som utgör ramen för inriktningen av det fortsatta arbetet. Under varje område redogör också regeringen för vilka som är de centrala aktörerna för det specifika området. Områdena i strategin täcker in de samhällsaktörer som gör insatser för att förhindra brottslighet kopplad till

[22] Skr. 2023/24:56. *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra, skydda och hantera.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

våldsbejakande extremism och terrorism, och om sådana brott ändå inträffar, för att kunna hantera konsekvenserna av dessa. Genom att beskriva olika aktörers roller och ansvar är strategin tänkt att utgöra en vägledning för arbetet i sin helhet. Samverkan och samordning på nationell, regional och lokal nivå är en förutsättning ett framgångsrikt arbete.

Det framgår i strategin att den har beröringspunkter med det brottsförebyggande arbetet och arbetet mot organiserad brottslighet. Erfarenheter från brottsbekämpande myndigheter visar på tydliga kopplingar mellan organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism och terrorism, till exempel när det gäller människohandel.

Strategin hänvisar också till en forskningsöversikt från Center mot våldsbejakande extremism (CVE) vid Brottsförebyggande rådet (Brå) som visar att misogyni är centralt inom våldsbejakande extremistmiljöer.[23] Misogyni är knutet till konservativa förståelser av kön, där kvinnor och män anses vara essentiellt olika och ha mycket olika roller i såväl samhälle som aktivism. Det kan ta sig olika uttryck, men handlar ofta om kontroll av kvinnors sexualitet och att (åter)införa mäns makt och överhöghet i det offentliga och i det privata. De våldsbejakande extremistmiljöerna domineras av män och våld används för att hävda manlig status. Forskningsöversikten lyfter fram att det finns överlappningar mellan ideologiskt motiverat våld och våld i nära relationer. Arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism har alltså betydelse för det våldsförebyggande arbetet mot mäns våld mot kvinnor.

Regeringen redovisar i strategin att den avser att löpande följa arbetet inom varje strategiskt område och återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av hur myndigheternas olika verksamheter och uppdrag bidrar till målsättningarna i strategin.

[23] Center mot våldsbejakande extremism (2022). *Män, maskulinitet och våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Strategi mot organiserad brottslighet

I februari 2024 beslutade regeringen en nationell strategi mot organiserad brottslighet.[24] Strategin syftar till att ge en tydligare inriktning för arbetet mot organiserad brottslighet och reducera de sårbarheter som brottsligheten utnyttjar. Strategin innehåller fem vägledande mål:

- Stoppa kriminella karriärer.
- Minska tillgången på illegala vapen och explosiva varor.
- Slå sönder den kriminella ekonomin.
- Bygga robusthet mot otillåten och otillbörlig påverkan.
- Säkerställa tillförlitliga identiteter och en effektiv informationsförsörjning.

Målen inbegriper också ett antal delmål. Kopplat till målet att stoppa kriminella karriärer och delmålet att motverka att unga socialiseras och rekryteras in i kriminalitet lyfter regeringen fram att även arbetet mot hot och våld i hemmet är centralt för att motverka insocialisering i våldsamt och kriminellt beteende.

Regeringen uppger i strategin att den avser följa arbetet inom respektive strategiskt målområde löpande och återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av hur arbetet fortskrider.

Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet

I mars 2024 beslutade regeringen en nationell brottsförebyggande strategi.[25] Strategin anger riktning för det brottsförebyggande arbetet och har ett särskilt fokus på att bryta rekryteringen och socialiseringen in i kriminella nätverk, att förebygga att barn och unga involveras i kriminalitet samt att få individer som begår brott att lämna kriminaliteten bakom sig.

[24] Skr. 2023/24:67. *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet.*
[25] Skr. 2023/24:68. *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Strategin innehåller tre delar som utgår från det förebyggande arbetets så kallade preventionsnivåer. Dessa kallas i strategin för tre barriärer mot brottsligheten.

- *En första barriär mot brottsligheten – ett brett förebyggande arbete.* Här avses breda brottsförebyggande insatser som till exempelvis förebyggande insatser i skolan, insatser för ett ökat samhällsdeltagande i utsatta områden och en stark arbetslinje. Under detta avsnitt lyfts även vikten av våldsförebyggande arbete fram, inklusive våld mot barn, våld i barn och ungas nära relationer, mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Bland annat anger regeringen att det är angeläget med ett brett främjande och förebyggande arbete, som omfattar arbete med normer och värderingar samt adresserar destruktiva föreställningar om maskulinitet bland barn och unga. Vidare betonar regeringen att det våldsförebyggande arbetet är en viktig del i det bredare brottsförebyggande arbetet.
- *En andra barriär mot brottsligheten – en negativ utveckling måste brytas tidigt.* Här omfattas åtgärdsområden som är riktade till individer som är i riskzonen för kriminalitet, med ett särskilt fokus på barn och unga. Det handlar till exempel om insatser för att ge ökade möjligheter för socialtjänsten att ge stöd och hjälp till barn och unga samt stöd till vårdnadshavare.
- *En tredje barriär mot brottsligheten – kriminella banor ska stoppas.* Avsnittet omfattar åtgärdsområden som riktar sig mot individer som redan är involverade i kriminalitet, såsom stöd till avhoppare och andra insatser för att förhindra och förebygga fortsatt brottslighet.

I strategin är följande punkter av särskild vikt för jämställdhetspolitiken och arbetet avseende det sjätte delmålet:

- Regeringen ska verka för att aktörer inom folkhälsoområdet respektive hälso- och sjukvården i högre utsträckning ska delta i det brottsförebyggande arbetet.
- Regeringen ska verka för att skolan ska ha en tydlig och självklar roll i det brottsförebyggande arbetet.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Regeringen ska verka för ett ökat fokus på våldsförebyggande åtgärder på alla samhällsnivåer.
- Regeringen ska verka för att skapa goda förutsättningar för civilsamhället inklusive idrottsrörelsen att genom sina verksamheter och gemenskaper vara en del i ett brett förebyggande arbete.
- Regeringen ska verka för att barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa ska få ett tidigt, effektivt och samordnat stöd.

9.4.2 Strategier och handlingsplaner för mänskliga rättigheter

Det finns ett flertal nationella strategier och handlingsplaner som kopplar till Sveriges internationella åtaganden för mänskliga rättigheter. Dessa har olika inriktningar, en del är mer avgränsade och andra har mer specifika ämnesområden.

En strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck

År 2014 beslutade regeringen en strategi för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.[26] Det är den första samlade strategin, i syfte att främja hbt-personers (numera hbtqi-personers) lika rättigheter och möjligheter inom olika områden, som antagits. Ett av strategins fokusområden är våld, diskriminering och andra kränkningar. Inom ramen för detta fokusområde lyfter regeringen bland annat att när det gäller ungas utsatthet för våld i nära relationer är det viktigt att uppmärksamma unga hbt-personers utsatthet, eftersom närståendes intolerans och våld bidrar till unga hbt-personers otrygghet och utsatthet i ett samhälle där de dessutom kan möta öppen diskriminering och intolerans. Som en del i arbetet har regeringen pekat ut vissa myndigheter som hbtqi-strategiska myndigheter. Uppdraget innebär att myndigheten i sin verksamhet ska främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Detta betyder bland annat att ett hbtqi-perspektiv ska integreras och synliggöras i myndighetens verksamhet. Regeringen har hittills

[26] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. (2014-01-23). *En strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

utsett tolv myndigheter att vara strategiska myndigheter, däribland Jämställdhetsmyndigheten, Diskrimineringsombudsmannen, Polismyndigheten och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF). Folkhälsomyndigheten har i uppdrag att stödja, samordna och följa upp arbetet för hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter.

Regeringen beslutade i januari 2025 om en handlingsplan för hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter, som kompletterar strategin. Handlingsplanen gäller perioden 2024–2027.[27] Det har även funnits en handlingsplan för perioden 2020–2023.

Strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter

År 2016 beslutade regeringen en strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter.[28] Strategin utgår från det mål som riksdagen har antagit på området om att säkerställa full respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Enligt strategin behöver arbetet fortgå mot en sammanhållen struktur för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. En sådan struktur bör bestå av:

- Ett starkt rättsligt och institutionellt skydd av de mänskliga rättigheterna.
- Ett samordnat och systematiskt arbete med mänskliga rättigheter inom offentlig verksamhet.
- Ett starkt stöd för arbete med mänskliga rättigheter inom det civila samhället och inom näringslivet.

Strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken

År 2021 beslutade regeringen om en strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken under 2021–2031. Syftet med strategin är att följa upp funktionshinderspolitiken utifrån det nationella målet på området. Strategin tydliggör att uppföljningen av funk-

[27] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet (2025-01-24). *Stolt och trygg: Handlingsplan för hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter.*
[28] Skr. 2016/17:29. *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

tionshinderspolitiken ska genomföras av ett antal angivna myndigheter och att Myndigheten för delaktighet ska ge dessa myndigheter stöd i uppföljningsarbetet.[29]

9.4.3 Övriga strategier och handlingsplaner

Här redovisar vi fler strategier och handlingsplaner som har bäring på det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet.

Nationell strategi för ett stärkt föräldraskapsstöd

År 2018 beslutade regeringen den nationella strategin för föräldraskapsstöd.[30] Strategin har en övergripande målsättning som är att alla föräldrar ska erbjudas föräldraskapsstöd under barnets hela uppväxt. Strategin har vidare tre målområden: ett kunskapsbaserat arbetssätt, ett tillgängligt stöd och en stödjande organisation. Strategin innehåller också exempel på insatser kopplade till varje målområde.

Strategin har kopplingar till en rad andra nationella målsättningar och strategier. Föräldraskapsstöd nämns som insats inom flera områden i syfte att uppnå målsättningar som satts upp exempelvis inom områdena barnets rättigheter, folkhälsa, jämställdhet, ANDT-förebyggande arbete, funktionshinder och brottsförebyggande arbete.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd har haft i uppdrag att stödja genomförandet av strategin. Myndigheten har också haft i uppdrag att ta fram ta fram och genomföra en handlingsplan för brottsförebyggande föräldraskapsstöd. Uppdraget slutredovisades i februari 2024.

[29] Socialdepartementet, Regeringskansliet. (2021). S2021/06595. *Strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken under 2021–2031.*
[30] Socialdepartementet, Regeringskansliet. (2018). *En nationell strategi för ett stärkt föräldraskapsstöd.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Nationell strategi för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter

Folkhälsomyndigheten har i uppgift att verka för kunskapsutveckling och kunskapsframtagande samt nationell samordning och uppföljning inom området god sexuell och reproduktiv hälsa.[31] Folkhälsomyndigheten har på uppdrag av regeringen tagit fram en nationell strategi och handlingsplan för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) som presenterades 2020 respektive 2023.[32] Regeringen har inte beslutat om strategin.

Det övergripande målet i strategin är en god, jämlik och jämställd sexuell och reproduktiv hälsa i hela befolkningen. Kopplat till det övergripande målet finns fyra delmål:

- Sexualitet och sexuell hälsa. Alla har frihet att avgöra om, när och hur de vill vara sexuellt aktiva, välja sina sexualpartner i jämlikhet och samtycke, ha njutbara sexuella upplevelser, utan risk för sexuellt överförda infektioner och oönskade graviditeter.
- Reproduktion och reproduktiv hälsa. Alla har rätt till en god reproduktiv hälsa och kan välja om, när, hur många och på vilket sätt de önskar få barn samt har rätt till en trygg och säker vård vid graviditet, förlossning och abort.
- Egenmakt, integritet och identitet med koppling till hälsa. Alla respekteras och stärks i sin egenmakt, i sin kroppsliga integritet och i sitt privatliv samt i sin sexuella identitet och könsidentitet, utan begränsningar och stigmatisering. Alla har rätt till frihet från diskriminering, inklusive trakasserier och sexuella trakasserier, samt våld eller förtryck.
- Jämlika och jämställda relationer med koppling till hälsa. Alla har rätt att fritt välja om, när och med vem eller vilka de vill ha en relation eller leva tillsammans med i jämlikhet. Alla har också rätt att fritt välja om, när och med vem äktenskap ingås eller upplöses.

[31] 16 § förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.
[32] Folkhälsomyndigheten (2020). *Nationell strategi för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR). En god, jämlik och jämställd sexuell och reproduktiv hälsa i hela befolkningen.* Folkhälsomyndigheten (2023). *Nationell handlingsplan för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige. Genomförandet av den nationella SRHR-strategin 2023–2033.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Målen och åtgärdsområdena i SRHR-strategin knyter an till jämställdhetspolitiken samt den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor. Det övergripande målet och delmålen ska regelbundet följas upp utifrån ett antal indikatorer.

Strategin lyfter också fram de målgrupper som behöver prioriteras och de aktörer som behöver bidra i arbetet för att nå målen.

Nationell ANDTS-strategi

Regeringen presenterade 2022 en samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken samt spel om pengar (ANDTS).[33] Syftet med strategin är att ange mål och inriktning för hur samhällets insatser inom ANDTS-området ska genomföras, samordnas och följas upp under perioden 2022–2025. Det övergripande målet för politiken är ett samhälle fritt från narkotika och dopning, minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och ett minskat tobaksbruk samt att minska skadeverkningarna av överdrivet spelande. Målet kompletteras i strategin med sju långsiktiga mål som ska vara vägledande i arbetet, bland annat barn och unga ska skyddas mot skadliga effekter orsakade av alkohol, narkotika, dopning, tobaks- och nikotinprodukter och spel om pengar.

Det finns prioriterade insatsområden kopplade till varje målsättning. Folkhälsomyndigheten är nationellt samordnande myndighet och har ansvar för den samordnade uppföljningen, som genomförs årligen. En samlad utvärdering ska genomföras vid strategiperiodens slut.

Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet

Regeringen beslutade 2022 om en nationell strategi mot arbetslivskriminalitet i syfte att samla, samordna och fokusera sina åtgärder och höja ambitionen i arbetet med att motverka och bekämpa arbetslivskriminalitet.[34]

---

[33] Skr. 2021/22:213. *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken samt spel om pengar 2022–2025.*

[34] Arbetsmarknadsdepartementet, m.fl., Regeringskansliet (2022). A2022/00996. *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Delegationen mot arbetslivskriminalitet definierar arbetslivskriminalitet som medvetna förfaranden där en verksamhetsutövare, själv eller tillsammans med andra, bryter mot regler eller avtal i arbetslivet på bekostnad av arbetstagarna, andra företag eller det allmänna.

Arbetslivskriminalitet kännetecknas av att verksamhetsutövaren ofta bryter mot flera regelverk. De allvarligaste fallen av arbetslivskriminalitet omfattar brottslighet, såsom vissa former av människohandel, människoexploatering, arbetsmiljöbrott, vissa bidragsbrott och skattebrott, vissa brott mot utlänningslagen (2005:716) och viss ekonomisk brottslighet.

Åtgärd 33 i strategin innefattar stärkt arbete mot människohandel. En av de allvarligaste formerna av arbetslivskriminalitet är människohandel och människoexploatering, där människor hamnar i tvångsarbete eller exploateras under uppenbart orimliga arbetsvillkor genom vilseledande eller utnyttjande av personens beroendeställning eller skyddslöshet. Det kan handla om att arbetstagare får en orimligt låg lön eller tvingas till oavlönat arbete, att arbetsdagarna är orimligt långa eller att arbetstagaren utsätts för säkerhetsrisker genom överträdelser av arbetsmiljöregler. Det kan även förekomma att arbetet sker under tvång eller hot. Problemen med exploatering av utsatta personer har ökat under de senaste åren och är mer framträdande inom vissa branscher, bland annat bygg-, städ-, skönhets-, restaurang- och bärplockningsverksamhet samt inom jordbruket. Människor utnyttjas även i människohandel för sexuella ändamål inom vissa av dessa branscher.

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att samordna det nationella arbetet mot människohandel för alla ändamål. Nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM) ansvarar för att utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och att bistå myndigheter med metodstöd och kompetensutveckling i arbetet mot alla former av människohandel (se avsnitt 6.5.1). Inom ramen för sitt samordningsansvar mot människohandel för tvångsarbete ingår Jämställdhetsmyndigheten i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Nationell strategi för psykisk hälsa och suicidprevention

I januari 2025 presenterade regeringen en nationell strategi inom området psykisk hälsa och suicidprevention. Strategin ger en inriktning för arbetet under perioden 2025 till 2034. Den har fyra övergripande mål:

- En förbättrad psykisk hälsa i hela befolkningen.
- Färre liv förlorade i suicid.
- Minskade påverkbara skillnader i psykisk hälsa.
- Minskade negativa konsekvenser på grund av psykiatriska tillstånd.

De fyra övergripande målen följs av sju delmål som ska vägleda det operativa arbetet inom området. Några av dessa har kopplingar till det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet, bland annat delmålet om att vidareutveckla arbetet för en trygg uppväxt för alla barn och delmålet om att utveckla arbetet med tidiga och samordnade insatser för barn och unga med psykisk ohälsa. Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen ska i samverkan med berörda myndigheter, samordna, följa och stödja genomförandet av den strategin.[35]

9.4.4 Regionala strategier

Länsstyrelserna har tagit fram regionala strategier för att öka genomslaget för politiken på regional och lokal nivå och förbättra förutsättningarna för samverkan.

Länsstrategier för jämställdhet

I regleringsbrevet för 2023 gav regeringen länsstyrelserna i uppdrag att ta fram länsstrategier för perioden 2024–2027, i syfte att bidra till de jämställdhetspolitiska delmålen. Strategierna skulle särskilt fokusera på ekonomisk jämställdhet, utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden och jämställdhetsintegrering inom civil

[35] Skr. 2024/25:77. *Det handlar om livet – nationell strategi inom området psykisk hälsa och suicidprevention.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

beredskap. Strategierna redovisades till regeringen 2024. Genomförandet ska delredovisas 2025, för att sedan slutredovisas 2028.[36]

Länsstyrelserna har fått liknande uppdrag vid tidigare tillfällen. 2013 gav regeringen i uppdrag till myndigheterna att ta fram länsstrategier för perioden 2014–2016. Strategierna skulle omfatta såväl det interna arbetet med jämställdhetsintegrering samt arbetet med jämställdhetsintegrering externt i länet. 2016 beslutade regeringen om ett uppdrag till länsstyrelserna om att ta fram länsstrategier som skulle gälla för perioden 2018–2020. Regeringen anförde då att ett särskilt uppdrag om regionala strategier stärker det regionala och lokala arbetet för jämställdhet ytterligare och förbättrar förutsättningarna för samverkan mellan relevanta aktörer. Syftet var bland annat att länsstyrelserna skulle konkretisera och verka för att jämställdhetspolitiken får genomslag på regional nivå och stödja, samordna och utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering. Regeringen beslutade därefter att länsstyrelserna skulle förlänga länsstrategierna för jämställdhetsintegrering till år 2022.[37]

Regionala sektorsövergripande strategier om mäns våld mot kvinnor

Länsstyrelserna har sedan 2018 haft i uppdrag att stödja och bidra till framtagande och genomförande av regionala sektorsövergripande strategier och handlingsplaner. Uppdraget regleras numera i förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor (se vidare avsnitt 6.5.2).

Genomförandet ser olika ut mellan länen, då förutsättningar och behov skiljer sig åt. Majoriteten av strategierna och handlingsplanerna tar tydligt utgångspunkt i den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och dess målsättningar. Många län har tagit fram de regionala strategierna eller handlingsplanerna med andra regionala aktörer. I flera län ingår strategin eller handlingsplanen i länsstrategin för jämställdhet.

[36] Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2021/02746 m.fl. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna.*
[37] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *På väg mot jämställdhet.* Rapport 2022:22.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

9.4.5 Pågående arbete med att ta fram nya strategier och handlingsplaner

Här redovisar vi pågående arbete med att ta fram nya strategier och handlingsplaner av relevans för arbetet mot våld inom ramen för det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet.

En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn

I december 2022 tog regeringen emot betänkandet En uppväxt fri från våld som innehåller ett förslag på en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn.[38]

Förslaget till strategi omfattar alla former av våld som barn kan utsättas för, oavsett vart våldet utövas och av vem. Strategin har en övergripande målsättning som är att varje barn ska ha en uppväxt fri från våld. Kopplat till denna övergripande målsättning finns fem långsiktiga mål:

- Våld mot barn ska förebyggas.
- Barns våldsutsatthet ska upptäckas.
- Barn ska få det skydd och stöd samt den behandling som de har rätt till.
- Barns rättigheter i brottmålsprocessen ska tillgodoses.
- Kunskaps- och metodutvecklingen ska stärkas.

Dessa långsiktiga mål ska ange riktningen för arbetet under de tio år som strategin föreslås gälla. För varje målsättning finns ett antal insatsområden som bedöms vara särskilt angelägna att förändra. Ett förstärkt fokus på främjande och förebyggande arbete samt att stärka barns delaktighet i utformning, genomförande och uppföljning av insatser är exempel på insatsområden som utredningen har identifierat.

Utredaren har också föreslagit en struktur för genomförande, där arbetet kopplas till den befintliga struktur som finns för folkhälsoarbetet. Folkhälsomyndigheten föreslås få en central roll som

[38] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ansvarig myndighet för att stödja, samordna och driva arbetet med strategin framåt. Att följa upp utvecklingen i förhållande till strategin och dess målsättningar föreslås också ingå i uppdraget.

Utredaren anger att en mängd samhällsaktörer behöver bidra i arbetet, bland annat kommuner och regioner. 27 myndigheter och nationella aktörer föreslås få i särskilt uppdrag att delta i och bidra till arbetet.

Länsstyrelserna föreslås få i uppdrag att stödja det regionala och lokala arbetet. Utredaren föreslår vidare att en ny lag införs, som förtydligar hur kommuner ska arbeta mot våld mot barn genom kommunövergripande kartläggning, analys och planering.

Enligt förslagen ska regeringen vart tredje år ta fram en handlingsplan, inklusive åtgärder, för att uppnå målen i strategin. Handlingsplanen bör, utöver specificerade åtgärder, också ange de områden som regeringen anser ska prioriteras av myndigheter, regioner, kommuner och andra aktörer under den kommande perioden. Vidare föreslås att regeringen ska lämna en skriftlig redogörelse till riksdagen med uppföljning och beskrivning av genomförda åtgärder vart tredje år.

Förstudie om en nollvision för våld i nära relationer

År 2023 beslutade riksdagen om ett tillkännagivande om att införa en nollvision för våld i nära relationer.[39] Avsikten var att tydliggöra att alla samhällsaktörer har ett ansvar att förebygga och förhindra förekomsten av det allvarligt skadliga och dödliga våldet. Mot bakgrund av riksdagens förslag gav regeringen Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att göra en förstudie om en nollvision för våld i nära relationer som myndigheten redovisade i februari 2024.

Rapporten visar att det finns flera möjligheter med att införa en nollvision som arbetssätt och styrmodell, men också utmaningar som behöver beaktas om arbetet ska bli framgångsrikt och en nollvision ska få önskad genomslagskraft. Myndighetens bedömning är att det finns skäl att inrikta en nollvision på det dödliga och allvarligt skadliga våldet i nära relationer. Detta våld är förknippat med stort personligt lidande och drabbar även anhöriga. Trots stora satsningar på kvinnofrid och våld i nära relationer så har endast en viss

[39] Rskr. 2022/23:166, bet. 2022/23:AU7. *Jämställdhet och åtgärder mot diskriminering.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

minskning av dödsfallen skett under senare år. En nollvision kan bidra till att involverade aktörer ser sin roll och ansvar i frågan, och tydliggöra aktörernas ansvar för ett samhälle där ingen utsätts för dödligt och allvarligt skadligt våld av närstående. Erfarenheterna från arbetet med andra nollvisioner visar att en nollvision kan öka engagemanget för att uppfylla nollvisionen hos yrkesverksamma. För att detta ska ske krävs en tydlig styrning och ledning på området och att verksamhetsledare på såväl nationell som regional och lokal nivå ger arbetet med nollvisionen tydlig prioritet.

Det finns också ett antal utmaningar med att använda nollvision som arbetssätt. Erfarenheter från andra nollvisioner visar exempelvis att bristen på tydliga resultat kan skapa frustration och kritik, samt leda till att visionen ifrågasätts. Att enbart använda begreppet nollvision som en slogan för att ge kraft och inspiration till ett allvarligt samhällsproblem riskerar att underminera nollvisionen som arbetssätt.

Jämställdhetsmyndigheten menar också att det kan finnas behov av att klargöra hur det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet och en nollvision i nära relationer ska förstås i relation till varandra samt hur målsättningarna ska komplettera varandra på bästa sätt. Det bör även utredas om en nollvision för våld i nära relationer ska bli en åtgärd under det sjätte delmålet. Jämställdhetsmyndigheten föreslår att regeringen ger lämplig myndighet i uppdrag att ta fram ett förslag till en nollvision med en målstruktur och förslag på hur arbetet med nollvisionen ska följas upp.[40]

9.4.6 EU-strategier

Kommissionen har presenterat två strategier som har bäring på det sjätte delmålet: en jämställdhetsstrategi för perioden 2020–2025 och en strategi mot människohandel 2021–2025. Europarådet har även antagit en jämställdhetsstrategi för 2024–2029. Vi beskriver här dessa tre strategier.

[40] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Möjligheter och utmaningar med nollvision som arbetssätt.* Rapport 2024:1.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

EU:s jämställdhetsstrategi 2020–2025

I jämställdhetsstrategin beskrivs de politiska mål och åtgärder som ska ge konkreta resultat på vägen mot ett jämställt EU till 2025.[41] Målet är ett EU där alla – kvinnor och män, flickor och pojkar – i all sin mångfald fritt kan välja sin väg i livet, där alla har samma möjligheter att utvecklas och där alla kan delta i och leda vårt samhälle på lika villkor. De viktigaste målen i strategin är att stoppa könsrelaterat våld och könsstereotyper, minska klyftorna på arbetsmarknaden, uppnå jämlikt deltagande i alla delar av ekonomin, åtgärda skillnaderna i lön och pension mellan könen, och minska könsskillnaderna inom omsorg och vård av barn och äldre och uppnå en jämn könsfördelning i beslutsfattandet och politiken.

Angående målet om att stoppa det könsrelaterade våldet nämns EU:s anslutning till Istanbulkonventionen.[42] Vidare tar strategin upp att könsstympning av flickor och kvinnor, tvångsaborter och tvångssteriliseringar, tidiga äktenskap och tvångsäktenskap, så kallat hedersrelaterat våld och andra skadliga sedvänjor som utövas mot kvinnor och flickor är former av könsbaserat våld och allvarliga brott mot kvinnors och barns rättigheter i EU och i resten av världen. Utöver möjlig lagstiftning kommer EU att lägga fram en rekommendation om förebyggande av skadliga sedvänjor, och därigenom betona behovet av effektiva förebyggande åtgärder och undervisningens betydelse. Denna rekommendation kommer också att lägga vikt vid att stärka offentliga tjänster, förebyggande åtgärder och stödåtgärder, kapacitetsuppbyggnad bland yrkesverksamma på området och tillgång till domstolsprövning inriktad på offrens behov.

I strategin betonas särskilt vikten av ett effektivt förebyggande av våld. Det handlar om att undervisa pojkar och flickor om jämställdhet från tidig ålder och att stödja utveckling som främjar icke-våldsamma förhållanden. Det krävs också en multidisciplinär arbetsmetod bland yrkesverksamma och inom olika samhällstjänster, däribland rättsväsendet, stödtjänster för brottsoffer, program för förövare samt social- och sjukvårdstjänster. Insatserna mot våldet mot kvinnor och de ideologier som underminerar kvinnors rätt-

[41] Europeiska kommissionen (2020). *En jämlikhetsunion: jämställdhetsstrategi för 2020–2025*. COM(2020) 152.
[42] Istanbulkonventionen undertecknades av EU i juni 2017 och i juni 2023 fattade EU:s ministerråd beslut om att EU ska ansluta sig till konventionen.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

igheter kan också bidra till att förebygga radikalisering som leder till våldsam extremism och terrorism.

I enlighet med strategin har EU-kommissionen hösten 2023 startat ett EU-nätverk för förebyggande av könsbaserat våld och våld i nära relationer där Sverige ingår som medlem. Nätverket sammanför medlemsstater och berörda parter för utbyte av god praxis och finansierar utbildning, kapacitetsuppbyggnad och stödtjänster. Våldsförebyggande åtgärder som fokuserar på män, pojkar och maskuliniteter är av central betydelse.

Vidare nämns i strategin att det nätvåld som riktas mot kvinnor har blivit allmänt utbrett med specifika negativa konsekvenser. Det hindrar kvinnor från att delta i det offentliga livet. Mobbing, trakasserier och övergrepp i sociala medier får långtgående konsekvenser i det dagliga livet för flickor och kvinnor. Kommissionen kommer att föreslå en lag om digitala tjänster för att förtydliga onlineplattformarnas ansvar när det gäller innehåll som sprids av användarna.

Strategin lyfter behovet av att EU behöver heltäckande, aktuella och jämförbara data om de olika politiska initiativen för att bekämpa könsbaserat våld på ett effektivt sätt. För att få en fullständig bild av det könsbaserade våldet bör data delas in efter relevanta intersektionella aspekter och indikatorer som ålder, status som person med funktionsnedsättning, migrantstatus, bosättning i stad eller på landsbygden.

EU:s strategi mot människohandel 2021–2025

Av strategin framgår att merparten av de som utsätts för människohandel inom EU är kvinnor och flickor som utsätts för sexuellt utnyttjande.[43] Vidare framhålls att även de flesta människohandlare i EU är EU-medborgare, och närmare tre fjärdedelar av förövarna är män. Människohandel renderar höga brottsvinster för de kriminella och orsakar enorma mänskliga, sociala och ekonomiska kostnader.

Strategin är i huvudsak uppbyggd kring fem prioriteringsområden:

- Förebyggande åtgärder, skydd av offer samt åtal och fällande domar mot människohandlare.
- Att minska efterfrågan som ligger till grund för människohandel.

[43] Europeiska kommissionen (2021). *EU:s strategi mot människohandel.* COM(2021) 171.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Att upplösa den kriminella modellen för att stoppa utnyttjandet av offer.
- Att skydda och stödja offren, framför allt kvinnor och barn.
- Den internationella dimensionen.

I strategin föreslås konkreta åtgärder för att identifiera och bekämpa människohandel i ett tidigt skede, rikta in sig på brottslingar genom att göra människohandel till ett brott, skydda offren samt hjälpa dem att återuppbygga sina liv. Kommissionen avser att ge ytterligare stöd till medlemsstaterna vid genomförandet av EU:s människohandelsdirektiv[44], bland annat genom särskild finansiering, i synnerhet till könsspecifika och barnrelaterade aspekter. Vidare avser kommissionen att säkerställa att människohandelsdirektivet genomförs på ett effektivt sätt. Kommissionen har, efter att strategin antogs, presenterat ett förslag till direktiv om ändring av människohandelsdirektivet. Efter förhandlingar antogs ändringsdirektivet till människohandelsdirektivet (2024 års ändringsdirektiv), som trädde i kraft den 14 juli 2024.[45] Regeringen har den 6 februari 2025 tillsatt en utredning som ska ta ställning till vilka åtgärder som krävs för att genomföra ändringarna i EU:s människohandelsdirektiv i Sverige.[46]

Enligt 2024 års ändringsdirektiv ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att avsiktlig användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel utgör ett brott, om brottsoffret utnyttjas för tillhandahållandet av sådana tjänster och användaren av tjänsterna har vetskap om att den person som tillhandahåller tjänsten är offer för människohandel. Syftet med kriminaliseringen är att minska den efterfrågan som ligger till grund för människohandel.

Enligt kommissionens strategi har människohandel för sexuella ändamål sin grund i bristande jämställdhet. Kommissionen påpekar att situationen för bland annat hbtqi-personer, personer med funktionsnedsättning och personer från etniska minoriteter kommer att beaktas i de föreslagna åtgärderna. Unga kvinnor och barn från

[44] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.
[45] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712 av den 13 juni 2024 om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer.
[46] Dir. 2025:8. *Genomförande av direktivet om ändring av människohandelsdirektivet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

romska befolkningsgrupper löper särskilt stor risk att utsättas för människohandel. Tidig identifiering av offer är avgörande för att snabbt kunna hjälpa, stödja och skydda offer för människohandel. Den tidiga identifieringen av offer måste åtföljas av ett kraftfullt stöd för att tillgodose offrens behov. Offer för människohandel bör bland annat få tillgång till lämpligt och säkert boende som är anpassat till deras särskilda behov och situation. Boenden för enbart män respektive kvinnor som även ger traumainriktat stöd kan vara ett effektivt sätt att underlätta offrens återhämtning.

Sociala, ekonomiska och utbildningsmässiga åtgärder är nödvändiga för att offer ska återintegreras i samhället. Kommissionen avser bland annat att stärka kapacitetsuppbyggnaden och utbytet av goda erfarenheter för att identifiera offer för människohandel, framför allt bland utsatta grupper, där särskild finansiering för utbildning av polis, socialarbetare, inspektionsenheter och gränskontrolltjänstepersoner är inbegripet.

Kommissionen uppmanar vidare medlemsstaterna att vidta en rad åtgärder, bland annat främja utbildning för tjänstepersoner och alla rättstillämpare som sannolikt kan komma i kontakt med offer. Utbildningen ska ta hänsyn till kön och baseras på barns rättigheter.

Europarådets jämställdhetsstrategi 2024–2029

Europarådet presenterade en ny jämställdhetsstrategi i mars 2024. En utgångspunkt för strategin är att jämställdhet är en nödvändig förutsättning för en fungerande demokrati, där kvinnor och män, flickor och pojkar, åtnjuter sina mänskliga rättigheter i lag och i praktik. Europarådet menar att uppnå jämställdhet är centralt för rådets uppdrag att värna om mänskliga rättigheter, demokrati och bevara rättsstatens principer. Strategin beskriver Europarådets mål och prioriteringar för åren 2024 till 2029, identifierar arbetsmetoder och partners samt vilka åtgärder som krävs för att öka synligheten av resultat. Strategin adresserar befintliga och nya utmaningar och fokuserar på sex strategiska områden:

- Förebygga och bekämpa könsstereotyper och sexism.
- Förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och flickor och samt våld i nära relationer.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Säkerställa lika tillgång till rättvisa för kvinnor och flickor.
- Uppnå balanserat deltagande av kvinnor och män i det politiska, offentliga, sociala och ekonomiska livet.
- Säkerställa kvinnors egenmakt och jämställdhet i förhållande till globala och geopolitiska utmaningar.
- Uppnå jämställdhetsintegrering och inkludera en intersektionell analys i alla politikområden och åtgärder.

Det övergripande målet för strategin är att uppnå ett effektivt förverkligande av jämställdhet och att stärka kvinnor och män i Europarådets medlemsländer.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

10 Överväganden inför förslag till nationell strategi

I detta kapitel redovisar vi vår analys och våra överväganden inför vårt förslag till en ny nationell strategi för det sjätte delmålet (se kapitel 12). Enligt våra direktiv ska vi analysera om målen för den nuvarande strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor är ändamålsenliga samt identifiera brister, luckor och utvecklingsbehov. Vi ska också bedöma om det är mer effektivt med en särskild strategi om hedersrelaterat våld och förtryck.

Vår analys utgår bland annat från information vi inhämtat från myndigheter, kommuner, regioner och frivilligorganisationer (se kapitel 2). Statskontorets analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin har också utgjort ett viktigt underlag, liksom rekommendationer från GRETA och GREVIO (se kapitel 4). Vi har även utgått från andra relevanta rapporter, till exempel från Socialstyrelsen och IVO[1] samt aktuell forskning inom området.

10.1 Mer effektivt med en samlad strategi

Bedömning: Regeringen bör ta fram en sammanhållen strategi för arbetet om att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Två strategier inom delmål sex försvårar ett samordnat arbete och riskerar att fragmentisera arbetet, vilket inte gynnar de utsatta.

[1] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* IVO 2024-04.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Skälen för vår bedömning

Det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld behöver styras och bedrivas samlat för att få genomslag och vara effektfullt. En samlad strategi får större politisk kraft genom att den möjliggör breda insatser som omfattar samtliga våldsformer. Hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem som behöver förebyggas och bekämpas för att uppnå jämställdhet. Det är tydligt att det arbetet behöver prioriteras och stärkas. Vi föreslår att regeringen gör det genom att ta fram en särskild riktad handlingsplan och i avsnitt 10.2 utvecklar vi skälen för det förslaget.

I vårt delbetänkande lämnade vi ett förslag till ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. Vårt förslag lyder: *mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet*. Skälen till förslaget var att inkludera och synliggöra samtliga våldsformer för att därigenom förbättra möjligheterna att genomföra insatser utifrån de behov som finns kopplat till respektive våldsform.

Vårt förslag grundades bland annat på att regeringen bör hålla ihop det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld samtidigt som hedersrelaterat våld och förtryck behöver synliggöras mer inom ramen för ett sammanhållet sjätte delmål. Vi föreslog därför att det uttryckligen skulle ingå i en mer inkluderande formulering. De skäl som vi då angav talar även för vår bedömning att regeringen bör ta fram en sammanhållen strategi för det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld.

Regeringen aviserade den 21 januari 2025 att de kommer att införa ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Regeringen aviserade samtidigt att den närmare utformningen av delmålet kommer i ett senare skede (se avsnitt 3.1).

Vi bedömer att regeringen kan använda sig av en gemensam strategi även om det finns två jämställdhetspolitiska delmål om våld. Vi bedömer att de skäl som vi anför nedan om varför det är bäst med en samlad strategi på området är giltiga även när regeringen inför ett nytt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

En farhåga som framkom under arbetet med delbetänkandet från några civilsamhällesorganisationer var att hedersrelaterat våld och förtryck osynliggörs och tappas bort om det ingår i ett bredare arbete tillsammans med annat våld som ryms inom det sjätte delmålet. Även i våra samtal inom ramen för detta betänkande finns det ett par civilsamhällesorganisationer som framfört att de ser behov av en särskild strategi om hedersrelaterat våld och förtryck. De vill se en särskild strategi huvudsakligen utifrån argumentet att skillnaderna från annat våld är så pass viktiga och därmed kräver särskild uppmärksamhet och särskilda lösningar. Majoriteten av de aktörer vi har träffat har dock förordat en samlad strategi för delmålet. De menar att en strategi bäst möter behovet av ett samlat och samordnat arbete. En klar majoritet av remissinstanserna, däribland Forte, Inspektionen för vård och omsorg, Institutet för mänskliga rättigheter, Migrationsverket, Origo Stockholm, Polismyndigheten, RFSU, Statskontoret, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Stockholms universitet och Åklagarmyndigheten, har instämt i vår bedömning om behovet av ett samlat delmål mot våld.[2] Vi har även genom våra möten fått återkoppling från operativa aktörer inom kommuner och regioner, samt från forskare vi har haft dialog med, att ett inkluderande delmål och en sammanhållen strategi kan underlätta ett sammanhållet och samordnat arbete. Jämställdhetsmyndigheten har framhållit att det är viktigt att arbetet fortsatt är sammanhållet i en ny nationell strategi.[3]

Det finns flera skäl som talar för att ha en samlad strategi för delmål sex:

- Internationella konventioner ställer krav på en sammanhållen politik mot våld.
- En särskild strategi gynnar inte de utsatta.
- Två strategier inom jämställdhetspolitiken riskerar att göra styrningen spretig och otydlig.

[2] För samtliga remissvar se Regeringen. www.regeringen.se/remisser/2024/05/remittering-av-delbetankande-202421-utredningen-om-en-starkt-styrning-av-arbetet-mot-konsrelaterat-vald-och-hedersrelaterat-vald-och-fortryck. (Hämtad 2025-01-16). 56 av remissinstanserna tillstyrkte i huvudsak vårt förslag till nytt delmål, 10 instanser ville behålla det nuvarande delmålet och 10 instanser, varav två myndigheter, förordade ett eget delmål avseende hedersrelaterat våld och förtryck.

[3] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Jämställdhetsmyndighetens remissvar på delbetänkandet Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld, SOU 2024:21.* Dnr ALLM 2024/198.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Ett samordnat arbete ger bättre genomslag i det praktiska arbetet.
- En särskild strategi om hedersrelaterat våld och förtryck försvårar ett samordnat arbete.
- Jämställdhetsmyndigheten ska samordna hela det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld.
- Två strategier försvårar uppföljningen av våldsområdet ytterligare.

I det följande utvecklar vi dessa skäl.

10.1.1 Internationella åtaganden ställer krav på en samordnad politik

Sverige har genom att underteckna flera internationella konventioner förbundit sig att skydda allas rätt till stöd och skydd vid våldsutsatthet, bland annat Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen). Vi bedömer att en särskild strategi om hedersrelaterat våld och förtryck kan försvåra en samordnad politik och leda till en ofördelaktig uppdelning av myndigheters och andra aktörers arbete för att nå det sjätte delmålet.

Istanbulkonventionen föreskriver att medlemsstaterna ska anta och genomföra en nationell, effektiv, omfattande och samordnad politik som innefattar alla lämpliga åtgärder för att förebygga och bekämpa alla former av våld (artikel 7). GREVIO, som granskar medlemsstaternas efterlevnad av konventionen, har understrukit att tonvikt i arbetet bör läggas på de bakomliggande faktorer som är gemensamma för alla former av våld mot kvinnor, till exempel makt och kontroll över flickor och kvinnor avseende kropp, ekonomi, sexualitet och reproduktion.[4] I konventionen hanteras frågor om hedersrelaterat våld och förtryck tillsammans med könsrelaterat våld mot kvinnor och våld i hemmet (artikel 42).

[4] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden*. GREVIO/Inf(2018)15, punkt 86.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

10.1.2 En särskild strategi gynnar inte de utsatta

En särskild strategi mot hedersrelaterat våld och förtryck riskerar att skapa stuprör i arbetet och försvaga kopplingen till övriga våldsformer inom det sjätte delmålet och den övriga jämställdhetspolitiken. Vi bedömer att det skulle göra att arbetet sidoordnas på ett sätt som inte skulle gynna de utsattas tillgång till stöd och skydd. Det är ofta svårt att i det praktiska arbetet, särskilt inledningsvis i ett ärende, särskilja hedersrelaterat våld och förtryck från andra våldsformer.[5] Det är heller inte ovanligt med flera utsattheter samtidigt, exempelvis för hedersrelaterat våld och våld i nära relation. Exempelvis kan en ung kvinna eller hbtqi-person som är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck av sin släkt också vara utsatt för våld i nära relation av sin partner. Det kan också röra sig om dubbel utsatthet i en hederskontext och utnyttjande i prostitution och människohandel.[6] En väg till framgång för att nå exempelvis utsatta ungdomar är att skapa en relation och en tillitsfull miljö där det är möjligt att föra svåra samtal. Då krävs en bred förståelse för såväl våldsutsattheten som ungdomarnas sociala situation där det kan förekomma andra former av utsatthet. En våldsutsatt person behöver då insatser utifrån hela sin situation.[7] En studie från Länsstyrelsen i Stockholm, som innehöll både enkät och intervjuer med ungdomar utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, visade att de ofta hade upplevt många olika former av våld och var multiutsatta. Det visade sig vara svårt för ungdomarna att på egen hand särskilja om det våld de varit utsatta för var hedersrelaterat eller inte. För en del var begreppet hedersrelaterat förtryck och våld oklart, medan det för andra var mer tydligt. Många gånger beskrev ungdomarna olika former av våld som gick in i varandra och var svåra att särskilja. Ungdomarna hade dock påtagligt oftare än andra ungdomar varit utsatta för psykisk och fysisk misshandel, liksom sexuella övergrepp. För ungdomarna som intervjuades var det viktigt att få stöd i vad de varit

[5] Se SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld.* Se även Socialstyrelsen (2023). *Våld i nära relationer. Handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården.* Artikelnummer 2023-6-8592 och Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Brister i kunskap, stöd och insatser. Redovisning av uppdraget stärkt arbete mot prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck.* Rapport 2022:21.
[6] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Brister i kunskap, stöd och insatser. Redovisning av uppdraget stärkt arbete mot prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck.* Rapport 2022:21.
[7] Se till exempel Origo (2023). *Origomodellen: att mötas i samtal – om våld i en hederskontext.* Stockholm: Origo.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

med om. En rekommendation från de utsatta var att yrkesverksamma behöver ha kunskap om olika former av våld och dess konsekvenser.[8]

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) framhåller i sitt remissvar till vårt delbetänkande att myndigheten i sin tillsyn sett att det inte är ovanligt att en och samma person kan vara utsatt för våld på flera sätt samtidigt, exempelvis vara utsatt för både hedersrelaterat våld och annat våld. IVO bedömer därför att ett särskiljande kan öka risken för att omfattningen av enskildas våldsutsatthet inte uppmärksammas. Enligt IVO:s bedömning kan ett särskiljande av våldsformerna innebära en risk för att det uppstår otydlighet i och överlappning av myndigheters styrning och tillsyn av området, vilket kan medföra negativa konsekvenser för enskilda. Detta genom att myndigheter riskerar att fokusera mer på vissa våldsformer än andra, trots att det för den enskilde kan vara lika allvarligt oberoende av vilken våldsform det handlar om.[9]

Praktiker från kommuner och regioner har i möten med oss lyft den generella svårigheten att våld överhuvudtaget prioriteras och upptäcks samt att de metoder och insatser som finns att tillgå sätts in i tid. Kunskapen om våld i stort behöver öka inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, skolan och hos andra aktörer som i sin olika roller kan möta utsatta. Vid avsaknad av erforderlig grundkunskap om våld riskerar en ordning där hedersrelaterat våld och förtryck lyfts ut som en helt särkopplad problematik att medföra att myndigheter och andra relevanta aktörer inte upptäcker våldsutsatthet, oavsett våldsform. Det skulle också medföra en risk att aktörerna, till nackdel för de utsatta, inte skulle kunna dra nytta av de kunskaper, verktyg och åtgärder som finns i arbetet mot våldet i stort för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

I samtliga fall av våld behöver insatserna och riskbedömningar anpassas utifrån behovet i det individuella ärendet. För att utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck ska få de anpassade insatser och ofta långtgående insatser de är i behov av, är det viktigt med en förvaltning med bred kompetens om våld och som dessutom har den specialistkunskap som ärendena kräver.

---

[8] Origo, Jonsson, L., Svedin, C G. & Jenstav, M. & Länsstyrelsen Stockholm (2024). *Origos samtalsstöd för ungdomar som växer upp i en hederskontext – En utvärdering*. (2024:18).
[9] Inspektionen för vård och omsorg. (2024). *Remissvar över delbetänkandet Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld (SOU 2024:21)*, Dnr 6.1.1–16738/2024.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Det våldsförebyggande arbetet behöver vidare vara brett och belysa de olika normer och värderingar kring bland annat kön och sexualitet som upprätthåller våld och motverkar jämställdhet. För att möjliggöra ett verksamt förebyggande arbete mot samtliga våldsformer är det viktigt att beakta hur olika destruktiva normer förhåller sig till varandra och kan motverkas gemensamt.

10.1.3 Två strategier inom jämställdhetspolitiken riskerar att göra styrningen spretig och otydlig

En strategi ska vara på en mer övergripande nivå och verka sammanhållande för myndigheternas arbete. Syftet är att underlätta för myndigheter och andra aktörer och skapa förutsättningar för att de ska kunna arbeta med samtliga våldsformer. Två olika strategier kan göra regeringens styrning spretig och otydlig för de myndigheter som ska omsätta strategierna i sina verksamheter. Två strategier inom det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld skulle innebära att regeringen ger överlappande strategiska prioriteringar inom samma område. De myndigheter och övriga aktörer som ska ta avstamp i strategierna skulle då behöva förhålla sig till två styrsignaler med dubbla uppsättningar politiska prioriteringar inom samma verksamhetsområde. Det finns en stor risk att två strategier skulle leda till en otydlighet om vad som ska prioriteras och leda till att arbetet blir mindre effektivt.

Flera myndigheter har framfört farhågor om att två strategier inom området skulle försvåra ett samordnat arbete samt minska möjligheten till effektiv styrning och ledning. Arbetet framgent behöver snarare samordnas i högre utsträckning. Statskontoret har till exempel konstaterat att det främjande och förebyggande arbetet inom delmål sex i högre utsträckning bör samordnas med närliggande områden, till exempel det brottsförebyggande arbetet. Detta är angeläget för att underlätta för kommuner att ta del av stöd från myndigheterna.[10]

Samtliga våldsformer berör flera andra politikområden, utöver jämställdhetspolitiken. Hedersrelaterat våld och förtryck har till exempel tydliga kopplingar till bland annat integrations-, barnrätts- och kriminalpolitiken.

[10] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Enligt våra direktiv skulle vi i delbetänkandet bedöma om det är motiverat med ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vi har utifrån ett jämställdhetspolitiskt perspektiv inte identifierat tillräckligt starka skäl som talar för att särskilja arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i form av ett separat delmål eller en separat strategi inom jämställdhetspolitiken. Arbetet mot våldsformerna behöver hållas ihop inom jämställdhetspolitiken. Om regeringen vill lägga tonvikt på bekämpandet av hedersrelaterat våld och förtryck inom andra politikområden är ett alternativ att ta fram ett mål och en strategi mot hedersrelaterat våld och förtryck inom exempelvis integrations- eller kriminalpolitiken. Att överväga om det huvudsakliga ansvaret för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck bör falla inom ett annat politikområde ligger dock utanför våra direktiv.

10.1.4 Ett samordnat arbete ger bättre genomslag i det praktiska arbetet

De olika våldsformer som omfattas av det sjätte delmålet och hur de kommer till uttryck beror till stor del på bristande jämställdhet i samhället. Våldet är ett medel för att upprätthålla ojämställda maktrelationer mellan kvinnor och män. Ojämställda maktrelationer påverkar också hbtqi-personer negativt, inklusive personer som inte identifierar sig som kvinnor eller män.

Det finns flera likheter mellan de olika våldsformer som ryms inom det sjätte delmålet. Inom samtliga våldsformer kan våldet komma till uttryck i form av exempelvis fysiskt, psykiskt och sexuellt våld. Trots att det finns specifika brottsrubriceringar kopplade till hedersrelaterat våld och förtryck och motiven skiljer sig åt är våldshandlingarna till stor del kriminaliserade enligt samma bestämmelser. Såväl mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer som hedersrelaterat våld kan bestå av mord, misshandel eller olika typer av hot och fridskränkningar. En annan likhet är att hedersrelaterat våld och förtryck överlappar våld i nära relationer eftersom förövaren och den som utsätts ofta har en nära och förtroendefull relation till varandra, antingen direkt genom att de lever i samma hem eller indirekt genom att de är släkt. Hedersrelaterat våld och förtryck har alltså flera likheter med annat våld som ryms inom det sjätte delmålet. Tillämpningsområdet för Socialstyrelsens föreskrifter och

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

allmänna råd om våld i nära relationer som gäller socialtjänst, hälso- och sjukvård och tandvård omfattar också våld från närstående som sker i en hederskontext.[11] Till största del är det också samma lagstiftning som gäller för socialnämnderna, oavsett vilken form av våld en person är utsatt för. Enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska socialtjänsten till exempel verka för att brottsoffer får stöd och hjälp, oavsett vilken brottsrubricering det rör sig om (5 kap. 11 §). Detta gäller även efter den lagändring som väntas träda i kraft i år (se avsnitt 12.1.8).[12] Eftersom dessa likheter finns så skulle två strategier till stor del avse samma verksamhetsområden med överlappningar i hanteringen.

Hedersrelaterat våld och förtryck har samtidigt tydliga särdrag som kräver särskilda åtgärder. En central aspekt är kontrollen av flickor och kvinnors sexualitet.[13] Ett annat exempel är att förtrycket och våldet utförs eller sanktioneras av en vidare krets, i många fall av ett kollektiv, som inte sällan utgörs av den egna familjen eller släkten. Det innebär att den som är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck är särskilt utsatt, exempelvis eftersom personen oftast helt saknar stöd från några anhöriga. Dessa särdrag framgår i regeringens definition av hedersrelaterat våld och förtryck och behöver alltid vara utgångspunkten i arbetet.[14]

Alla som arbetar mot våld behöver uppmärksamma de beröringspunkter, överlappningar och skillnader som finns mellan olika våldsformer. Det är också viktigt att alla aktörer uppmärksammar den särskilda utsatthet eller sårbarhet som kan påverka att människor utsätts för våld, till exempel funktionsnedsättning, sexuell läggning, könsidentitet, könsuttryck eller missbruk och beroende och som också påverkar deras möjlighet till stöd och skydd.

Behovet av en utvecklad brottsbekämpning av den hedersrelaterade brottsligheten lyfts fram av olika aktörer som ett argument att särskilja arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck från arbetet mot övrigt våld. Svensk lagstiftning gäller för alla som bor och vistas i Sverige. Den lagstiftning som finns mot hedersrelaterat våld och förtryck behöver precis som annan lagstiftning tillämpas för att

[11] Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:39) om våld i nära relationer.
[12] Prop. 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.*
[13] Björktomta, S-B. (2019). Honor-Based Violence in Sweden: Norms of Honor and Chastity. *Journal of family Violence, Vol. 34*, nr 5, s. 449–460. DOI: https://doi.org/10.1007/s10896-019-00039-1.
[14] Prop. 2021/22:138. *Ett särskilt brott för hedersförtryck*, s. 6 f.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

motverka våldet. Att utveckla rättsväsendets tillämpning av relevant lagstiftning för ökad operativ förmåga att förebygga, utreda och lagföra hedersrelaterade brott kan åstadkommas inom ramen för en samlad strategi mot våld, och är inte avhängigt ett särskilt delmål eller särskild strategi (se vidare avsnitt 12.1.9).

Samtliga våldsformer kräver olika typer av insatser inom ramen för strategin. Hedersrelaterat våld och förtryck har tydliga särdrag inte minst på grund av att det präglas av ett kollektivt förtryck vilket medför att insatser måste anpassas och riskbedömas därefter. Individen är ofta i behov av långtgående skyddsinsatser och riskhanteringen blir ofta omfattande och kan behöva beakta hotbild från släkt inte bara i Sverige utan också i andra länder. Människohandel är ett annat exempel på ärenden som ofta kräver att insatser anpassas och riskbedöms utifrån koppling till organiserad brottslighet, där hotbilden mot den utsatta kan komma från kriminella aktörer i Sverige såväl som utomlands. Det faktum att en våldsform har tydliga särdrag är enligt vår bedömning inte ett tillräckligt skäl för att särkoppla arbetet från andra våldsformer i det nationella arbetet. Yrkesverksamma inom relevanta verksamheter såsom socialtjänst och rättsväsende behöver ha den kunskap som krävs för att anpassa insatserna efter hur våldsutsattheten ser ut.

10.1.5 En särskild strategi om hedersrelaterat våld och förtryck försvårar ett samordnat arbete

Nationella strategier kan bidra till att samordna och stärka regeringens politik inom ett tvärsektoriellt område. En nationell strategi beskriver problembilder, lösningar och prioriteringar på en övergripande nivå och behöver vara relevant och giltig för flera olika aktörer. Mot bakgrund av detta är det mer ändamålsenligt med en övergripande och samlad strategi, som sedan omsätts i praktiken genom särskilda aktiviteter, uppgifter eller uppdrag till olika offentliga aktörer. Detta gör styrningen mer effektiv genom att strategin samlar de tvärsektoriella frågorna och pekar ut riktningen medan den formella styrningen ger myndigheterna praktiska och mer detaljerade uppgifter.

Inom arbetet mot våld finns det förutom den nationella strategin även flera närliggande strategier, till exempel inom det brottsförebyggande området. En särskild strategi om hedersrelaterat våld

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

och förtryck skulle innebära en ytterligare strategi att förhålla sig till för yrkesverksamma, vilket kan försvåra omsättningen i både strategiskt och praktiskt arbete. Det finns en risk att myndigheter och andra berörda aktörer får svårt att omhänderta alla strategier samtidigt. Både länsstyrelser och kommuner har påtalat vikten av att underlätta för arbetet på lokal nivå genom att samordna de styrsignaler som kommer inom olika politikområden, men som många gånger rör samma delar av en kommuns verksamhet. Utifrån det perspektivet är det inte motiverat att ha två strategier inom samma område där samma aktörer ska genomföra samma typ av verksamhet. Om regeringen beslutar om en nationell strategi om våld mot barn kommer det dessutom innebära ytterligare en strategi som i flera delar överlappar samt rör samma myndigheter. Den strategi om våld mot barn som regeringen har fått förslag på omfattar alla former av våld som drabbar barn och inkluderar hedersrelaterat våld och förtryck. Vårt förslag till nationell strategi mot våld inom ramen för jämställdhetspolitiken behöver gå i takt med en eventuellt kommande nationell strategi om våld mot barn. En särskild strategi om hedersrelaterat våld och förtryck skulle innebära att en samlad strategi inom barnrättspolitiken behöver koordineras med två olika strategier inom jämställdhetspolitiken, vilket ytterligare skulle försvåra ett samlat arbete mot våld. Vikten av att undvika stuprör i styrningen har också betonats i förslaget om en strategi om våld mot barn. Utredningen påtalar att flera myndigheter har betonat vikten av ett sammanhållet arbete mot våld, där olika perspektiv behöver ges utrymme men också beaktas tillsammans.[15] Genom en samlad jämställdhetspolitisk strategi där alla våldsformer prioriteras kan regeringen öka förutsättningarna för ett långsiktigt, samordnat och mer effektivt arbete mot allt våld som ryms inom delmål sex. Regeringen behöver också säkerställa att närliggande strategier som delvis överlappar det sjätte delmålet också tydligt omfattar hedersrelaterat våld och förtryck, liksom övriga våldsformer som ingår i delmålet.

[15] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld*, s. 669–670.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

10.1.6 Jämställdhetsmyndigheten ska samordna hela det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld

Regeringen har i och med överflytten av verksamheten vid Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland (NCH) till Jämställdhetsmyndigheten valt att samordna arbetet mot alla våldsformer hos en och samma aktör. Genom att samla uppgifterna kan en högre effektivitet och bättre kvalitet uppnås.[16] Två strategier skulle försvåra för Jämställdhetsmyndigheten att bedriva ett samlat arbete och tillvarata den utvecklingspotential som möjliggörs genom att uppgifterna samlas hos myndigheten. För att flytta fram positionerna i samhällets gemensamma insatser mot våld är det viktigt att synergier i arbetet kan nyttjas där det är lämpligt. Att Jämställdhetsmyndigheten skulle samordna och förhålla sig till två olika strategier mot våld inom jämställdhetspolitiken framstår inte som en konstruktiv lösning.

10.1.7 Två strategier försvårar uppföljningen av våldsområdet ytterligare

Flera myndigheter arbetar med att följa upp arbetet mot våld (se kapitel 14). Jämställdhetsmyndigheten ska årligen analysera resultat av åtgärder utifrån de jämställdhetspolitiska målen. Vartannat år ska myndigheten göra en fördjupad analys av arbetet mot våld. Vi föreslår i kapitel 14 att denna ska ske vart fjärde år i stället. Brottsförebyggande rådet redovisar kriminalstatistik på området. Även Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån följer utvecklingen inom våldsområdet på olika sätt. Det är väl känt att det finns stora svårigheter med att mäta utsattheten för våld och förekomsten av våld i samhället. Det är även svårt att koppla samman myndigheternas verksamhet och aktiviteter med de mått som finns på området.

En särskild strategi avseende hedersrelaterat våld och förtryck skulle innebära ytterligare utmaningar i uppföljningen. Uppföljningen skulle bli dubbel i flera avseenden, eftersom flera av de indikatorer som finns för att följa våldet inom det sjätte delmålet avser själva våldsutsattheten och inte motivet eller relationen mellan den utsatta och förövaren. Detta riskerar i sig att medföra en miss-

[16] A2024/01396. (2024-12-12). *Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att förbereda inordnandet av vissa uppgifter enligt förordningen om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

visande statistikföring. Det skulle vidare innebära att myndigheternas insatser skulle mätas flera gånger utifrån olika strategier och att regeringen skulle få samma underlag rapporterat flera gånger. Detta skulle i sin tur medföra risk för dubbelarbete och större utmaningar för regeringen att tolka underlaget.

10.2 En handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck

Bedömning: Regeringen bör ta fram en handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck. Regeringen kan även använda handlingsplaner för andra prioriteringar eller behov som uppkommer vid genomförandet av den nationella strategin.

Skälen för vår bedömning

I avsnitt 10.1 har vi föreslagit att regeringen tar fram en samlad och övergripande strategi som innefattar mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Förslaget omfattar således samtliga våldsformer som ingår i vårt förslag till delmål. Det sjätte delmålet omfattar ett stort och komplext område. Det är svårt att i en tioåring strategi ta höjd för alla de behov som kommer finnas under hela perioden. Samhällsförändring och utveckling påverkar vilka insatser och prioriteringar som behöver göras i arbetet. Ett sådant exempel är de senaste årens digitala utveckling. Denna har bland annat inneburit fler arenor där våld och övergrepp förekommer samt nya verktyg som våldsutövare använder för att övervaka och kontrollera utsatta.[17] Insatserna som sker utifrån en övergripande nationell strategi kan därför behöva revideras under löptiden. Vår bedömning är att regeringen kan göra sådana prioriteringar i budgetpropositionen och genom myndighetsuppdrag. Regeringen kan också ta fram särskilda handlingsplaner för att omhänderta uppkomna utmaningar eller särskilt prioriterade frågor. Handlingsplaner innebär en ökad möjlighet för regeringen att vara flexibel när behov uppstår

[17] The European Institute for Gender Equality, EIGE (2017). *Cyber violence against women and girls.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

kring ett område eller fråga. I en handlingsplan är det möjligt att vara mer konkret och detaljerad, jämfört med en långsiktig strategi som behöver vara mer översiktlig. De skiljer sig också från de nuvarande åtgärdsprogrammen, som omfattar insatser inom hela strategin. Handlingsplaner bör vara avgränsade och ha ett tydligt syfte för att fungera väl. Det kan exempelvis handla om att under en period förstärka arbetet eller sätta en ny fråga på agendan. Handlingsplaner bör vara tidsatta och ha ett tydligt mål. Det behöver också säkerställas att det finns resurser för genomförandet hos berörda aktörer.[18] Handlingsplaner behöver också samordnas och ha en tydlig ram för uppföljning, för att nå avsedd effekt.

Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck är prioriterat och kräver särskilda insatser. Detta motiverar att regeringen tar fram en särskild handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Genom en riktad och resurssatt handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck kan regeringen konkretisera sina prioriteringar. En sådan handlingsplan innebär en möjlighet för regeringen att samla åtgärder från flera politikområden. Insatser för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck krävs inom flera områden, exempelvis barnrättspolitiken, socialpolitiken, kriminalpolitiken, integrationspolitiken, arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken.

Vi har identifierat ett tydligt behov av att utveckla kunskapen gällande hedersrelaterat våld och förtyck hos yrkesverksamma. Därtill finns det behov av att kunna tillämpa kunskapen i praktiken och behov av utvecklade insatser och arbetssätt. Regeringen har i december 2024 beslutat att Jämställdhetsmyndigheten och Länsstyrelsen Östergötland ska förbereda överföring av uppgifter (se avsnitt 6.5.3). Det innebär att uppgifter som i dag ligger på Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland (NCH) ska inordnas vid Jämställdhetsmyndigheten. En handlingsplan med konkreta och finansierade uppdrag med fokus på ökad och samlad kunskap kan vara ett bra verktyg för regeringen att säkra att arbetet inte tappar fart efter övergången av verksamhet. En handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck kan till exempel tydliggöra rollfördelning och ansvar i arbetet och bidra till ett kun-

[18] Statskontoret (2023). *Ett samlat grepp – Analys av den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.* Rapport 2023:12. Statskontoret (2018). *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?* (OOS 33).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

skapslyft inom området. Vi lämnar övergripande inspel till insatser som kan ingå i en sådan handlingsplan, där vi redogör för behov av förstärkta insatser inom främst jämställdhetspolitikens område (se avsnitt 12.2). Våra inspel till insatser som kan ingå i en handlingsplan behöver kompletteras med fler åtgärder inom andra politikområden. Regeringen har aviserat att den ska tillsätta en utredning för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, i skolan och på fritidshem.[19] Regeringen har också tillsatt en nationell samordnare som ska kartlägga och skapa en sammanhängande bild av det arbete som bedrivs mot utanförskap på kommunal nivå. I direktiven anger regeringen att det kan finnas anledning att rikta uppmärksamhet mot hur kommuner samarbetar med lokalsamhället, bland annat för att minska förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck.[20] De kommande förslagen från dessa utredningar kan ingå i en kommande handlingsplan.

10.2.1 Regeringen kan använda handlingsplaner för andra prioriteringar i det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld

Vår bedömning är att handlingsplaner bör reserveras till de frågor eller områden som regeringen ser som särskilt prioriterade och där det under en tidsperiod krävs särskilda och samlade insatser, som går utöver eller förstärker de kärnuppgifter berörda myndigheter och aktörer redan har. Handlingsplaner bör användas med varsamhet. På så sätt kan de bli ett verktyg för att förstärka arbetet som sker inom ramen för den övergripande strategin.

Mot denna bakgrund bedömer vi att särskilda handlingsplaner kan användas för att göra ytterligare prioriteringar inom delmål sex för att sätta fokus på en viss våldsform, problematik eller målgrupp under en begränsad tid. Det skulle till exempel kunna handla om en handlingsplan om digitalt våld, våld i ungas relationer eller hbtqi-personers våldsutsatthet. Att ta fram handlingsplaner ligger också väl i linje med EU-direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, som ställer krav på medlemsstaterna att

[19] Interpellation 2023/24:842. *Brister i det kommunala arbetet mot hedersförtryck.* Anförande 28.
[20] Dir. 2024:38. *Nationell samordnare för arbetet mot utanförskap*.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

anta nationella handlingsplaner (artikel 39). Dessa får innehålla prioriteringar och åtgärder samt de resurser som krävs.[21]

Vidare bedömer vi att det är viktigt att regeringen tydligt förklarar hur en handlingsplan hänger samman med den nationella strategin. En anledning till detta är att, som GREVIO också har konstaterat, flera olika avgränsade handlingsplaner kan försvåra ett sammanhållet och långsiktigt arbete i linje med Istanbulkonventionens intentioner. GREVIO har vidare påpekat att det är av vikt att särskilda handlingsplaner har som utgångspunkt att våld mot kvinnor är ett könat fenomen.[22] Det är därför viktigt att regeringen tydligt förklarar hur handlingsplaner som tas fram inom området hänger samman med den långsiktiga nationella strategin och hur den ska bidra till att uppnå hela det sjätte delmålet.

10.3 Regeringen bör inte ta fram övergripande åtgärdsprogram

Bedömning: Regeringen bör inte ta fram särskilda åtgärdsprogram kopplade till den nationella strategin. Regeringen bör i stället redovisa sina prioriteringar i budgetpropositionen.

Skälen för vår bedömning

Sedan den nuvarande strategin trädde i kraft har regeringen tagit fram tre åtgärdsprogram kopplade till strategin:

- Regerings åtgärdsprogram för perioden 2017–2020.[23]
- Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023.[24]

[21] Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer, 2022/0066 (COD) PE-CONS 33/24.
[22] Europarådet (2022). *GREVIO Baseline Evaluation Report Norway.* GREVIO/Inf(2022)30.
[23] Skr. 2016/2017:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*
[24] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. (2021). A2021/0239. *Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026.[25]

Regeringen har i dessa angett prioriterade områden och åtgärder för arbetet utifrån den nationella strategin. I det senaste åtgärdsprogrammet har regeringen även fler, och något förändrade, målsättningar jämfört med den nationella strategin (se avsnitt 9.3.5). Åtgärdsprogrammen har varit omfattande, med ett stort antal insatser och åtgärder. De har också gått i en riktning där de blivit alltmer omfattande, från det första med 72 åtgärder till det senaste som omfattar 132 åtgärder. Vår bedömning är att det stora antalet åtgärder gör att det är svårt att få överblick över åtgärdsprogrammen. Det är också svårt att sortera ut nya åtgärder från pågående arbete, men det framgår att majoriteten av åtgärderna redan är beslutade. En anledning till detta är att det finns en inneboende svårighet för en sittande regering att göra utfästelser långt fram i tiden, bland annat på grund av mandatperiodens längd och ettåriga budgetramar. Det kan också uppstå nya behov utifrån samhällsutveckling som kräver nya prioriteringar. En annan anledning är att åtgärdsprogrammen omfattar hela strategins område, vilket är brett och rymmer många olika delar. Det gör det svårt för prioriteringar att få genomslag. Flera aktörer har lyft fram vikten av ett uthålligt och långsiktigt arbete som avgörande för att nå det sjätte delmålet. Samtidigt behöver utmaningar och behov som uppkommer tas om hand. Vi menar att detta kan göras av mer avgränsade handlingsplaner (se avsnitt 10.2). Det kan också även fortsättningsvis omhändertas genom särskilda regeringsuppdrag vid behov (se vidare kapitel 8).

Att ta fram åtgärdsprogram tar resurser i anspråk på Regeringskansliet. Vi bedömer att det vore mer effektivt att Regeringskansliet fokuserar på uppgifter som rör uppföljning, samordning och återkoppling till myndigheterna utifrån deras arbete. Återkoppling till myndigheterna kring deras arbete och resultat är centralt för att tydliggöra för förvaltningen att jämställdhetsarbetet är prioriterat och som vägledning till myndigheterna i deras arbete. Ökad återkoppling på arbetet med jämställdhetsintegrering, inklusive delmål sex,

[25] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet (2024). A2024/00869. *Fri och trygg utan våld och förtryck 2024–2026. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, vålds i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

är också efterfrågat av myndigheterna själva.[26] Det finns också andra sätt för regeringen att följa upp arbetet, till exempel genom rundabordssamtal och samverkan mellan relevanta departement och enheter inom Regeringskansliet som bistår i arbetet. Det kan också bidra till att utveckla samordningen på Regeringskansliet, jämfört med att ta fram åtgärdsprogram.

En förbättrad uppföljning och återkoppling innebär bland annat att regeringen kan omhänderta myndigheternas rekommendationer på ett bättre sätt och på så sätt vidareutveckla arbetet. Regeringen kan genom en sådan ordning även anmoda myndigheterna att utveckla vissa delar eller aspekter av sitt arbete. Det blir på så sätt en tydligare styrning för myndigheterna, jämfört med breda åtgärdsprogram som rör hela strategin och som inte på samma sätt direkt berör myndigheternas verksamhet. Vi bedömer vidare att ett sådant skifte kan bidra till att myndigheterna utvecklar och effektiviserar sitt arbete inom ramen för de grunduppdrag de har. Ett alltför ensidigt fokus på avgränsade regeringsuppdrag kan leda till att arbetet inte blir tillräckligt kontinuerligt och långsiktigt.[27] Genom en förbättrad uppföljning och återkoppling kring myndigheternas kärnuppdrag kan behovet av att styra genom särskilda regeringsuppdrag också minska, även om det fortsatt är ett viktigt styrinstrument.

Regeringen lämnar sedan 2022 vartannat år en fördjupad uppföljning till riksdagen av arbetet inom delmål sex. Vi bedömer att denna skrivelse kan omhänderta en stor del av syftet med åtgärdsprogrammen, det vill säga beskriva vilka åtgärder regeringen har vidtagit inom området och följa utvecklingen av dessa åtgärder. Vi ser också att denna fördjupade uppföljning kan lämnas mer sällan (se avsnitt 14.5).

Regeringen har under våren 2024 presenterat tre nationella strategier för ökad trygghet och säkerhet i Sverige. Det handlar om en strategi för ett stärkt arbete mot våldsbejakande extremism och terrorism, en strategi mot organiserad brottslighet och en strategi med fokus på sociala brottsförebyggande åtgärder. Ingen av de tre strategierna har något åtgärdsprogram. Vårt förslag att inte ha åtgärdsprogram ligger därför i linje med strukturen för dessa strategier inom ett av de mest närliggande områdena.

---

[26] Statskontoret (2019). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport.* Rapport 2019:4.
[27] Statskontoret (2023). *Ett samlat grepp – Analys av den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.* Rapport 2023:12.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

10.4 Den nationella strategin har bidragit till att utveckla arbetet

Bedömning: Den nationella strategin har bidragit till att utveckla arbetet inom nuvarande delmål sex. En ny strategi behöver vidareutveckla påbörjat arbete, samtidigt som det finns utrymme för förbättringar.

Skälen för vår bedömning

Det finns en enighet bland de myndigheter, regioner, kommuner och aktörer i civilsamhället vi har mött att den nationella strategin har varit viktig för att utveckla arbetet inom ramen för det sjätte delmålet. Strategin har inneburit ett ramverk för arbetet och bidragit till att tydliggöra riktningen för myndigheter och andra berörda aktörer. Statskontoret har konstaterat att den nationella strategin och de regeringsuppdrag som myndigheterna har fått har bidragit till att myndigheterna blivit mer aktiva i arbetet mot mäns våld mot kvinnor. Även samverkan mellan aktörer har underlättats.[28] GREVIO har också välkomnat att Sverige har tagit fram en långsiktig strategi på området.[29]

Kommuner och regioner har beskrivit att strategin varit hjälpsam eftersom den tydliggör regeringens ambitioner och prioriteringar. Det kan i sin tur ge mandat och skapa förbättrade förutsättningar för arbetet på lokal och regional nivå. Strategin används bland annat som utgångspunkt för regionala och lokala strategier.

Det framkommer att många i huvudsak är nöjda med den nuvarande strategins inriktning. Flera aktörer har framfört att arbetet behöver fortgå och förstärkas eftersom de nuvarande målsättningarna inte har uppnåtts. Vi behandlar närmare synpunkter om strategins målsättningar i avsnitt 10.7.

Vår bedömning är att en ny strategi bör bygga vidare på den nuvarande strategin och det arbete som skett under den de senaste tio åren. Det breda utvecklingsarbete som har skett behöver förvaltas och vidareutvecklas.

[28] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.
[29] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden*, punkt 22.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

10.5 Strategins övergripande mål och tillämpningsområde

Bedömning: Målet för den nationella strategin bör fortsatt vara det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Strategins tillämpningsområde bör överensstämma med delmålet i sin helhet. Särskilt fokus bör ligga på det våld flickor och kvinnor utsätts för av framför allt pojkar och män. Strategin bör vara långsiktig och sträcka sig över en tioårsperiod med kontinuerlig och ändamålsenlig uppföljning.

Skälen för vår bedömning

Den nuvarande strategin togs fram för att stärka förutsättningarna att nå det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Ambitionen med strategin var att verka för en omorientering, från ett reaktivt till ett proaktivt förhållningssätt, och att främja utvecklingen av effektiva åtgärder för att förhindra både att våld utövas och att våld upprepas. Som vi har konstaterat ovan har den nationella strategin bidragit till att utveckla arbetet, men det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet är inte uppnått. Våldet har inte upphört. Utsattheten för våld är oacceptabel. Det lidande våldsutsatthet innebär för den enskilde, visar att samhället fortsatt behöver förstärka sitt arbete för att förebygga och motverka våldet. En nationell strategi på området bidrar till det arbetet. Strategin syftar till att hålla ihop regeringens arbete på området och riktar sig till alla som har uppgifter och uppdrag inom området. Den är också relevant för civilsamhällesorganisationer som verkar inom området.

Vårt förslag till delmål lyder: *Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.* Regeringen har aviserat att de avser införa ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck (se avsnitt 3.1). Vår bedömning är att det går att ha en samlad strategi även om det blir ett ytterligare jämställdhetspolitiskt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck (se avsnitt 10.1).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Den nuvarande nationella strategin har enligt vår tolkning ett något bredare tillämpningsområde än delmålet. Strategin omfattar till exempel i samtliga delar hbtq-personers utsatthet för våld i nära relationer. Detta till skillnad mot nuvarande delmål, som i målkommentaren enbart konstaterar att delmålet har en stark koppling till närliggande former av våld såsom våld i samkönade relationer och våld mot barn.[30] Tillsammans med att det nuvarande målet har tolkats snävt och bokstavligt, har detta inneburit en viss otydlighet i vilka former av våld och målgrupper som ska ingå i det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld. Vi bedömer därför att det är angeläget att tillämpningsområdet för vårt förslag till strategi i sin helhet ska överensstämma med delmålets omfattning.[31] Det innebär också att strategins tillämpningsområde kommer att överensstämma med tillämpningsområdet för Istanbulkonventionen, som omfattar alla former av våld mot kvinnor, inbegripet våld i hemmet. Istanbulkonventionen hanterar inte prostitution och människohandel, utan hänvisar i stället till Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Vår bedömning är att strategins tillämpningsområde kommer att omfatta stora delar av de åtaganden som Sverige har utifrån denna konvention.

Strategins mål och tillämpningsområde är brett. Detta innebär att det behövs vägledning för myndigheter och andra aktörer för att kunna göra prioriteringar i arbetet. Vi kommer därför att göra förtydligandet kring arbetets inriktning i strategin för att myndigheter och andra aktörer ska ges bättre vägledning i arbetet utifrån strategin.

10.5.1 Fortsatt viktigt att fokusera på det våld flickor och kvinnor utsätts för av framför allt pojkar och män

Vårt förslag till nytt delmål omfattar rätten och möjligheten till fysisk och psykisk integritet för alla, oavsett kön, genom hela livet.[32] Målet inbegriper ett våldsförebyggande arbete, såväl universellt preventivt arbete för att våld inte längre ska förekomma, som återfallsförebyggande arbete för att de som utövar våld ska upphöra med det.

[30] SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld*, s. 117 f.
[31] Delmålet med tillhörande målkommentar finns beskrivna i SOU 2024:21 *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld,* s. 150–153.
[32] Ibid., s. 150–153. Se även s. 146–148.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Eftersom målet är brett behöver det finnas ett tydligt fokus i arbetet. Det framgår i FN:s kvinnokonvention och deklaration om avskaffande av våld samt av Istanbulkonventionen att våld mot kvinnor är en av de viktigaste orsakerna till att kvinnor är underordnade män och att detta utgör ett av de största hindren mot reell jämställdhet. Den strategi vi ska föreslå är en del av jämställdhetspolitiken. Av de våldsformer som det sjätte delmålet omfattar är flickor och kvinnor utsatta i större utsträckning och mer upprepat och förövarna är oftast pojkar och män, exempelvis när det gäller misshandel och hot i nära relationer. Utsatthet för sexualbrott är betydligt vanligare bland kvinnor jämfört med män.[33] Därför måste ett tydligt fokus för strategin vara på flickors och kvinnors våldsutsatthet och deras rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet genom hela livet. Detta gäller för alla våldsformer som strategin omfattar och i såväl privata som offentliga rum. Flickor och kvinnor är heterogena grupper och därför är det viktigt att i strategin, och arbetet utifrån den, synliggöra de olika faktorer som påverkar flickor och kvinnors livsvillkor, såsom exempelvis sexuell läggning, funktionsnedsättning, migrantstatus samt missbruk och beroende. Det kan behövas särskilda insatser för att uppmärksamma samt tillhandahålla insatser till dessa grupper (se vidare kapitel 11 och 12).

10.5.2 Tioårig strategi med kontinuerlig uppföljning

För att få ett större genomslag i arbetet är det av stor vikt att det bedrivs långsiktigt, strategiskt och uthålligt. Flera aktörer vi har mött, såväl myndigheter som civilsamhällesorganisationer, har påtalat vikten av detta. Den nuvarande strategin har omfattat tio år, vilket många sett som positivt eftersom det ger en ram för arbetet som håller över tid.

De förändringar som behöver ske för att uppnå delmålet, exempelvis arbetet för att skapa en samtyckeskultur (se avsnitt 12.1.6), är många gånger processer som kräver målinriktat arbete under flera år. Ett annat exempel är att implementering av nya arbetssätt och metoder som många gånger tar flera år innan de är en del av det ordinarie arbetet.[34]

[33] Skr. 2024/25:69. *Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*, s. 6 ff.
[34] Socialstyrelsen (2012). *Om implementering.* Artikelnummer: 2012-6-12.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

För att strategin ska bidra till ett uthålligt och långsiktigt arbete behöver den omfatta en längre tidsperiod. Vi bedömer därför att en ny strategi bör gälla för tio år. På så sätt kan strategin skapa goda förutsättningar för ett långsiktigt arbete hos berörda aktörer. Det finns även behov av att utveckla uppföljningen av delmålet och den nationella strategin (se kapitel 14).

10.5.3 Närliggande strategier

Det finns ett flertal närliggande strategier som tangerar samma område och målgrupper som vårt förslag till strategi (se avsnitt 9.4 för en beskrivning). Därför är det viktigt att tydliggöra hur den strategi vi analyserar förhåller sig till närliggande strategier, för att bidra till ett samordnat arbete som förbättrar möjligheten för ett bra genomslag för regeringens politik. Eftersom politikområdena överlappar varandra i stor utsträckning är det inte möjligt att göra helt klara avgränsningar. De nationella strategierna är också på en mer övergripande nivå. Mot denna bakgrund är ansvaret stort för de myndigheter som har i uppgift att samordna arbetet utifrån en nationell strategi.

Vår bedömning är att den brottsförebyggande strategin *Barriärer mot brott* överlappar vårt förslag i högst grad. Strategin lyfter fram vikten av att arbeta mot våld mot barn, våld i barns och ungas nära relationer, mäns våld mot kvinnor samt hedersrelaterat våld och förtryck. Regeringen betonar att det våldsförebyggande arbetet är en viktig del i det bredare brottsförebyggande arbetet (se vidare avsnitt 9.4.1).[35] Våldsförebyggande arbete är ett begrepp som används inom jämställdhetspolitiken och inom det sjätte delmålet. Det våldsförebyggande arbetet har fokus på våldsutövare och maskulinitetsnormer. Det handlar bland annat om att motverka föreställningar om våld och hot om våld som legitima uttryck för manlighet. I det ingår att uppmärksamma pojkars och unga mäns samt flickors och unga kvinnors attityder och beteende kopplat till våld.[36] Detta perspektiv kompletterar det bredare brottsförebyggande arbetet.

[35] Skr. 2023/24:68. *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.*
[36] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. (2022). A2021/00839. *Nationellt våldsförebyggande program på området mäns våld mot kvinnor.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Vårt förslag om en ny strategi kommer att överlappa och komplettera den brottsförebyggande strategin på flera sätt. För att regeringens samlade brottsförebyggande arbete ska bli effektivt bör det våldsförebyggande arbetet inom ramen för det sjätte delmålet i större utsträckning ske i samma kanaler och enligt samma principer som det brottsförebyggande arbetet i stort. Det gäller såväl på lokal, regional och nationell nivå. Det finns stor utvecklingspotential i arbetet, till exempel har många kommuner en låg grad av samordning mellan arbetet som rör mäns våld mot kvinnor och det generella brottsförebyggande arbetet.[37] Kommunerna har sedan 2023 ansvar för brottsförebyggande arbete enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Det våldsförebyggande arbetet är en del i detta ansvar. Vårt förslag till strategi, liksom den ovan nämnda strategin för det brottsförebyggande arbetet, avser att skapa riktning för arbetet på området. I detta fall är det Jämställdhetsmyndigheten och Brottsförebyggande rådet som behöver ha en nära samverkan för att identifiera behov av samordning och samverkan i arbetet i de delar som överlappar varandra. Länsstyrelserna behöver säkerställa samverkan och samsyn mellan sina uppdrag som rör delmål sex och det bredare brottsförebyggande uppdraget. Vi lämnar förslag för stärkt styrning, bland annat i syfte att stärka samverkan i det brottsförebyggande arbetet (se kapitel 8). Våra förslag i denna del bör innebära förbättrade förutsättningar för ett mer samordnat stöd till de aktörer som ska genomföra våldsförebyggande insatser.

En utredning har lämnat ett förslag om en ny nationell strategi om våld mot barn till regeringen.[38] Om regeringen går vidare med förslaget kommer det att överlappa vårt förslag Utredarens förslag till strategi omfattar alla barn och alla former av våld som barn kan utsättas för, oavsett i vilken situation våldet utövas och av vem. Folkhälsomyndigheten föreslås få i uppdrag att samordna och ge stöd i det nationella arbetet med strategin. Länsstyrelserna föreslås få ett särskilt ansvar för att stödja det regionala och lokala arbetet, genom att uppdraget avseende mäns våld mot kvinnor utökas till att omfatta alla former av våld mot barn. En överlappning finns därmed också för själva infrastrukturen för genomförandet (se

[37] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9.
[38] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

vidare avsnitt 9.4.5).[39] Utredningen konstaterar att området mäns våld mot kvinnor har starka kopplingar och delvis överlappar området våld mot barn. De konstaterar vidare att det finns många strategier och handlingsplaner som har koppling till våld mot barn på olika sätt. Dessa har dock inte barn i omedelbart fokus.[40] Utredningens förslag är på så sätt bredare än vårt förslag till strategi och sätter barnet i centrum. Vårt förslag kompletterar förslaget till nationell strategi om våld mot barn. Tillsammans kan förslagen bidra till att stärka barns skydd från våld utifrån olika aspekter och perspektiv.

Vår bedömning är att det inte är möjligt att göra en skarp avgränsning mellan en nationell strategi om våld mot barn och en nationell strategi för det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld. Dessa kommer oundvikligen att överlappa varandra till del. Vårt förslag till strategi kommer att omfatta insatser och åtgärder riktade till barn och unga inom jämställdhetspolitikens område och de våldsformer som det sjätte delmålet omfattar. Vårt förslag till strategi har i första hand fokus på våld i ungas relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, barn som bevittnar våld och våldsförebyggande arbete med en genusförändrande ansats för att påverka barn och ungas normer och värderingar i syfte att motverka våld. En genusförändrande ansats handlar om att försöka förändra normer kopplade till kön och sexualitet för att främja mer jämställda relationer mellan kvinnor och män.[41] Som vi redogjort för tidigare bör ett särskilt fokus läggas på flickor och unga kvinnors utsatthet för våld i arbetet. Jämställdhetsperspektivet och att beakta flickor och pojkars villkor och förutsättningar är grundläggande i vårt förslag till strategi. När åtgärder inom dessa strategier överlappar är det angeläget att regeringen och myndigheter med särskilt ansvar för genomförandet av strategierna samordnar åtgärderna. Jämställdhetsmyndigheten och Folkhälsomyndigheten behöver i så fall ha en nära samverkan utifrån sina respektive uppdrag. Det är särskilt angeläget för kommuner, regioner och andra aktörer på lokal nivå som berörs av båda strategierna. De behöver få goda möjligheter till att bidra till genomförandet samt ta emot stöd för genomförande som regionala och nationella myndigheter erbjuder.

[39] Ibid., s. 712 f. och 730 f.
[40] Ibid., s. 683–684 och 734.
[41] Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Inget att vänta på. Handbok för våldsförebyggande arbete*, s. 98.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

10.6 Strategin bör ha färre utgångspunkter

Bedömning: Strategin bör ha färre utgångspunkter än den nuvarande strategin, för att få bättre genomslag i genomförandet.

Skälen för vår bedömning

Den nuvarande strategin har nio utgångspunkter, som genomgående ska beaktas i arbetet med strategin. Utgångspunkterna omfattar både principer som ska genomsyra arbetet samt områden och målgrupper som ska uppmärksammas särskilt (se avsnitt 9.3.2).

Statskontoret har konstaterat att utgångspunkterna har fått varierande genomslag i myndigheternas arbete. Många myndigheter har omsatt utgångspunkterna om *hedersnormer bland närstående* samt *barnets rätt och barnets bästa* i sitt arbete inom strategins område. Utgångspunkterna om *att våld ska förebyggas med fokus på våldsutövare och maskulinitetsnormer* samt *funktionshinderperspektiv* har fått mindre genomslag.[42] Myndigheten för delaktighet, MFD, har konstaterat att funktionshinderperspektivet är den utgångspunkt som har fått minst genomslag.[43]

Flera av de myndigheter vi har träffat menar att utgångspunkterna är fortsatt relevanta. De instämmer i att vissa utgångspunkter har fått mindre genomslag, till exempel hbtq-personers rättigheter, funktionshinderperspektiv och uppmärksamhet för flickor och unga kvinnors utsatthet. Flera lyfter att dessa områden, tillsammans med barnperspektivet, behöver synliggöras mer. Detsamma gäller strategins huvudsakliga utgångspunkt att våld ska förebyggas med fokus på våldsutövare och maskulinitetsnormer. Många ser detta som ett fortsatt angeläget utvecklingsområde i en kommande strategi. Några anser att unga och det brottsförebyggande arbetet behöver synliggöras mer.

Vi bedömer att en bidragande orsak till att utgångspunkterna har fått varierande genomslag är att de är en blandning mellan perspektiv och arbetssätt. Det kan skapa en otydlighet i hur utgångspunkterna ska hanteras av myndigheterna i deras arbete. Den nu-

[42] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.
[43] Myndigheten för delaktighet (2023). *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning.* Rapport 2023:11.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

varande strategin ger också liten vägledning i hur utgångspunkterna ska förstås samlat. Utgångspunkterna beskrivs framför allt var för sig, med fokus på vad respektive utgångspunkt handlar om och hur den ska förstås.

En annan bidragande orsak är att myndigheterna framför allt förhåller sig till de uppgifter och perspektiv som regeringen skriver fram i uppdrag och uppgifter. MFD har till exempel konstaterat att om funktionsnedsättning inte benämns i myndigheternas uppdrag, kommer detta perspektiv inte inkluderas i arbetet.

Ytterligare en svårighet med utgångspunkterna är att det finns flera som tar sikte på olika grupper eller livssituationer som innebär särskild sårbarhet för våld. Några myndigheter har framfört att det försvårar ett intersektionellt perspektiv i arbetet när de olika sårbarhetsperspektiven delas upp. Några av utgångspunkterna skulle kunna slås samman, för att öka förutsättningarna till ett sammanhållet arbete som kan ta hänsyn till multiutsatthet. Det skulle kunna öka förutsättningarna att ta hänsyn till hur olika maktstrukturer, livsomständigheter och sårbarheter samspelar med varandra.

Vår bedömning är att antalet utgångspunkter behöver bli färre för att skapa en bättre överblick och säkerställa att de får genomslag i arbetet. Vidare bör de vara mer lika till sin art och vara möjliga att applicera brett på strategins samtliga strategiska områden. Därtill menar vi att det behöver tydliggöras hur utgångspunkterna ska förstås och användas. De behöver i större utsträckning koppla an till de uppgifter och det ansvar som myndigheterna har utifrån lagar och förordningar samt utifrån regeringsuppdrag. Detta underlättar för myndigheterna när de ska införliva utgångspunkterna i arbetet (se avsnitt 11.1 och 12.1.4).

10.7 Strategiska områden i stället för målsättningar

Bedömning: Strategin bör peka ut strategiska områden snarare än målsättningar. De nuvarande målsättningarna ringar i stort in de områden där det finns behov av åtgärder, men de bör delas upp ytterligare. De bör även innehålla förslag på inriktning för arbetet för att synliggöra fokus och prioriteringar.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Den nuvarande fjärde målsättningen om förbättrad kunskap och metodutveckling bör inte vara ett eget strategiskt område, utan bör snarare ses som en förutsättning och ett medel för strategins samtliga strategiska områden.

Skälen för vår bedömning

Den nuvarande strategin har fyra politiska målsättningar (se avsnitt 9.3.3). Målsättningarna är enligt vår bedömning till stor del ändamålsenliga och ringar in de områden som kräver extra uppmärksamhet för att uppnå det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Statskontoret har konstaterat att den nuvarande strategin med konkreta etappmål och utpekade insatser har underlättat arbetet för att nå delmålet. Det gäller inte bara för Jämställdhetsmyndigheten, utan även för myndighetens målgrupper och samarbetsorganisationer. Strategin är ett bra stöd som har skapat tydlighet och begriplighet för de berörda aktörerna.[44] Målsättningarna och dess huvudsakliga inriktning bildar därför en bra grund att bygga det kommande arbetet på. Vi bedömer dock att målsättningarna framgent bör kallas för strategiska områden. Detta för att tydligt visa strategisk riktning i arbetet med att nå delmålet. Jämfört med nuvarande målsättningar ser vi också behov av vissa justeringar vad gäller de strategiska områdenas omfattning. Det är fortfarande angeläget att följa utvecklingen på området utifrån indikatorer (se kapitel 14).

10.7.1 Strategiska områden tydliggör arbetets inriktning

De nuvarande målsättningarna är relativt sparsamt beskrivna i den nu gällande strategin. En mer utförlig redogörelse av dem samt tillhörande åtgärdsbehov lämnades i åtgärdsprogrammet för 2017–2020. Målsättningarna kan sägas vara inriktningsmål, det vill säga att de uttrycker att något ska öka, minska eller förbättras men utan att ange hur mycket eller när. Målsättningarna anger förändringar i stället för tillstånd.[45] För ett så komplext område som våld är det svårt att formulera smarta mål, det vill säga mål som är specifika, mätbara,

[44] Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten.* Rapport 2024:12.
[45] Ekonomistyrningsverket. forum.esv.se/styrning/resultatstyrning/mal. (Hämtad 2024-08-30).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

accepterade, realistiska och tidsatta.[46] Målsättningarna kan uppfattas som alltför otydliga, till exempel finns det flera tolkningar av vad en effektivare brottsbekämpning innebär. Otydliga målsättningar gör det svårare att avgöra när målsättningarna är uppnådda. De indikatorer som mäter målsättningarna är breda och kan tolkas på olika sätt (se kapitel 14). Att ha separata målsättningar för strategin gör att det blir flera olika målnivåer i arbetet, genom att det finns ett övergripande jämställdhetspolitiskt mål, jämställdhetspolitiska delmål som sedan delas upp i målsättningar för en strategi. Vi bedömer att flera olika målnivåer inte underlättar för överblick och uppföljning.

Att området är komplext och att det finns svårigheter med att formulera mål och målsättningar som blir möjliga att följa upp och mäta, talar enligt oss för att inte kalla dessa områden för målsättningar. Mål för arbetet kan med fördel i stället formuleras i de verksamheter och insatser där det finns större möjligheter att formulera smarta mål.

Regeringen har under 2024 presenterat tre nationella strategier med bäring på det brottsförebyggande området.[47] I strategierna beskriver regeringen inriktningar för de åtgärder som ska genomföras inom ramen för strategierna. Vi bedömer att vårt förslag om att använda strategiska områden underlättar för ett samlat arbete utifrån strategierna eftersom det då mer liknar upplägget för dessa. Ett annat närliggande område är våld mot barn. En utredare har lämnat förslag på en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn. Förslaget har en målstruktur som liknar upplägget för målsättningarna i den nu gällande strategin för delmål sex. Utifrån detta skulle det vara en nackdel att förändra målsättningarna, eftersom dessa två strategier ligger nära varandra. Vi bedömer dock att vårt förslag möjliggör en tillräcklig följsamhet till den föreslagna målstrukturen för strategin om våld mot barn.

[46] Doran, G. T. (1981). "There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives" (PDF). *Management Review*. 70 (11): 35–36.
[47] Skr. 2023/24:56 *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra, skydda och hantera*, skr. 2023/24:67 *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet,* skr. 2023/24:68 *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

10.7.2 De strategiska områdena behöver delas upp

De strategiska områden som regeringen pekar ut i strategin ska vara områden i särskilt behov av utveckling för att delmålet ska kunna uppnås. Tillsammans bör de synliggöra behoven i den kedja av samhällsinsatser som krävs för att förebygga och bekämpa våldet. I den nuvarande strategin framhåller regeringen att de olika målsättningarna delvis överlappar och är ömsesidigt beroende av varandra. Detta kan ibland innebära svårigheter i gränsdragningar mellan målsättningarna, menar vissa myndigheter vi har talat med.

Den nuvarande strategin utgör en bra grund att bygga det fortsatta arbetet på (se avsnitt 10.4). Vi bedömer dock att det skulle gynna arbetet om de strategiska områdena konkretiseras ytterligare jämfört med nuvarande målsättningar. De behöver också vara formulerade på ett sätt som tydliggör att alla oavsett kön och ålder omfattas. Mer konkreta strategiska områden gynnar det fortsatta arbetet bland annat genom att relevanta aktörer får en tydligare roll i genomförandet av politiken. Det kan även bidra till att tydliggöra vilka områden som är prioriterade samt underlätta samsyn och uthållighet i arbetet. Vi avser att i vårt förslag till strategiska områden också peka ut centrala aktörer för respektive område. Detta kommer ytterligare bidra till att tydliggöra vilka aktörer som är särskilt viktiga i arbetet och vilken riktning deras arbete bör ha.

Våra förslag till konkretisering handlar om att dela upp den nuvarande målsättningen om ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete i två strategiska områden. Målsättningen om förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn bör också delas upp i två olika områden. Vi bedömer att den fjärde målsättningen i den nuvarande strategin om förbättrad kunskap och metodutveckling bör ses som ett medel och en förutsättning för ett verkningsfullt arbete inom övriga områden snarare än ett eget strategiskt område.

Förebyggande arbete och återfallsförebyggande arbete blir två strategiska områden

Den nuvarande strategins första målsättning är *Ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld*. Målsättningen innehåller de tre så kallade preventionsnivåerna, allt från att våld överhuvudtaget

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

uppstår till att förmå män och pojkar som utövar våld att upphöra med det. De tre preventionsnivåerna är en vanlig indelning i det brottsförebyggande arbetet:

- Universell nivå. Tidiga och breda insatser som riktar sig till en stor del av befolkningen, oavsett riskförhållanden eller erfarenhet av våld. Det kan exempelvis handla om insatser för att åstadkomma förändringar i attityder eller destruktiva könsnormer, eller om att sprida kunskap om egna och andras rättigheter.
- Selektiv nivå. Insatser som riktar sig till avgränsade grupper som bedöms ha en förhöjd risk att utsättas för eller utöva våld, exempelvis riktad information eller stöd till grupper i samhället vars livsomständigheter innebär kända riskförhållanden för våld.
- Indikerad nivå. Insatser när våldet redan är ett faktum. Det kan vara insatser riktade till personer som utövar våld med syfte att de ska upphöra med detta. Det kan också vara insatser riktade till personer som tidigare har brukat våld för att de inte ska återfalla i ett sådant beteende. Det omfattar också insatser riktade till individer som har erfarenhet av att utsättas för våld, exempelvis stöd-, skydds- och behandlingsinsatser.

Att målsättningen omfattar såväl universellt förebyggande insatser som återfallsförebyggande arbete är en utmaning. Det är en stor skillnad på förebyggande arbete inriktat mot förskolor jämfört med återfallsförebyggande arbete i socialtjänst med syfte att verka för att våldsutövare upphör att använda våld. Det innebär att det är en stor skillnad i vilka aktörer som kommer in i olika delar av det förebyggande arbetet.

Samverkan och hur arbetet ska utformas kan försvåras av att alla preventionsnivåer hanteras samlat i målsättningen. Det kan exempelvis leda till olika förväntningar om vad som ska ingå i samverkan kring det återfallsförebyggande arbetet. Länsstyrelserna har påtalat att det saknas en samlad struktur kring det universellt våldsförebyggande arbetet. Arbetet behöver utvecklas och bli mer systematiskt och långsiktigt. Mot denna bakgrund bedömer vi att det finns skäl för att tydligare särskilja det återfallsförebyggande arbetet från annat våldsförebyggande arbete. Vi bedömer att det är angeläget med ett stärkt fokus på det våldsförebyggande arbetet i det kommande arbetet, särskilt med fokus på barn och unga. För att detta

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ska komma till stånd ser vi behov av ett eget strategiskt område för det våldsförebyggande arbetet. Den förändring vi föreslår ligger också i linje med regeringens senaste åtgärdsprogram. Däri finns en målsättning (II) om tidiga och förebyggande insatser och en målsättning med fokus på återfallsförebyggande insatser med fokus på våldsutövare (III).[48] Ett ytterligare skäl till att det återfallsförebyggande arbetet bör vara ett eget strategiskt område i strategin är att det är ett område där det pågår ett stort utvecklingsarbete. Att samhället riktar insatser till personer som har utövat våld är en central del i det våldsförebyggande arbetet. Det är också ett proaktivt förhållningssätt eftersom insatser då också riktas mot våldets orsaker, inte enbart mot våldets konsekvenser. Detta talar samlat för att återfallsförebyggande arbete bör vara ett eget strategiskt område i kommande strategi.

För att synliggöra skillnaderna mellan de olika preventionsnivåerna har vi övervägt att ha dessa nivåer som en indelning i strategin, liknande upplägget för regeringens brottsförebyggande skrivelse Barriärer mot brott. Det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet är dock bredare än endast våldsförebyggande arbete. Området handlar till stor del om rätten till stöd och skydd, vilket inte på samma sätt passar in i de olika preventionsnivåerna. Stöd och skydd vid våldsutsatthet är en rättighet och inte primärt en våldsförebyggande insats, vilket gör att detta område inte passar in i en uppdelning utifrån preventionsnivåerna. Att dela in det förebyggande arbetet i de tre preventionsnivåerna skulle vidare leda till alltför stora överlappningar med området som handlar om upptäckt av våld, eftersom selektivt våldsförebyggande arbete till stor del handlar om att upptäcka potentiella våldsutövare.

Det finns fortsatta behov av att utveckla samordningen och styrningen av de myndigheter som har brotts- och våldsförebyggande uppdrag (se kapitel 8). En utmaning som försvårar myndigheternas samordning är att det inte finns någon enhetlig begreppsanvändning avseende det förebyggande arbetet, då olika myndigheter använder olika begrepp och definitioner kring förebyggande arbete. Det handlar också om att olika aktörer har olika roller och mandat. Länsstyrelserna framhåller exempelvis att det behövs ökad samver-

[48] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. (2024). A2024/00869. *Fri och trygg utan våld och förtryck. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

kan inom länsstyrelserna mellan de som arbetar med främjande och universellt förebyggande arbete, till exempel mäns våld mot kvinnor och folkhälsofrågor. Detta då länsstyrelsernas målgrupper inom de förebyggande uppdragen ofta är desamma. Vår bedömning är att ett strategiskt område som särskilt fokuserar på våldsförebyggande arbete bör underlätta för samordning och samverkan mellan berörda aktörer som arbetar med främjande och tidigt förebyggande arbete.

Upptäckt och skydd och stöd blir två skilda strategiska områden

Vår bedömning är att förbättrad upptäckt av våld bör vara ett eget strategiskt område i den kommande strategin. Vi gör denna bedömning utifrån att arbetet för att upptäcka våld behöver utvecklas och för att tydliggöra centrala myndigheters och andra aktörers ansvar. Ett sådant exempel är hälso- och sjukvården och deras roll och ansvar för att upptäcka våld, vilket behöver prioriteras i arbetet framöver. Särskilt viktiga är bland andra mödrahälsovården, vuxenpsykiatrin och barn- och ungdomspsykiatrin.[49] Regionrepresentanter som vi har träffat har påtalat att även primärvården är viktig eftersom de träffar stora delar av befolkningen, genom hela livet. Flera vi har talat med har påtalat att det är ett för brett område att tala om såväl upptäckt som skydd och stöd. Vårt förslag överensstämmer även med förslaget till en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn, som har föreslagit att upptäckt av barns våldsutsatthet ska vara ett mål.[50]

De representanter för kommuner, regioner och civilsamhällesorganisationer som vi har träffat har påtalat vikten av att utveckla arbetet för att upptäcka våld, både våldsutsatthet och våldsutövande oavsett kön och ålder. Jämställdmyndighetens myndighetsnätverk (bilaga 3) har också lyft att det kan vara en utmaning att den nuvarande målsättningen omfattar både upptäckt samt stöd och skydd, eftersom dessa områden till del involverar olika aktörer. Genom ett eget strategiskt område om förbättrad upptäckt kan strategin tydliggöra och synliggöra aktörer som kan spela viktiga roller i att upptäcka olika former av våld och våldsutsatthet, men

[49] Socialstyrelsen (2014). *Att vilja se, vilja veta och att våga fråga. Vägledning för att öka förutsättningarna att upptäcka våldsutsatthet.*
[50] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld*, s. 702.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

som inte nödvändigtvis har lika långtgående ansvar för att tillhandahålla stöd och skydd. Det rör sig till exempel om aktörer inom skilda delar av civilsamhället samt näringslivet, såsom arbetsgivare och myndigheter som bedriver klientnära verksamhet inom andra områden än våld. Även förskola och skola har en viktig roll i att upptäcka barn som blir utsatta för våld, till exempel hedersrelaterat våld och förtryck, samt barn som upplever eller bevittnar våld. Samtidigt är det även fortsättningsvis flera aktörer som har ansvar för såväl upptäckt samt stöd och skydd, till exempel kommuner och regioner. Dessa båda strategiska områden är på så sätt tätt sammankopplade och det finns vissa överlappningar.

Kopplat till regionernas arbete har såväl myndigheter som regionerna själva lyft att regionernas ansvar när det gäller upptäckt av våld skulle bli tydligare om våld på ett uttryckligt sätt omfattades av den nationella kunskapsstyrningen på området (se avsnitt 10.8.2).

Det finns stora brister i samhällets stöd- och skyddsinsatser till våldsutsatta. Det rör sig bland annat om bristande tillgång till insatser, brister i rutiner och samverkan och en ojämlik tillgång över landet och mellan målgrupper. Dessa brister får stora konsekvenser för våldsutsatta, både barn och vuxna. Ytterst kan det bli en fråga om liv och död. Att stärka tillgången till stöd och skydd för våldsutsatta utgör därför ett angeläget utvecklingsområde i egen kraft och bör hanteras som ett eget strategiskt område. Det strategiska området bör också ta sikte på stärkt skydd och stöd till alla, oavsett kön och ålder. Det innebär att formuleringen behöver ändras då den nuvarande målsättningen pekar ut stärkt stöd och skydd för specifikt kvinnor och barn. Enligt vårt direktiv ska en ny strategi också ha särskilt fokus på hur våldsutsatta lättare ska kunna lämna destruktiva relationer och hur skyddet för våldsutsatta kan öka. Detta är också skäl för att ha stöd och skydd som ett eget strategiskt område. På så sätt kan fokus på att utveckla och öka tillgången till stöd- och skyddsinsatser säkerställas under kommande strategiperiod.

Kunskaps- och metodutveckling blir en utgångspunkt för arbetet

Den nuvarande fjärde målsättningen om förbättrad kunskaps- och metodutveckling har bäring på samtliga delar av den nationella strategin. Kunskap om våld liksom fungerande metoder och arbetssätt

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

är grundläggande förutsättningar för strategins genomförande. Kunskapsbaserat arbete är också en av utgångspunkterna för den nuvarande strategin. På så sätt finns området både som utgångspunkt och en målsättning. Vi bedömer att det inte bör vara ett eget strategiskt område, utan snarare en given utgångspunkt för arbetet inom ramen för samtliga av de strategiska områden som vi föreslår (se avsnitt 11.1 och 12.1.4).

Ett kunskapsbaserat arbete behöver vara grunden för allt arbete i genomförandet av strategin. Det handlar om att berörda yrkesgrupper och beslutsfattare på alla samhällsnivåer behöver ha kunskap om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Det behöver också finnas en fungerande kunskapskedja, där effektiva och träffsäkra metoder och arbetssätt för att motverka våldet tas fram, sprids och tillämpas i det praktiska arbetet. I detta arbete är ett ökat fokus på stöd till implementering av kunskap och arbetssätt angeläget. Kopplat till hela kunskapskedjan behöver det finns forskning, utvärdering och uppföljning.

Flera myndigheter menar att det fortsatt finns kunskapsluckor inom hela strategins område och att det behövs forskning för att få fram fungerande arbetssätt och metoder. Att säkerställa förvaltning av metoder är också angeläget, för att kunna säkerställa att metoder och arbetssätt hålls uppdaterade och tillgängliga samt för att löpande kunna följa upp hur de fungerar i praktiken. Ett ytterligare problem är att kunskapshöjande insatser i lägre utsträckning når personer med funktionsnedsättning och professionella som möter dem, till exempel yrkesverksamma inom daglig verksamhet och gruppboenden.[51]

Det finns således fortsatt behov av kunskaps- och metodutveckling inom delmålet. Vår bedömning är att dessa behov omhändertas genom vårt förslag om att kunskapsbaserat arbete fortsatt ska vara en utgångspunkt för allt arbete i strategin. En tydligare struktur för stöd och samordning av strategins genomförande kommer också kunna bidra till en mer tydlig kunskapskedja, samt uppföljning av resultaten av genomförda insatser (se kapitel 8).

[51] Myndigheten för delaktighet (2023). *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning.* Rapport 2023:11.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

10.7.3 Inriktning för arbetet behöver anges i strategin

För respektive strategiskt område kommer vi att föreslå inriktningar för arbetet framåt under kommande tioårsperiod. Syftet med att lägga till detta i strategin är att det ska tydliggöra prioriteringar i arbetet. Det ringar också in områden där regeringen vid behov kan sätta in insatser på en mer detaljerad nivå. Syftet är vidare att inriktningarna ska vara till stöd för de aktörer som har ett särskilt ansvar för genomförandet av strategin, såsom Jämställdhetsmyndigheten, länsstyrelserna och de elva myndigheter som vi föreslår ska få instruktionsenliga uppgifter (se avsnitt 8.3). Inriktningarna i de strategiska områdena bör vara prioriterade i det myndighetsgemensamma arbetet. Centrala aktörer pekas också ut i strategin kopplat till respektive strategiskt område. Även myndigheter som inte omfattas av vårt förslag om nya instruktionsenliga uppgifter (se avsnitt 8.3) behöver synliggöras, och därför pekas även andra myndigheter ut som centrala aktörer.

Urvalet av inriktningar för arbetet har skett mot bakgrund av vad som framgår av våra direktiv. Vidare har de rekommendationer som Sverige tagit emot från GREVIO varit ett viktigt underlag, tillsammans med andra relevanta rapporter och betänkanden. För närvarande pågår en tematisk utvärderingsrunda där GREVIO granskat utvecklingen av arbetet avseende skydd, stöd och rättvisa för våldsoffer. GREVIO:s rapport publicerades den 28 november 2024 och regeringen har lämnat ett svar. Nästa steg i processen är att GREVIO:s partskommitté beslutar om formella rekommendationer. Dessa har i skrivande stund ännu inte publicerats. Vi har huvudsakligen utgått från GREVIO:s så kallade baslinjerapport, men även till viss del använt de skrivningar som finns i den senaste tematiska rapporten (se avsnitt 4.3). Vi har vidare identifierat behov av inriktningar i arbetet framåt genom de samtal vi har haft med myndigheter, regioner, kommuner och civilsamhällesorganisationer. Inriktningarna omfattar i huvudsak samtliga våldsformer, men utifrån att vi enligt våra direktiv ska synliggöra vilka delar som handlar om hedersrelaterat våld och förtryck så kommer det även finnas en särskild inriktning om just denna våldsform för samtliga strategiska områden.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

10.8 Redogöra för vilka effekter i samhället den föreslagna strategin ska leda till

Bedömning: Införandet av en ny nationell strategi för arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel kommer att leda till ett stärkt och mer samordnat arbete för att uppnå nollvisionen om att våldet ska upphöra. Genomslaget för strategin är dock avhängigt regeringens styrning av området, resurssättning samt vilken prioritet området ges av beslutsfattare på lokal och regional nivå.

Skälen för vår bedömning

En nationell strategi är i sig inte direkt styrande för myndigheterna eller andra aktörer. Dess genomslag och effekt är avhängigt andra styrmedel, till exempel till myndigheters uppgifter enligt förordning med instruktion, regleringsbrev eller andra särskilda regeringsuppdrag (se vidare kapitel 8). En strategi kan dock komplettera och förstärka den traditionella styrningen. Vilken effekt strategin får beror därmed till stor del på regeringens styrning samt uppföljning av myndigheternas arbete. Vår bedömning är att en ny nationell strategi för delmål sex kan leda till ett större ägandeskap hos berörda samhällsaktörer och bidra till ett mer samordnat och effektivt arbete.

Ett tydligare mandat för Jämställdhetsmyndigheten att samordna arbetet med hela delmål sex och tillhörande strategi borgar för ett arbete som kan få större genomslag (se avsnitt 8.1). Att det finns förutsättningar att bedriva ett långsiktigt och uthålligt arbete är grundläggande för en framgångsrik samordning. Det ger också bättre möjligheter till att analysera och följa upp det arbete som genomförs. På så sätt kommer Jämställdhetsmyndigheten kunna bistå regeringen med bättre underlag som kan ligga till grund för kommande arbete. Genom en förstärkt styrning med instruktionsenliga uppgifter för centrala myndigheter, kommer möjligheterna till ett mer långsiktigt och strategiskt arbete att förbättras (se avsnitt 8.3). Därtill pekas centrala aktörer tydligare ut i strategin. Vidare kommer en stärkt och förtydligad kunskapskedja i strategin att förbättra arbetet med kunskaps- och metodutveckling och innebära

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ett mer behovsanpassat stöd till regional och lokal nivå (se avsnitt 8.1.6). En stärkt uppföljning kommer vidare att bidra till ökade möjligheter att sätta in träffsäkra åtgärder (se kapitel 14).

Sammantaget bör detta leda till att våldsförebyggande insatser når fler barn och unga, en mer jämlik tillgång över landet till återfallsförebyggande insatser till våldsutövare, att fler personer får frågor om våld och att fler våldsutsatta och våldsutsatta på så sätt upptäcks. Vidare bör strategin resultera i att samhällets stöd- och skyddsinsatser utvecklas, så att de når fler och bättre motsvarar behoven hos våldsutsatta. Slutligen kommer strategin bidra till att det brottsbekämpande arbetet vidareutvecklas gällande bland annat brottsofferperspektivet och brottsuppklarning. För att följa upp strategins effekter kan regeringen överväga att ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera och följa upp genomförandet av strategin vid lämplig tidpunkt (se avsnitt 8.6.5).

Strategin kommer också att ha positiva effekter på andra närliggande områden. Den kommer till exempel bidra till uppfyllandet av målen i folkhälsopolitiken, och så särskilt målområdet som rör kontroll, inflytande och delaktighet. Målområdet omfattar bland annat sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

10.8.1 Förbättrad samordning med det breda brottsförebyggande arbetet

Enligt Jämställdhetsmyndighetens uppföljning finns i dagsläget en låg grad av samordning mellan det våldsförebyggande och brottsförebyggande arbetet i landets kommuner. Till skillnad från arbetet mot mäns våld mot kvinnor så styrs det brottsförebyggande arbetet ofta från kommunledningen eller motsvarande centrala funktioner. Arbetet mot mäns våld mot kvinnor består ofta huvudsakligen av socialtjänstens arbete med våldsutsatta. Det försvårar samverkan och gemensamt användande av resurser.[52] Vårt förslag till strategi ger bättre förutsättningar för samordning och samverkan mellan dessa båda områden, då vårt förslag till strategi mer kopplar an till det bredare brottsförebyggande arbetet jämfört med nuvarande strategi. Det bör kunna utveckla och stärka samordningen mellan dessa områden, både i strategiskt och operativt arbete.

[52] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Strategin kommer också att kunna bidra till att uppnå målsättningar i den brottsförebyggande strategin Barriärer mot brott och för det bredare brottsförebyggande arbetet. Ett effektivt våldsförebyggande arbete, särskilt riktat till barn och unga, kommer att kunna ge positiva effekter på de brott som omfattas av delmålet men även annan kriminalitet (se även avsnitt 15.6).

10.8.2 Förutsättningar på regional och lokal nivå spelar roll

Strategins genomslag och effekter är till stor del avhängigt vilken prioritet frågor om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ges av beslutsfattare inom kommuner och regioner. Att politiker, chefer och ledning i lokala och regionala verksamheter prioriterar frågan är en förutsättning för ett välfungerande arbete.[53] Denna styrning och ledning är central eftersom en stor del av ansvaret för genomförandet vilar på och utförs av aktörer på den regionala och lokala nivån. Mycket av arbetet sker inom kommunerna, bland annat i förskola, skola och socialtjänst. Kommunala verksamheter har avgörande betydelse för att förebygga och upptäcka våld samt tillhandahålla stöd- och skyddsinsatser. Även regionerna som ansvarar för hälso- och sjukvård spelar en viktig roll när det kommer till exempelvis upptäckt, stöd och behandling. Eftersom andra aktörer än de statliga myndigheterna har ett stort ansvar för genomförandet av insatser påverkar det statens möjlighet att styra området.

Förutsättningar och omständigheter skiljer sig åt mellan landets kommuner och regioner. Mottagarakapaciteten att genomföra nationellt beslutade åtgärder kan se väldigt olika ut i landet. Socioekonomi, demografi, glesbygd eller tätortstruktur, ekonomiska resurser och kompetensförsörjning är faktorer som påverkar förmågan och förutsättningarna för arbetet. Detta behöver den statliga styrningen ta hänsyn till. För att möjliggöra ett bra genomslag för strategin är det viktigt att ge utrymme för lokala och regionala anpassningar av insatser. Dessa anpassningar behöver ske utifrån de behov som finns inom våldsområdet i olika delar av landet och i olika verksamheter. Styrningen behöver också ta hänsyn till samt beakta det pågående

[53] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld*, s. 673–674.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

arbete som finns på regional och lokal nivå hos kommuner, regioner, civilsamhällesorganisationer och andra aktörer. Det pågående arbetet som sker för att bidra till att uppnå det sjätte delmålet behöver tas omhand, vilket förutsätter en dialog och informationsdelning mellan olika nivåer och aktörer inom området. Sveriges kommuner och regioner (SKR) kan ha en viktig roll att fylla som medlemsorganisation för kommuner och regioner, bland annat genom att stödja i implementering av ny kunskap och lagförändringar.

Inom hälso- och sjukvården finns ett system för kunskapsstyrning, som är ett gemensamt arbete mellan SKR och Sveriges regioner. Även kommuner finns representerade i arbetet, då de utför en stor del av landets hälso- och sjukvårdsarbete. Arbetet bygger på olika programområden, NPO, som leder kunskapsstyrningen inom respektive område.[54] Det finns 26 nationella programområden som leder kunskapsstyrningen inom sitt respektive område. Enligt regionrepresentanter vi har mött kommer genomslaget för en ny strategi bero mycket på hur frågor om våld inkluderas i kunskapsstyrningen. Flera förespråkar ett eget programområde för våld i nära relationer och sexuellt våld, eftersom övriga programområden inte har resurser att omhänderta frågan. Expertkunskapen behöver finnas i ett eget programområde för att avlasta övriga nationella programområden. Detta skulle kunna öka möjligheterna till jämlik vård och hantering mellan regionerna (se även avsnitt 11.2.2).

Staten kan främja och ge stöd till arbetet på lokal nivå, till exempel genom generella eller riktade statsbidrag. Inom delmål sex finns flera statsbidrag som bland annat kommuner och civilsamhälle kan ansöka om. Det finns också statsbidrag inom närliggande områden, såsom det breda brottsförebyggande området som kan användas till insatser avseende delmålet (se vidare avsnitt 5.4). Flera aktörer vi har mött, både myndigheter och civilsamhällesorganisationer, har påtalat att det kan behövas ekonomiskt stöd från staten för att kunna utveckla arbetet. Flera menar vidare att det är avgörande att säkerställa tillräckliga resurser för att kunna utveckla och förbättra arbetet. Det har också framförts att det som krävs är långsiktigt stöd. Statsbidrag som ges under en kort tid är svåra för kommuner och regioner att omhänderta och kan bidra till att arbetet inte implementeras i ordinarie strukturer. Långsiktigt stöd krävs för att säker-

[54] Sveriges kommuner och regioner, m.fl. kunskapsstyrningvard.se/kunskapsstyrningvard/omkunskapsstyrning/nationellaarbetsgrupper.56237.html. (Hämtad 2024-11-27).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ställa kontinuitet i arbetet. Det ligger utanför våra direktiv att titta på styrmedel kopplat till kommuner och regioner. Vi kan dock konstatera att det kan behövas stöd till den lokala nivån för att möta upp de ambitioner som regeringen har på området och som vårt förslag till strategi innebär (se även avsnitt 15.4).

11 Förslag till strategins utgångspunkter och strategiska områden

I detta kapitel presenterar vi vårt förslag till strategins utgångspunkter. Vidare lämnar vi förslag till fem strategiska områden som strategin ska bestå av. I avsnittet beskriver vi vilka problem som finns och vilka särskilda behov av insatser som behövs inom dessa områden och tillhörande sektorer. Vi utgår från denna behovsbild i vårt förslag till nationell strategi (se kapitel 12) och de inriktningar vi bedömer att arbetet behöver ha under kommande tioårsperiod. Vi baserar våra förslag och bedömningar på de möten vi har haft med bland annat kommuner, regioner, myndigheter, forskare och civilsamhällesorganisationer (se kapitel 2). Vi har också utgått från GREVIO:s rekommendationer (se avsnitt 4.3), forskning och rapporter inom området.

11.1 Strategins tre utgångspunkter

Förslag: Strategin ska ha tre utgångspunkter som genomgående ska beaktas i arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Utgångspunkterna är:

- Rättighetsbaserade insatser och ett stärkt brottsofferperspektiv.
- En ändamålsenlig samverkan för att motverka samtliga våldsformer.
- Ett kunskapsbaserat arbete.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Skälen för vårt förslag

Arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel behöver utgå från ett rättighets- och brottsofferperspektiv. Samverkan behöver vara ändamålsenlig och arbetet ska bedrivas kunskapsbaserat. Detta är centralt för ett effektivt arbete och behöver därför genomsyra all verksamhet inom ramen för strategin. Vi föreslår därför att strategin ska ha tre utgångspunkter med fokus på dessa områden. Utgångspunkterna ska utgöra en gemensam grund för de myndigheter och aktörer som har ansvar för strategins genomförande. De nio utgångspunkter som finns i den nuvarande strategin har fått varierande genomslag.[1] Enligt vår bedömning har det stora antalet utgångspunkter, tillsammans med vissa överlappningar, påverkat genomslaget. Vår bedömning är att ett färre antal utgångspunkter ökar genomslaget i myndigheternas arbete (se avsnitt 10.6).

Utgångspunkterna ska beaktas i allt arbete som aktörerna genomför inom ramen för strategin. Regeringen behöver också säkerställa att särskilda regeringsuppdrag ligger i linje med utgångspunkterna. Det är också viktigt att regeringen i sin uppföljning och återkoppling till myndigheterna följer upp hur myndigheterna använder dem vid implementering av insatser.

Utgångspunkterna tar särskilt sikte på formerna för arbetet. Vår bedömning är att de ligger väl i linje med den brottsförebyggande strategin *Barriärer mot brott*, som också betonar vikten av ett kunskapsbaserat arbete och en välfungerande samverkan.[2]

Rättighetsbaserade insatser och ett stärkt brottsofferperspektiv

Sverige har genom att underteckna flera internationella konventioner förbundit sig att skydda allas rätt till stöd och skydd vid våldsutsatthet. Detta innebär att svensk lagstiftning ska uppfylla kraven i internationell rätt och det som också framkommer i praxis från internationella domstolar. Till exempel åligger det Sverige att arbeta för att säkerställa stöd- och skyddsinsatser åt våldsutsatta kvinnor

[1] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.
[2] Skr. 2023/24:68. *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

och flickor enligt Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen), att skydda och främja brottsoffers rättigheter enligt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, att ge barn som utsätts för våld relevant skydd enligt barnkonventionen samt att skydda brottsoffer enligt EU:s brottsofferdirektiv. Det sker till exempel genom att kommunerna ska följa de bestämmelser om insatser till våldsutsatta vuxna och barn som finns i socialtjänstlagen (2001:453). I de fall Sveriges lagstiftning eller övriga arbete inte uppfyller kraven kan det få allvarliga konsekvenser för den enskilde. Det kan också leda till kritik från FN:s eller Europarådets granskningsmekanismer eller att Sverige fälls vid prövning i exempelvis Europadomstolen för mänskliga rättigheter eller EU-domstolen.

Enligt FN ska ett rättighetsbaserat arbetssätt genomsyras av tre principer: icke-diskriminering och jämlikhet, deltagande och inkludering samt transparens och ansvar. Ett rättighetsbaserat arbete utgår från att människor är aktörer i sin egen livssituation, snarare än passiva mottagare av insatser. Deras deltagande är centralt, inte bara för att säkerställa att de har ägandeskap, utan också för att upprätthålla framstegen.[3]

Alla får inte alla sina rättigheter tillgodosedda och de insatser som ges är inte jämlika, trots de bestämmelser som finns till skydd från våld. Samhället brister på flera punkter i att tillhandahålla stöd och skydd, till exempel genom att insatserna många gånger inte är tillgänglighetsanpassade eller fullt ut motsvarar identifierade behov. Inspektionen för vård och omsorg, IVO, har exempelvis konstaterat att samhället har betydande utmaningar när det gäller att säkerställa trygghet och säkerhet för personer utsatta för våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns bland annat brister i regelefterlevnad, handläggning och samverkan.[4] Samhället brister också i att tillhandahålla insatser till exempelvis våldsutsatta kvinnor i missbruk, kvinnor med funktionsnedsättning och kvinnor med migranterfarenhet.[5] Vidare finns det stora brister i arbetet med

[3] FN. www.unfpa.org/human-rights-based-approach. (Hämtad 2025-01-23).
[4] Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* IVO 2024-04.
[5] Se till exempel Socialstyrelsen (2024). *Förstudie: Stärka socialtjänstens förmåga att uppmärksamma våldsutsatthet och våldsutövande hos personer med missbruk och beroende.* Myndigheten för delaktighet (2023). *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning.* Rapport 2023:11.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

att identifiera, ge skydd, stöd och vård till personer utsatta för sexuell exploatering, prostitution och människohandel för sexuella ändamål. En utredning har konstaterat att bristerna är sådana att Sverige inte kan anses uppfylla sina internationella åtaganden på området.[6] En rapport från Jämställdhetsmyndigheten visar att många barn och unga som blir bortförda till andra länder för att utsättas för barnäktenskap, uppfostringsresor eller andra former av hedersrelaterat våld eller förtryck inte får tillräcklig hjälp. Ofta behöver de själva vara drivande för att få det stöd och det skydd som de behöver och har rätt till, trots att deras situation ofta är känd av myndigheter sedan tidigare.[7]

Det är allvarligt att brottsoffer inte får sina lagstadgade rättigheter tillgodosedda och det visar att samhället behöver förbättra och utveckla sina insatser och sin implementering av lagstiftningen. Insatserna behöver också när så är möjligt utformas med delaktighet från målgrupperna, för att säkerställa att de motsvarar behoven. Till exempel behöver barn och unga göras delaktiga i större utsträckning i utformningen av insatser som riktas till dem.

Utredningen om en nationell strategi om våld mot barn har bedömt att regeringen bör synliggöra barn som målgrupp och barns våldsutsatthet i högre utsträckning i strategier på närliggande och överlappande områden (se avsnitt 10.5.3). Rättighetsperspektivet i allmänhet och barnrättsperspektivet i synnerhet bör därför vara en central utgångspunkt för allt arbete inom strategin. Det betyder att myndigheter och andra aktörer genomgående behöver ha kunskap om såväl barn som vuxna våldsutsattas rättigheter och vad dessa innebär i praktiken.

Att leva ett liv utan våld, hot eller rädsla från närstående är en mänsklig rättighet. Enligt barnkonventionen har alla barn rätt till skydd mot våld och konventionsstaterna ska utveckla metoder och arbetssätt för att förebygga att barn utsätts för våld (artikel 19). Våldsförebyggande insatser som riktar sig mot barn och unga är särskilt viktiga. Ett stärkt brottsofferperspektiv lägger också fokus på behovet att arbeta förebyggande.

Mot bakgrund av detta behöver ett rättighets- och brottsofferperspektiv vara en utgångspunkt för arbetet inom ramen för strategin och i arbetet med att motverka mäns våld mot kvinnor, våld i

[6] SOU 2023:97. *Ut ur utsatthet.*
[7] Jämställdhetsmyndigheten (2023). *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd.* Rapport 2023:15.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel.

En ändamålsenlig samverkan för att motverka samtliga våldsformer

Strategins tillämpningsområde är brett och omfattar flera våldsformer och våldsutsatta grupper. Det är många myndigheter och aktörer som behöver bidra i arbetet för att våldet ska upphöra. Därför behöver samverkan vara en utgångspunkt för genomförandet av strategin. Det innebär att myndigheterna behöver skapa goda förutsättningar för samverkan, både på strategisk och operativ nivå för att gemensamt kunna genomföra insatser med målgruppernas behov i centrum. Samverkan behöver vara effektiv och bygga på tydlig roll- och ansvarsfördelning, inte minst i det operativa arbetet där myndigheter och andra aktörer möter enskilda barn och vuxna. Myndigheterna behöver utgå från och öka sin förmåga att samverka med stöd av de allmänna bestämmelserna om samverkan och samarbete (se kapitel 7). Genom ändamålsenlig samverkan kan aktörerna bidra till att identifiera gemensamma behov såväl som strukturella svagheter som försvårar ett proaktivt arbete. Aktörerna kan också gemensamt bidra till att identifiera hinder för samverkan som följer av praxis eller lagstiftning.

Eftersom det finns flera överlappningar mellan de olika våldsformerna i delmålet är det av stor vikt att aktörerna arbetar strategiskt och samlat, för att kunna tillvarata synergier och få nödvändig effekt i allt arbete mot våld. Samtidigt finns olika behov hos olika våldsutsatta, och därför behövs riktade och anpassade insatser kopplade till de specifika våldsformerna och de skilda uttryck våldet tar sig.

Flera analyser och utvärderingar visar att det finns brister i samverkan på strategisk nivå och i det operativa arbetet. Socialstyrelsen har återkommande identifierat brister i samverkan mellan exempelvis socialtjänst, polis och andra samhällsaktörer, både vad gäller barn och vuxna brottsoffer.[8] Även IVO har konstaterat att det saknas tillräcklig samverkan inom och mellan socialtjänst och hälso-och

[8] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

sjukvård.[9] En svårighet är att få till stånd samverkan mellan nationella myndigheter, regioner och kommuner. I Sverige saknas tillräckligt effektiva metoder för att samverkan ska kunna ske i individuella fall på den lokala, operativa nivån. Detta är något som GREVIO påtalat i sina granskningar.[10] Strategin och våra förslag till en stärkt styrning syftar därför till att myndigheter och andra aktörer i större utsträckning ska få bättre förutsättningar att samverka (se kapitel 8 och 12).

Ett kunskapsbaserat arbete

Myndigheter och andra aktörer behöver arbeta kunskapsbaserat. Det innebär att arbetet behöver bygga på aktuell kunskap om hur problembilden ser ut och bestå av beprövade och utvärderade insatser, så långt som det är möjligt. Det är främst flickor och kvinnor som utsätts för de våldsformer som ingår i delmålet, och det är främst pojkar och män som utövar våldet. Skillnaden i makt och våldsanvändning mellan kvinnor och män behöver synliggöras för att våldet ska upphöra och för att kunna skapa ett jämställt samhälle. Denna förståelse behöver ingå i det kunskapsbaserade arbetet.

Arbetet behöver bedrivas kontinuerligt. När kunskap om effektiva metoder och arbetssätt saknas behöver aktörerna verka för att sådana tas fram genom att löpande följa upp och utvärdera genomförda insatser. En sådan kunskapsutveckling gynnas av ett nära samarbete mellan operativa aktörer, strategiska myndigheter, universitet och högskolor.

Numera finns obligatoriska kunskapsmål om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer för ett antal grundutbildningar i högskoleförordningen (1993:100). Målet gäller bland annat för läkarexamen, sjuksköterskeexamen och socionomexamen.[11] Jämställdhetsmyndigheten bedömer att införandet av examensmålet om att visa kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer har samhällsförändrande potential. Myndigheten menar att fler professionsutbildningar borde inkluderas i kunskapskravet, till

[9] Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* Artikelnummer IVO 2024-04.
[10] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden*. GREVIO/Inf(2018)15.
[11] Kravet finns också för fysioterapeut, tandhygienist, jurist, psykolog och tandläkare.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

exempel polisprogrammet, specialistsjuksköterskeprogrammen, vissa program på yrkeshögskolan samt alla pedagogiskt inriktade program.[12] Vårt förslag till en ny inkluderande formulering av det jämställdhetspolitiska delmålet om våld kan bland annat få konsekvenser för högskoleförordningen och den bilaga som anger krav på kunskaper om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer för vissa yrkesexamina. Utifrån vårt förslag på nytt delmål bör även hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ingå bland kraven på kunskaper.[13]

Examensmål om våld är en viktig del för att säkerställa att yrkesverksamma har grundläggande kunskaper. Detta behöver dock kompletteras med utbildningsinsatser och kontinuerliga kunskapshöjande insatser riktade till olika professioner som möter våldsutsatta och våldsutövare i alla åldrar. Det är viktigt bland annat för att alla yrkesverksamma ska kunna fördjupa sina kunskaper och även för att säkerställa att de som tagit del av högskoleutbildning innan kunskapsmålen infördes har tillräckliga kunskaper. Det är också angeläget att säkerställa att yrkesutbildningar som inte omfattas av kunskapsmålet har tillräcklig kunskap, till exempel polisutbildningen eller lärarutbildningen. Fortbildning på arbetsplatsen måste också ske kontinuerligt för berörda yrkesgrupper.

Det är vidare viktigt att aktörerna tar till vara och tillämpar ny kunskap i det praktiska arbetet, men det behöver finnas förutsättningar för att det ska kunna ske (se kapitel 5). Myndigheterna behöver lägga fokus på att främja att de kunskaps- och metodstöd som finns tillgängliga kommer till användning i yrkesverksammas praktiska arbete och i utveckling av verksamheten. Kunskapsstyrande myndigheter har en särskilt viktig roll i att stödja ett kunskapsbaserat arbete inom sina respektive sektorer. Detta är ett angeläget utvecklingsområde.[14] Enligt regeringens proposition om en ny socialtjänstlag ska socialtjänstens verksamhet ligga i linje med vetenskap och beprövad erfarenhet och kontinuerligt följas upp och ut-

[12] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Utbildning leder till ökad upptäckt av våld.* Rapport 2024:5. Se även Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Våldsförebyggande satsningar ger resultat.* Rapport 2022:17.
[13] SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld.*
[14] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9. Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

vecklas.[15] För att uppnå samhällsförändring behövs lärande myndigheter där kunskap förvaltas, utvecklas och för arbetet framåt.

Denna utgångspunkt bygger vidare på den nuvarande strategins målsättning om förbättrad kunskap och metodutveckling. Det finns alltjämt ett behov av ökad kunskap om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel liksom utveckling av metoder och arbetssätt för att motverka våldet. Forskning, utvärdering och uppföljning behöver fortsatt utvecklas. Det finns kunskapsluckor avseende samtliga våldsformer. Det finns också fortsatta behov av att föra ut kunskap till berörda aktörer och att implementera kunskapen. Regeringen har i sin senaste forskningspolitiska proposition föreslagit en satsning på forskning om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Inom ramen för satsningen avsätts 10 miljoner kronor 2025. Därefter beräknas 15 miljoner kronor 2026, 20 miljoner kronor 2027 och 30 miljoner kronor 2028 för detta ändamål.[16] Vi bedömer att det är en angelägen satsning, som kan bidra till att utveckla kunskaper utifrån de behov och kunskapsluckor som finns inom det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld. Det kan också bidra till att stärka förutsättningarna för ett kunskapsbaserat arbete.

11.2 Fem strategiska områden

Förslag: Strategin ska ha fem strategiska områden, där det finns behov av åtgärder. De strategiska områdena är:

1. Våldsförebyggande arbete – stärkta insatser med särskilt fokus på barn och unga.
2. Upptäckt av våld – mer aktivt arbete för att upptäcka och agera vid våld.
3. Stöd och skydd till våldsutsatta – förbättrad tillgång och ökad jämlikhet över hela landet.

[15] Prop. 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.*
[16] Prop. 2024/25:60. *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

4. Brottsbekämpning – ökad operativ förmåga att förebygga, utreda och lagföra brott.
5. Återfallsförebyggande arbete – ett utvecklingsarbete som når fler.

Skälen för vårt förslag

Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel utgör allvarliga samhällsproblem och är ett stort hinder för jämställdhet mellan flickor och pojkar, kvinnor och män.

Vi föreslår att strategin ska bestå av fem strategiska områden som tillsammans bildar en helhet. De ringar in de områden där det finns särskilda behov av att stärka och utveckla samhällets insatser för att uppnå det sjätte delmålet. De ringar också in sektorer och områden där det finns behov av förändrade arbetssätt. Att dela in strategin i flera områden gör att vi tydligare kan beskriva behov av förbättringar och inriktningen för arbetet och synliggöra centrala aktörers roller. Områdena bildar gemensamt en kedja av samhällsinsatser som alla behöver vidareutvecklas för att säkerställa välfungerande processer i arbetet mot våld.

De strategiska områdena överlappar varandra till viss del och är ömsesidigt beroende av varandra. Utifrån omständigheterna i varje enskilt fall kan de komma i olika ordning. Arbetet inom dessa strategiska områden kräver därför ett gemensamt ansvarstagande och bidrag från flera olika samhällsaktörer, till exempel olika myndigheter och civilsamhällesorganisationer. Ett antal samhällsaktörer berörs av flera eller samtliga områden. Till exempel är hälso- och sjukvården en aktör som spelar en viktig roll i våldsförebyggande arbete genom bland annat föräldraskapsstödjande insatser, i att upptäcka våldsutsatta och våldsutövare och att kunna tillhandahålla insatser, till exempel traumavård till våldsutsatta.

Gemensamt för alla strategiska områden är att det finns utmaningar med att implementera nya kunskaper och arbetssätt. De kunskapsstöd som myndigheterna tar fram kommer inte alltid till användning i till exempel kommuner och regioner. Inom vissa områden, till exempel det förebyggande området, saknas också kunskapsbaserade metoder och arbetssätt. Kunskapskedjan, som omfattar

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

att identifiera behov, producera, sprida och tillämpa kunskap, behöver fungera bättre.[17] Våra förslag om stärkt styrning syftar till att stärka och förtydliga kunskapskedjan (se kapitel 8).

11.2.1 Våldsförebyggande arbete – stärkta insatser med särskilt fokus på barn och unga

Detta strategiska område handlar huvudsakligen om generella och breda insatser, för att förebygga att våld alls sker. Sådana insatser behöver nå flera delar av befolkningen. För att få större genomslag för ett mer proaktivt arbete mot våld och på sikt nå målet att våld inte alls ska förekomma, behöver det våldsförebyggande området få prioritet i kommande strategi. En långsiktig förändring kräver att insatser gällande barn och unga är i fokus vilket ligger i linje med våra direktiv, som anger att vi särskilt ska uppmärksamma barns och ungas normer och värderingar för att förebygga könsrelaterat våld. För att stärka utvecklingen av det förebyggande arbetet finns anledning att peka ut det som ett strategiskt område i egen kraft. Återfallsförebyggande arbete är ett eget strategiskt område (se avsnitt 11.2.5).

Utvecklingen av det våldsförebyggande arbetet behöver stärkas på flera arenor, till exempel förskola, alla skolformer, universitet och högskolor, ungdomsmottagningar, samt fritidsverksamhet.[18] Flera myndigheter är centrala för att främja utvecklingen, till exempel Skolverket, Brottsförebyggande rådet (Brå), Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna.

Arbetet behöver synliggöra och förändra stereotypa normer och värderingar

Det behövs en kunskap om ojämlika maktrelationer mellan könen för att kunna förebygga våld på ett verksamt sätt. Till exempel utgör traditionell syn på manligt och kvinnligt, en riskfaktor för mäns våld mot kvinnor.[19]

[17] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.
[18] Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Inget att vänta på. Handbok för våldsförebyggande arbete.*
[19] Franzén, A. & Gottzén, L. (2020). *Våldsprevention i Sverige: En forskningsöversikt.* Stockholms universitet, Barn- och ungdomsvetenskap: Forskning (2020:2).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Det förebyggande arbetet behöver i fortsättningen involvera pojkar och män i högre utsträckning. Det är vidare angeläget att destruktiva föreställningar om maskulinitet adresseras tidigt bland barn och unga. Arbetet behöver ha en genusförändrande ansats som utmanar och förändrar stereotypa normer och värderingar kopplat till kön och sexualitet. Det handlar bland annat om att synliggöra frågor om våld, makt och destruktiva, stereotypa maskulinitetsnormer samt att motverka fördomar och misogyna attityder. Sådana normer är tillsammans med prokriminella attityder och värderingar även centrala komponenter i det gäng- och nätverksrelaterade våldet. En sådan genusförändrande ansats kan få positiva effekter även för det bredare brottsförebyggande arbetet och inte enbart för våldsformerna som ingår i det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet.[20] Att synliggöra och förändra skadliga och begränsande normer kopplat till maskulinitet och femininet minskar våld.[21] Normer kring sexualitet, maskulinitet och femininitet påverkar också våld som förekommer mot hbtqi-personer, både i nära relationer och från obekanta.[22] Ett förhållningssätt som betraktar alla som aktörer med möjligheter att ingripa för att förhindra och förebygga våld, en så kallad åskådaransats, utpekas ofta som en viktig komponent i arbetet.[23] Ett exempel på ett våldsförebyggande program med en sådan ansats är Tåget, som är utvecklat i Botkyrka kommun.[24] Ett annat exempel är Mentorer i våldsprevention (MVP) som anpassats och utvecklats för en svensk kontext av organisationen MÄN.[25] Sådana program är utvecklade för vissa målgrupper och de kan därför vara svåra att använda i exempelvis anpassad skola.

Ett annat exempel är Shanazi hjältar, som är en våldspreventiv metod inriktad mot hedersrelaterat våld och förtryck. En utvärdering av metoden visar att ungdomarnas deltagande i projektet hade en positiv inverkan på kunskaper, medvetenhet och attityder om jämställdhet och hedersrelaterat våld och förtryck. Som en av

[20] Skr. 2023/24:68. *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.*
[21] World Health Organization (2010). *Violence prevention – the evidence.*
[22] RFSL (2018). *Kunskap och erfarenheter av arbete med våldsutsatta hbtq-personer.*
[23] Franzén, A. & Gottzén, L. (2020). *Våldsprevention i Sverige: En forskningsöversikt.* Stockholms universitet, Barn- och ungdomsvetenskap: Forskning 2020:2. Katz, J. (2018). Bystander Training as Leadership Training: Notes on the Origins, Philosophy and Pedagogy of the Mentors in Violence Prevention Mode, Violence Against Women, s. 1–22, 03/2018. Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Inget att vänta på. Handbok för våldsförebyggande arbete.*
[24] Botkyrka kommun. taget.botkyrka.se/taget/om-taget. (Hämtad 2024-12-02).
[25] MÄN. mvpsverige.se/. (Hämtad 2024-12-09).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

projektets framgångsfaktorer nämns också att samverkan med samhällsaktörer såsom socialtjänst, skolor och polis har bidragit till kunskapsspridningen. Studiens slutsats är att metoden Shanazi hjältar och de aktiviteter som genomförts väl motsvarar målsättningen att förebygga och långsiktigt minska hedersrelaterat våld och förtryck.[26]

Fortsatt fokus på att utveckla det förebyggande arbetet behövs

I de samtal vi har haft framkommer att flera aktörer anser att det är av stor vikt att utveckla det förebyggande arbetet. Många framför att det är en förtjänst med den nuvarande strategin att den har bidragit till fokus på vikten av förebyggande arbete för att förhindra våld och inte enbart på skydd och stöd när våldet redan har skett. Såväl myndigheter som civilsamhällesorganisationer har särskilt betonat att det är viktigt att behålla och förstärka detta i en ny strategi. Flera kommuner har påtalat att det är angeläget att i större utsträckning involvera barn och unga i planering och genomförande av våldsförebyggande insatser. I en enkät som Bris har genomfört har barn själva efterlyst mer öppenhet kring våld och att i större utsträckning prata om våld och våldsutsatthet i skolan.[27] Även civilsamhällesorganisationer har fört fram att erfarenheter och kunskaper från ungdoms- och tjejjourer bör ingå i det våldsförebyggande arbetet i större utsträckning.

Det har också framkommit att det är viktigt att även arbeta med normer och värderingar kring kön och sexualitet hos vuxna, för att kunna bedriva ett framgångsrikt arbete. Därför behöver våldsförebyggande insatser riktas även till yrkesverksamma som möter barn och unga och till föräldrar. Det är viktigt att förebyggande initiativ når vuxna som bär på hedersnormer för att kunna motverka att barn utsätts för våld och förtryck. Fler insatser för att bygga en samtyckeskultur behöver riktas till vuxna och vårdnadshavare.[28] Ett annat behov är att utveckla metoder för att förebygga sexuell exploatering, utnyttjande i prostitution och människohandel där insatser för att

[26] Sjöberg, S., Donohue, C., Nässén, N., Löf, C. (2023). *Shanazi hjältars arbete för att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck.* Rapport Högskolan i Gävle.
[27] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld,* bilaga 3, Barns erfarenheter av våld, att berätta och få hjälp.
[28] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

motverka efterfrågan behöver stärkas. Ett exempel på skillnader i attityder och normer kopplat till jämställdhet och sexualitet mellan kvinnor och män är synen på sexköp. En opinionsundersökning som genomförts 2023 visar att 91 procent av svenska kvinnor tycker att det ska vara olagligt att köpa sex medan endast 63 procent av männen tycker samma sak. När sexköpslagen infördes 1999 låg motsvarande siffror på 81 procent bland kvinnor och 70 procent bland män.[29]

Digitalt våld behöver synliggöras mer

Flera civilsamhällesorganisationer har lyft att det är angeläget att lyfta frågor som rör digitalt våld, eftersom det kan få allvarliga konsekvenser. De har vidare framfört att unga pojkar och flickor lever i olika världar online. De senaste åren har det skett en ökning av våld, hot och kränkningar på den digitala arenan. Bland annat finns studier som visar en hög utsatthet för psykiskt våld och kontrollerande beteenden via digitala medier hos unga som blivit utsatta för våld i en parrelation. Digitalt psykiskt våld är den vanligaste formen av våld i ungas parrelationer.[30] Det är därför viktigt att synliggöra hur digitalt våld och digitalisering påverkar ungas värderingar. I det ingår att tydligt inkludera den grova pornografins skadeverkningar i det våldsförebyggande arbetet som riktas till barn och unga, vilket inte har gjorts i tillräcklig utsträckning hittills. Digitaliseringen där olika sociala plattformar på internet möjliggör för förövare att komma i kontakt med barn innebär också att barn och unga riskerar att utsättas för sexuell exploatering i större utsträckning jämfört med tidigare. En internetarena som under de senaste åren fått alltmer uppmärksamhet kopplat till sexköpsbrott mot barn är webbplatser där kontakter för så kallad sugardejting förmedlas.[31] Mediemyndigheten driver tillsammans med Bris och ECPAT satsningen Safer Internet Center, som är en gemensam kraftsamling för barn och ungas trygg-

[29] Sveriges kvinnoorganisationer. via.tt.se/pressmeddelande/3396683/klyftan-mellan-konen-i-synen-pa-sexkop-okar-visar-ny-opinionsundersokning?publisherId=3236601&lang=sv. (Hämtad 2025-01-27).
[30] Jernbro, C. & Landberg, Å. (2024). *Våld i ungas nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Förekomst, riskfaktorer och hälsokonsekvenser.* Stiftelsen Allmänna Barnhuset & Jämställdhetsmyndigheten.
[31] Brottsförebyggande rådet (2022). *Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling.* Rapport 2022:4. Se även Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel.* Rapport 2021:23.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

het på nätet. Mediemyndigheten driver bland annat ett kunskapscenter som tar fram och sprider information kopplat till frågan.[32]

Våld i ungas nära relationer, och då främst killars våld mot tjejer i parrelationer är ett fortsatt utvecklingsområde. I läroplanens skrivningar om sex, samtycke och relationer framgår att eleverna ska ges möjlighet att utveckla ett kritiskt förhållningssätt till hur relationer och sexualitet framställs i olika medier och sammanhang, bland annat i pornografi. Undervisningen är obligatorisk. Flera aktörer vi har pratat med betonar vikten av att dessa skrivningar i läroplanen följs upp. GREVIO har också uppmanat Sverige att granska centrala riktlinjer och styrande dokument, inklusive utbildningsmaterial, för att säkerställa att de adresserar frågor om kvinnors och flickors utsatthet för våld, utan att det leder till stigmatisering eller diskriminering av våldsutsatta kvinnor och flickor.[33]

Flera aktörer, bland annat myndigheter, regioner och civilsamhällesorganisationer, har också fört fram att det våldsförebyggande arbetet inom ramen för jämställdhetspolitiken behöver samordnas med annat främjande och förbyggande arbete, när så är möjligt. Ett sådant exempel är det nationella hälsoprogrammet för barn och unga, som Socialstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att ta fram i samarbete med flera andra myndigheter.[34] Att tidigt identifiera och påverka risk- och skyddsfaktorer för olika typer av våld kan skapa en förändring och bryta en normalisering av våld och kränkningar i vardagen. Det kan långsiktigt förebygga att grövre våldsformer uppstår.[35] Det finns flera vinster med att sammanföra det våldsförebyggande och bredare brottsförebyggande arbetet. Det underlättar bland annat i att se överlappningar och kraftsamla kring gemensamma knutpunkter. Det kan också vara fördelaktigt ur ett resursperspektiv, inte minst för små kommuner.

[32] Mediemyndigheten. mediemyndigheten.se/safer-internet-centre/om-safer-internet-centre. (Hämtad 2025-01-24).
[33] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden.* Rapport GREVIO/Inf(2018)15. Punkt 87.
[34] S2023/02379 (delvis). (2023-08-10). *Uppdrag att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga.*
[35] Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Inget att vänta på. Handbok för våldsförebyggande arbete.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Förslag om att socialtjänsten ska arbeta mer förebyggande och främja jämställda levnadsvillkor

Regeringen har i en proposition presenterat ett förslag till en ny socialtjänstlag med fokus på förebyggande arbete, ökad tillgänglighet och kunskap. Bland annat ska socialtjänsten arbeta mer förebyggande och fånga upp behov i ett tidigt skede. Det kan handla om att förhindra eller motverka att redan uppkomna problem eller behov upprepas, förvärras eller blir mer omfattande. Det förebyggande arbetet kan fördröja framtida behov av stöd och hjälp. Det handlar vidare om att erbjuda insatser som är lätt tillgängliga vilket i sig förutsätter samverkan med andra aktörer såsom till exempel hälso- och sjukvård, skola, polis och civilsamhällesorganisationer. Propositionen innehåller också förslag om att socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka brottslighet. En viktig del av reformen är att kommunerna får möjlighet att erbjuda fler insatser utan individuell behovsprövning vilket antas frigöra resurser från socialtjänstens myndighetsutövning och sänka trösklarna till verksamheten. Bland socialtjänstens mål föreslår regeringen att det införs en bestämmelse om att socialtjänsten ska främja jämställda levnadsvillkor. Främjande av jämställda levnadsvillkor innebär att socialtjänsten ska genomföra sitt uppdrag utan särbehandling utifrån kön och att de nationella jämställdhetspolitiska målen följs. Syftet är dock inte att detaljreglera vilka insatser som behövs för att motverka ojämställdhet. Bedömningen av vad som behövs för att socialtjänsten ska kunna arbeta för jämlika och jämställda levnadsvillkor bör i stället avgöras på lokal nivå, där det kan anpassas efter lokala behov och förutsättningar. Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.[36] De nya bestämmelserna kan förbättra förutsättningarna för ett mer proaktivt arbete mot våld, eftersom kommunerna enligt förslaget i sin planering av insatser särskilt ska väga in behovet av tidiga och förebyggande insatser.

I Skolsäkerhetsutredningens delbetänkande föreslås vidare att skolväsendet ska involveras mer i arbetet för att motverka brott.[37] Det föreslås även att skolorna som utgångspunkt, om inte övervägande skäl talar emot det, ska anmäla misstänkta brott som har sam-

[36] Prop. 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.*
[37] SOU 2024:17. *Skolor mot brott.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

band med skolans verksamhet. Förslagen bereds fortfarande i Regeringskansliet.

Det våldsförebyggande arbetet inom jämställdhetspolitiken behöver samordnas med närliggande områden

Samma risk- och skyddsfaktorer har betydelse för många olika samhällsproblem, till exempel våld, ohälsa, utanförskap och droganvändning. Främjande och förebyggande insatser kan således ha effekt på flera områden.[38] Att utsättas för eller bevittna våld i hemmet är till exempel en riskfaktor för att senare involveras i kriminalitet.[39] Ett våldsförebyggande arbete inom ramen för den strategi som vi föreslår kan därmed bidra till måluppfyllelsen av bland annat regeringens brottsförebyggande strategi. Arbete som sker inom ramen för närliggande områden, till exempel för att förebygga socioekonomiska skillnader, segregation, psykisk ohälsa eller missbruk, kan också ha positiva effekter när det kommer till våld. Gemensamt för de våldsförebyggande insatser som faller inom ramen för jämställdhetspolitiken är att de behöver adressera frågor om kön, makt och sexualitet och syfta till att synliggöra och förändra begränsande normer kopplat till maskulinitet och femininitet.

Under den nuvarande strategin har det generella våldsförebyggande arbetet utvecklats. Uppföljningen visar att kommunernas våldsförebyggande arbete dock ofta är knutet till socialtjänsten och dess uppdrag. De arbetar i högre utsträckning med insatser riktade direkt till våldsutsatta och våldsutövare. Det är färre kommuner som genomför universellt eller selektivt våldsförebyggande insatser utifrån kommunernas styrdokument om våld. Av de kommuner som uppger att de har sådana styrdokument anger 86 procent att indikerad våldsprevention med våldsutsatta ingår och 62 procent anger att styrdokumentet omfattar universell våldsprevention. Ett resultat av detta är att det ofta finns en svag koppling till andra förebyggande områden, till exempel det brottsförebyggande arbetet och arbetet för att förebygga användning och skador av alkohol, narkotika, dopning, tobaks-

[38] Social & health impact center (2021). *Risk- och skyddsfaktorer – vad vet vi och vad kan göras med kunskapen?* RISE-rapport 2022:34.
[39] Se till exempel Levell, J. (2022). *Boys, Childhood Domestic Abuse and Gang Involvement.* Bristol University Press.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

och nikotinprodukter och spel om pengar (ANDTS).[40] Även kommuner vi har pratat med har framfört att arbetet mot våld tenderar att hamna på socialtjänsten. Arbetet behöver dock vara genomgående och bedrivas på bred front i fler av kommunens förvaltningar och verksamheter som möter medborgarna på olika sätt.

Skolverksamheter är viktiga för att främja trygghet

Förskolan och skolan, inklusive de anpassade skolformerna och specialskolan, har en roll i ett systematiskt våldsförebyggande arbete. Verksamheterna ska vara en trygg plats för barn och elever att utvecklas och lära i. Arbetet med att främja trygghet, samt motverka kränkande behandling och diskriminering så som trakasserier och sexuella trakasserier är centralt. Uppdraget i skolan att förmedla kunskaper och värden bidrar i ett universellt våldsförebyggande arbete. Skolan ska exempelvis främja jämställdhet, vilket omfattar bland annat arbete med normer kring kön och säkerställa att tryggheten är jämställd. Att motverka hedersnormer ingår i skolans arbete att främja jämställdhet.

Förskolan och skolan kan vara en plats för att uppmärksamma och därmed skapa förutsättningar att bryta barns utsatthet. Alla som arbetar i förskola och skola har ett ansvar att genast anmäla till socialtjänsten om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). Det är vidare viktigt att förskolan och skolan har rutiner för samverkan med socialtjänsten.[41] Dessa verksamheter behöver också få förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Det är viktigt att elevhälsan involveras i sådant arbete, enligt flera aktörer vi har mött. Elevhälsan bör också enligt civilsamhällesorganisationer få i uppdrag att fråga om våld under skolgången.

Vidare möter fritidsverksamheter många barn och unga. Det är verksamheter där man har möjlighet att adressera frågor såsom att behandla varandra med respekt och att inte uttrycka sig eller bete sig kränkande eller kontrollerande. Det våldsförebyggande arbetet i skolan behöver omfatta de digitala kanaler och arenor som barn

[40] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra*. Rapport 2024:9.
[41] Se även SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld*, s. 127.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

och unga använder, såsom sociala medier, eftersom våld och kränkningar förekommer även där.[42]

Fler insatser behöver riktas till vårdnadshavare

Vid sidan om skolan är insatser riktade till vårdnadshavare en viktig del i ett tidigt förebyggande arbete, vilket har lyfts av bland annat regioner, kommuner och civilsamhällesorganisationer. Föräldraskapsstödjande insatser kan stärka skyddsfaktorer och bidra till att minska våld och konflikter i familjer. Det finns behov av föräldraskapsstödjande insatser på flera olika arenor för att nå alla grupper av föräldrar. Insatser till föräldrar med särskilda behov, som kognitiva nedsättningar och psykisk ohälsa eller som har utländsk bakgrund, är exempel på föräldragrupper som i lägre utsträckning nås av föräldraskapsstödjande insatser.[43] Viktiga arenor är till exempel mödra- och barnhälsovården och familjecentraler. Familjecentraler kan vidare vara en viktig plattform för myndighetsgemensamma insatser för att tidigt förebygga hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive könsstympning. Inom hälso- och sjukvården är ungdomsmottagningarna ytterligare en arena där förebyggande insatser med fokus på ungas normer och värderingar kan genomföras. Även habiliteringsverksamheterna har möjligheter att arbeta förebyggande inom ramen för sitt långsiktiga habiliterande uppdrag.[44] Samverkan mellan hälso- och sjukvården, ungdomsmottagningar, socialtjänst och förskola och skola behöver stärkas inom detta område.

Även kommunala familjerådgivningar kan fungera som viktiga aktörer i att förebygga våld i nära relationer. I budgetpropositionen för 2025 har regeringen föreslagit satsningar för att förstärka den våldsförebyggande familjerådgivningen. Regeringen föreslår att 50 miljoner kronor avsätts för ändamålen för 2025 och beräknar att avsätta 50 miljoner kronor årligen till och med 2028.

[42] Se till exempel Svedin, C G, Landberg, Å & Jonsson, L (2021). *Unga, sex och internet efter #metoo. Om ungdomars sexualitet och utsatthet för sexuella övergrepp och sexuell exploatering i Sverige 2020/2021.* Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
[43] Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (2023). *Fortsatt stöd i genomförande av nationell strategi för ett stärkt föräldraskapsstöd.* AD 2022-1851.
[44] Myndigheten för delaktighet (2023) *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning.* Rapport 2023:11.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Att förebygga våld och motverka hedersnormer behöver vara en del i arbetet för integration och mot segregation

Migrationsverket har sedan 2021 haft i dag uppdrag att ge samhällsintroduktion till asylsökande. Introduktionen tar bland annat upp frågor om jämställdhet, samtyckeslagstiftningen, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck (inkluderat information om stödinsatser för våldsutsatta kvinnor och barn), månggifte, könsstympning och barnäktenskap.[45] Andelen som deltagit har legat kring två tredjedelar av alla som kallats. Regeringen anser att det är av stor vikt att så många som möjligt deltar. Samhällsintroduktionen kommer därför att bli obligatorisk genom en ny bestämmelse i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (3 c §). Ändringen börjar gälla den 1 mars 2025.[46] För att förebygga våld och våldsutsatthet kan det finnas behov av informationsinsatser riktade till personer som kommer till Sverige på andra grunder, till exempel genom anhöriginvandring på grund av anknytning (se avsnitt 12.2.4).

Även samhällsorientering för vissa nyanlända är ett forum för information och dialog samt ge möjlighet att utveckla kunskap om bland annat individers rättigheter och skyldigheter i det svenska samhället, de grundläggande demokratiska värderingarna och jämställdhet. Kommunerna ansvarar för att erbjuda samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Enligt förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska länsstyrelserna främja och stödja samarbete mellan kommuner om samhällsorientering och följa upp verksamheten (11–13 §§). En utredning väntas inom kort lämna ett betänkande med förslag på förbättrad samhällsorientering.[47] Vid sidan om samhällsintroduktion och samhällsorientering kan bland annat hälso- och sjukvården spela en viktig roll.

Det integrationspolitiska målet är att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen.[48] Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av

[45] Ju2021/00356. (2021-01-28). *Uppdrag till Migrationsverket att förbereda införandet av en obligatorisk samhällsintroduktion för asylsökande.*
[46] Prop. 2024/25:49. *En ny ordning för asylsökandes boende*, s. 62 ff.
[47] Dir. 2023:169. *En förbättrad samhällsorientering för nyanlända.*
[48] Prop. 2024/25:1. *Budgetproposition för 2025.* Utgiftsområde 13.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund. En utredning som nyligen lämnats till regeringen lyfter att en framgångsrik social integration bygger på respekt för människors grundläggande mänskliga rättigheter. Det innebär att utanförskap och alla former av diskriminering måste motverkas. Det innebär också att alla oavsett bakgrund ska kunna leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. Negativ social kontroll som begränsar den enskildes självbestämmanderätt, liv och frihet måste därför motverkas. Hedersrelaterat våld och förtryck samt tvångsäktenskap är frågor som kräver insatser och åtgärder från samhällets sida.[49]

Ökad segregation kan leda till att hedersnormer i områden med socioekonomiska utmaningar förstärks.[50] Därför är det angeläget att främja jämställdhet och utmana hedersnormer i dessa områden. Därtill är det viktigt att genomföra universellt våldsförebyggande arbete som omfattar olika grupper och bostadsområden eftersom normer kring maskulinitet och kvinnors och flickors självbestämmanderätt formas i olika sammanhang och finns överallt. Ett hållbart utvecklingsarbete behöver ske utifrån ett helhetsperspektiv, genom hela styrkedjan för att nå hela vägen ut till invånaren. Ett träffsäkert jämställdhetsarbete måste också beakta jämlikhet genom att se till andra diskrimineringsgrunder som påverkar människors livsvillkor. Det långsiktiga integrationsarbetet behöver därför genomsyras av insatser för att öka jämställdheten och motverka olika former av våld.[51]

[49] SOU 2024:12. *Mål och mening med integration.*
[50] Baianstovu, R., Strid, S., Cinthio, H., Särnstedt Gramnaes, E. & Enelo, J.M. (2019). *Heder och samhälle: Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar.* Working Papers and Reports Social Work. Rapport nr 17. Örebro universitet.
[51] Se till exempel SOU 2024:12. *Mål och mening med integration.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Ny kunskap och metodutveckling

Det finns ett stort behov av forskning om effekter av våldsförebyggande metoder.[52] Det behövs även metodutveckling och kunskap om fungerande arbetssätt och metoder. Därtill behövs mer forskning om förebyggande arbete med fokus på våldsutsatthet där multipel utsatthet förekommer, som till exempel hedersvåld, funktionsnedsättning, migrantbakgrund, könsidentitet och homo- och bisexualitet, sexuell exploatering, prostitution och människohandel.[53] I en litteraturöversikt från 2022 framkommer att det i stor utsträckning saknas evidensbaserade metoder på området för att förebygga sexuell exploatering av barn och människohandel. Det behöver utvecklas insatser som fokuserar på att förebygga övergrepp.[54] Förebyggande arbetssätt och metoder behöver följas upp och utvärderas i större utsträckning och olika myndigheters roller och ansvar behöver förtydligas.[55] Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att översätta och anpassa evidensbaserade våldsförebyggande program. Uppdraget ska delredovisas i oktober 2025 och slutredovisas senast oktober 2030.[56]

Inriktningen för arbetet

Vi bedömer att inriktningen för arbetet inom detta strategiska område bör vara:

- Motverka begränsande normer kring kön och sexualitet.
- Stärkt arbete för en samtyckeskultur.
- Jämställt föräldraskap för att förebygga våld.
- Tidigt förebyggande arbete mot efterfrågan och insatser för att förhindra utnyttjande i prostitution och sexuell exploatering.

---

[52] Franzén, A. & Gottzén, L. (2020). *Våldsprevention i Sverige: En forskningsöversikt.* Stockholms universitet, Barn- och ungdomsvetenskap: Forskning 2020:2.
[53] Forte (2022). *Förebyggande arbete och riskhantering av våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. En systematisk kartläggning.*
[54] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Att förebygga sexuell exploatering. En omfattande kartläggande litteraturöversikt gällande metoder och arbetssätt för att förebygga sexuell exploatering av barn, sexuella övergrepp mot barn, prostitution samt människohandel för sexuella ändamål.* Rapport 2022:23.
[55] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.
[56] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2024/00844. *Ändringsbeslut 2024-06-13 Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Tidigt förebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive könsstympning.

11.2.2 Upptäckt av våld – mer aktivt arbete för att upptäcka och agera vid våld

Att upptäcka våld i ett tidigt skede, både hos personer som är utsatta och personer som utövar våld, innebär en möjlighet att stoppa våldet. Personer som utsatts för våld ska få stöd, skydd och vård (se avsnitt 11.2.3). De som utövar våld mot närstående ska få insatser för att sluta med det (se avsnitt 11.2.5). Att fler yrkesverksamma ställer frågor om våld är därför centralt och ett skäl till att frågan bör vara ett strategiskt område i strategin. Samhällets förmåga att upptäcka och agera vid våld behöver utvecklas, både våld som pågår och våld som skett tidigare i livet. Likaså behövs det ett utökat uppsökande arbete och lättillgänglig information om vart man kan vända sig för att få stöd som alla kan ta del av. Detta är inte minst viktigt för barn och unga, eftersom det inte är ovanligt att barn uppger att de inte vet eller är osäkra på vart de kan vända sig om de själva eller någon de känner är utsatt för våld.[57] Barn uppger att det är viktigt att vuxna vågar fråga om utsatthet för våld och övergrepp, eftersom det underlättar för barn att våga berätta om sin utsatthet. Skolan ses som en viktig plats för sådana samtal.[58]

Arbetsgivare, både inom privat och offentlig sektor, har också ett ansvar att utveckla arbetet med att fråga medarbetare om erfarenheter av utsatthet för våld och sexuella trakasserier. En undersökning visar att nästan 10 procent av de som utsatts för våld i nära relationer upplever att våldet följer med till arbetsplatsen. Konsekvenserna är tydliga, bland annat högre sjukfrånvaro, sämre prestation och koncentration.[59] Trots detta saknar många arbetsgivare rutiner för att stötta dessa medarbetare. Fler myndigheter bör arbeta för ökad upptäckt av våld. Fler arbetsgivare, inte minst inom staten, skulle kunna ta ett större arbetsgivaransvar vid medarbetares utsatt-

[57] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld,* bilaga 3 Barns erfarenheter av våld, att berätta och få hjälp.
[58] Ibid. Bilaga 5 Ecpat – En uppväxt fri från våld, bilaga 8 Killars våld mot tjejer och våld i ungas parrelationer. Ungas röster om samhällets stöd.
[59] Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Kan arbetsplatsen vara trygg när hemmet inte är det? Hur våld i nära relationer påverkar arbetsplatsen, en undersökning på sju svenska myndigheter.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

het och utövande av våld.[60] Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet är ett kunskapsnav i Norden för hållbara villkor i utbildning, forskning och arbetsliv. De är bland annat en resurs i arbetet mot sexuella trakasserier i arbetslivet.

Våld sker på många olika arenor i samhället och fler aktörer bör och kan agera för att öka upptäckten av våld. Förutom offentliga verksamheter kan det handla om privata företag, bostadsrättsföreningar, restauranger, nattklubbar och andra nöjesaktörer. Dessa aktörer kan exempelvis bidra genom att tillhandahålla information om vart våldsutsatta och personer som utövar våld kan vända sig samt ha rutiner för hur de ska agera om våld förekommer inom ramen för verksamheten.

Arbetet för att upptäcka och agera vid våld behöver utvecklas

Det finns flera rapporter som visar att arbetet för att upptäcka våld och agera när våld upptäcks kan utvecklas.[61] Det finns brister i regelefterlevnad och handläggning hos socialtjänst och vårdgivare, vilket försvårar upptäckten och i värsta fall också döljer pågående våld. Många kommuner och vårdcentraler saknar rutiner för att ställa frågor om våld för att kunna upptäcka både våldsutsatta och våldsutövare. Det saknas också rutiner för att upptäcka barn som bevittnat våld som behöver stöd och hjälp.[62]

Ökad upptäckt av våld och ett verkningsfullt agerande är angeläget i alla de delar som delmålet omfattar, exempelvis utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck, sexuellt våld och exploatering, prostitution och människohandel. Chefer och ledning i olika verksamheter har ett ansvar att återkommande följa upp och se över rutinerna i den egna verksamheten, både gällande arbetet med våldsutsatta och våldsutövare.

[60] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Våldsförebyggande satsningar ger resultat.* Rapport 2022:17.
[61] Se till exempel Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* IVO 2024–04, Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023* och Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Ett värdigt liv – att åldras fredad från våld.* Rapport 2024:11.
[62] Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* IVO 2024–04.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Det är avgörande att de yrkesverksamma som ska ställa frågor om våld har grundläggande kunskap om våld, till exempel om kopplingen till fysisk och psykisk ohälsa samt direkta och indirekta hälsoeffekter av våldsutsatthet och att utöva våld. Yrkesverksamma behöver också ha kunskap om hur frågor om våld bör ställas och säkerställa att det finns förutsättningar att svara, till exempel genom att samtalen sker enskilt utan närvarande partner, omsorgsperson eller förälder. Det handlar bland annat om att skapa goda förutsättningar för både barn och vuxna att berätta om erfarenheter av våldsutsatthet och sexuell exploatering. Det kan bidra till att underlätta för våldsutsatta att lämna våldsamma relationer och att upptäcka utsatthet för sexuell exploatering. Det handlar också om att skapa goda förutsättningar för verksamheterna, till exempel genom att säkerställa att det avsätts tillräckligt med resurser. Yrkesverksamma behöver också veta var de ska hänvisa individer vidare för stöd och skydd, om detta inte åligger den egna verksamheten. I det fall det är ett ansvar för den egna verksamheten, behöver man agera och se till att den som är våldsutsatt och att den som utövar våld får de insatser de behöver samt att dessa följs upp.

Hälso- och sjukvården har en viktig roll

Hälso- och sjukvården har en viktig roll i att upptäcka våldsutsatthet och våldsutövande. Särskilt viktiga är bland andra mödrahälsovården, beroendevården, vuxenpsykiatrin och barn- och ungdomspsykiatrin.[63] Andra angelägna områden inom hälso- och sjukvården är primärvård, barnhälsovård, elevhälsa, tandvård och habilitering. Det behöver finnas stödstrukturer för yrkesverksamma, för att underlätta för dem att ställa frågor och kunna agera vid våldsutsatthet. Det finns annars risk att yrkesverksamma inte ställer frågor eller att frågor ställs på ett sätt som minskar benägenheten att svara. En studie i Region Stockholm har till exempel visat att endast knappt 60 procent av de gravida kvinnor som lever med pågående våldsutsatthet uppgav att de blivit tillfrågade om våld. Detta samtidigt som statistik från graviditetsregistret visade att 95,8 procent av de gravida kvinnorna i Region Stockholm tillfrågas om våld i nära rela-

[63] Socialstyrelsen (2014). *Att vilja se, vilja veta och att våga fråga. Vägledning för att öka förutsättningarna att upptäcka våldsutsatthet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

tion. Det kan tyda på att frågan ställs på ett sätt som inte tillåter reflektion eller eftertanke eller att frågan hastas över.[64] Hälso- och sjukvårdspersonal spelar också en viktig roll i att förebygga och förhindra könsstympning, särskilt inom mödrahälsovården, kvinnosjukvården, barnhälsovården och elevhälsan. Insatser kan till exempel vara att informera om att könsstympning inte är tillåtet och att ställa frågor och agera om det finns misstanke att en flicka eller kvinna utsatts för könsstympning. Kunskap och kompetens hos personalen är avgörande för arbetet.[65]

Även ungdomsmottagningar och elevhälsan kan spela en viktig roll för att öka upptäckten och agera vid identifierat våld bland barn och unga. Särskilt elevhälsan på gymnasiet har en viktig roll och stor möjlighet att upptäcka både våldsutövande och våldsutsatthet, till exempel inom ramen för hälsobesök som ska erbjudas elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Det kan vara ett sätt att öka upptäckten av våld i ungas relationer. Frågor som ställs i samband med hälsobesök är dock inte reglerat i dag. Hälsobesöken är också ett erbjudande och inte obligatoriskt.

Socialstyrelsen ska enligt lag genomföra utredningar bland annat när ett barn eller en vuxen person har dödats eller utsatts för försök till dödligt våld av en närstående eller tidigare närstående.[66] Den senaste utredningen visar att omkring hälften av gärningspersonerna och en fjärdedel av brottsoffren hade haft kontakt med socialtjänsten året före brottet, när det gäller ärenden med vuxna brottsoffer. Vanligast var kontakt med försörjningsstöds-, barn- eller missbruks- och beroendeenheter. Utredningen visar att offentliga aktörer sällan ställde frågor om våldsutsatthet, vilket bidrog till att våldet inte upptäcktes. Hälso- och sjukvården, framför allt psykiatrin och primärvården, var den samhällsaktör som flest brottsoffer och gärningspersoner hade haft kontakt med året före brottet. Bristerna handlar bland annat om att våldet inte upptäcktes, trots att riskfaktorer för våld förekom. I några fall var brottsoffrens arbetsgivare den enda aktör som hade misstankar om eller kände till brottsoffrets våldsutsatthet, men få arbetsgivare ställde frågor. Detta bidrog till

[64] Region Stockholm, Akademiskt primärvårdscentrum. (2022). *”Jag visste inte att vården kunde hjälpa mig”. Om kvinnors utsatthet för våld i nära relationer i Region Stockholm.*
[65] Socialstyrelsen (2024). *Kvinnlig könsstympning.* Artikelnummer: 2024-4-9031. Se även Socialstyrelsen (2024). *Kvinnlig könsstympning. Ett samtalsstöd för hälso- och sjukvården.* Artikelnummer 22024-5-9076.
[66] Lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

att våldet inte upptäcktes.[67] När det gäller dödligt partnervåld mot unga tjejer och kvinnor (upp till 25 år) så är separation som motiv och strypning som tillvägagångssätt utmärkande faktorer, jämfört med dödligt partnervåld mot kvinnor (26 år och äldre).[68]

Arbetet behöver samordnas med kunskapsstyrningen av hälso- och sjukvården

I våra samtal med regioner har de framfört att regionernas ansvar när det gäller upptäckt av våld skulle bli tydligare om våld på ett uttryckligt sätt omfattades av den nationella kunskapsstyrningen på området. De statliga myndigheter, bland annat Socialstyrelsen, som har i uppgift att styra med kunskap eller som har centrala roller för att bidra till framtagandet av underlag för sådan styrning ska samverka i ett rådgivande organ, Rådet för statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst. Detta regleras av förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst. Det finns 26 nationella programområden (NPO) som leder kunskapsstyrningen inom sitt respektive område. Systemet drivs av Sveriges regioner i samverkan med Sveriges kommuner och regioner (SKR).[69] Det bästa vore, enligt de regioner vi har talat med, att våld blev ett eget programområde. Regeringen har också tagit emot förslag om att se över möjligheten att låta Jämställdhetsmyndigheten och Barnafrid vid Linköpings universitet ingå i Rådet för styrning med kunskap.[70] Flera rapporter har dragit slutsatsen att kunskap om upptäckt, skydd och stöd inom hela området mäns våld mot kvinnor, såväl inom socialtjänst som hälso- och sjukvård, på sikt bör rymmas inom det råd för kunskapsstyrning av vård och omsorg som samlas vid Socialstyrelsen.[71]

---

[67] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.
[68] Caman, S. & Skott, S. (2023). *Dödligt partnervåld mot unga.* Utgiven av Jämställdhetsmyndigheten.
[69] Sveriges kommuner och regioner, m.fl. kunskapsstyrningvard.se/kunskapsstyrningvard/omkunskapsstyrning/nationellaarbetsgrupper.56237.html. (Hämtad 2024-11-27).
[70] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld*, s. 906.
[71] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Våldsförebyggande satsningar ger resultat.* Rapport 2022:17. Se även Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Regionerna har också framfört att vården inte har ett tydligt ansvar för att upptäcka våldsutövare i dag. Det skulle därför behöva förtydligas vad vården kan göra och hur gränsdragningen mellan socialtjänst och vård bör se ut. Hälso- och sjukvården skulle troligtvis kunna bidra mer till att upptäcka våldsutövare, framför allt i primärvård och psykiatrin. Regionerna framförde också att det faktum att det är ett brott att utöva våld, medför en osäkerhet hos vårdgivaren gällande hanteringen av personer som utövar våld jämfört med personer utsatta för våld. Detta behöver beaktas i utvecklingsarbetet kring våldsutövare och innebär att de som arbetar i hälso- och sjukvården måste veta vad de ska göra om de upptäcker våldsutövare. Det finns således behov av att överväga om det går att förtydliga hur hälso- och sjukvårdens ansvar ser ut när det gäller att upptäcka, förebygga och behandla våldsutövande mot närstående.[72] Personal inom hälso- och sjukvården får under vissa förutsättningar anmäla brott och lämna uppgifter till exempelvis Polismyndigheten i syfte att förebygga allvarligare vålds-, frids-, eller sexualbrott mot närstående (10 kap. 18 c § Offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Hälso- och sjukvården har enligt socialtjänstlagen (2001:453) också anmälningsskyldighet till socialtjänsten när barn misstänks fara illa (14 kap. 1 §). I våra samtal har det framkommit att det behövs mer kunskap om dessa sekretessbestämmelser för att yrkesverksamma ska kunna tillämpa dem på rätt sätt.

Polismyndigheten kan utveckla sitt arbete med att upptäcka våldsutsatthet och våldsutövande

Polismyndigheten har möjlighet att i större utsträckning upptäcka och agera vid våldsutsatthet och våldsutövande. Det finns exempelvis rapporter om att polisen inte alltid tagit upp polisanmälan efter larm om brott i nära relation. Vidare kontaktas inte alltid socialtjänsten när det finns kännedom om att en vuxen person utan barn är utsatt för våld av en närstående. För att socialtjänsten ska kunna ge stöd och hjälp i dessa fall är det angeläget att Polismyndigheten kontaktar socialtjänsten om brottsutsatta som kan vara i

[72] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880, s. 109.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

behov av socialtjänstens insatser.[73] Ett annat exempel är sexköp och människohandel, som är spaningsbrott som i hög grad upptäcks genom aktivt polisarbete. Att polisen prioriterar dessa brott, exempelvis genom uppsökande arbete, är därmed centralt för handläggningen och personuppklaringen av brotten men också för brottsoffrens tillgång till stöd och skydd.[74] Det har framkommit att Polismyndigheten inte bedriver uppsökande verksamhet i tillräcklig omfattning och myndigheten avser utveckla arbetet med hjälp av uppsökande prostitutionsgrupper.[75] Även det uppsökande arbetet av barn och unga som exploateras sexuellt behöver utvecklas. Regionkoordinatorerna bidrar med kunskapshöjande insatser men även Polismyndigheten behöver vara delaktig i det uppsökande arbetet.[76]

Upptäckten av barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck behöver öka

Det är avgörande att yrkesverksamma har relevant kunskap och använder rätt verktyg för att förebygga och upptäcka hedersrelaterat våld och säkerställa stöd till utsatta. Ett exempel är att skolan och förskolan har rutiner för samverkan med socialtjänsten och vikten av att personalen anmäler oro för barn till socialtjänsten vid misstanke om att barn far illa. Vidare behöver socialtjänsten agera på de orosanmälningar de tar emot. Om förskolan och skolan misstänker att en elev har utsatts för ett brott är det viktigt att skolan agerar och också bedömer om de ska göra en polisanmälan.

De kommunrepresentanter vi har pratat med har också framfört att det ser olika ut över landet vad gäller hur skolor och kommuner arbetar kring barn som förs ut ur landet i en hederskontext. Vissa kommuner arbetar uppsökande medan andra inte gör det. Statistik från Utrikesdepartementet visar också att en stor andel av barnen varit kända hos socialtjänsten innan de förs ut ur landet.[77] Myn-

[73] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.
[74] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9.
[75] SOU 2023:97. *Ut ur utsatthet*, s. 275 samt Polismyndigheten (2024). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 25.* Dnr A576.461/2023.
[76] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel 2023.* Rapport 2024:3, s. 45.
[77] Regeringen. www.regeringen.se/uds-reseinformation/hjalp-till-svenskar-utomlands/familjerelaterat-tvang-i-utlandet/statistik---familjerelaterat-tvang/. (Hämtad 2024-11-25).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

digheten för delaktighet (MFD) har i ett pågående uppdrag vidare sett att yrkesverksamma upplever att det är svårt att skilja obefogad kontroll, begränsningar eller manipulation, som skulle vara tecken på hedersrelaterat våld och förtryck, från vad som anses vara en rimlig form av stöd, omsorg eller skydd i vardagen för barn, unga och vuxna med funktionsnedsättning.[78]

Upptäckten av barn och unga som är utsatta för sexuell exploatering och våld i nära relationer behöver öka

Civilsamhällesorganisationer har i våra samtal lyft att samhället behöver bli bättre på att upptäcka unga som är utsatta för sexuella övergrepp och sexuell exploatering. Åtgärder behövs för att förbättra kunskapen och höja medvetenheten om denna typ av utsatthet hos barn, deras föräldrar och hos yrkesverksamma som möter barn. Ett grundläggande hinder för att få stöd är att personer utsatta för sexuell exploatering sällan själva söker hjälp för sin utsatthet och inte heller upptäcks av socialtjänst, hälso- och sjukvård eller på annat sätt.[79] Barn och unga som utsätts för sexuellt våld och sexuell exploatering är inte sällan aktuella hos socialtjänsten, men av andra anledningar än den sexuella utsattheten. Det är därför viktigt att de får frågor om detta så att utsattheten upptäcks.[80] Därför är det också viktigt med ett uppsökande arbete, även på internet, eftersom sexuell exploatering och grooming ofta sker via den digitala arenan. För att öka upptäckten av utsatta behövs även metodutveckling, eftersom det är få myndigheter som arbetar med uppsökande arbete på nätet.[81] Det är vidare viktigt att lagstiftningen följer med för att möta den digitala utvecklingen och för att den ska kunna vara ett effektivt verktyg för att motverka den internationella dimensionen av utnyttjande i prostitution och människohandel bland annat kopplat till så kallade digitala bordeller.

[78] S2023/02178 (delvis). (2023-06-29). *Uppdrag att kartlägga och utveckla stödmaterial om våld mot barn och unga med funktionsnedsättning samt fördjupad kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck mot personer med funktionsnedsättning.*
[79] SOU 2023:97. *Ut ur utsatthet*, s. 272, 284.
[80] Socialstyrelsen (2024). *Förstudie: Stärka socialtjänstens förmåga att uppmärksamma våldsutsatthet och våldsutövande hos personer med missbruk/beroende.*
[81] SOU 2023:98. *Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Civilsamhällesorganisationer har i våra samtal påtalat vikten av att uppmärksamma våld i ungas relationer i större utsträckning, bland annat killars våld mot tjejer. Trots att våldet i ungas parrelationer är lika mångsidigt och grovt som i vuxnas relationer, är det ofta osynligt i kunskapsstöd för socialtjänsten. Yrkesverksamma som arbetar med barn och unga i socialtjänsten är inte alltid medvetna om att våld i nära relationer är en viktig aspekt att lyfta in i mötet med unga. Våld i nära relationer kopplas främst ihop med de som arbetar med vuxna och fokus hamnar lätt på föräldrars våld mot barn.[82] Vid sidan av yrkesverksamma är det angeläget att öka kunskapen hos vårdnadshavare om våld i ungas relationer och hur vuxna kan agera. Unga själva uppger att föräldrar kan spela en viktig roll för att förebygga, upptäcka och stötta utsatta. De menar vidare att det finns ett behov av att föräldrar får bättre kunskap, både så att de kan hjälpa och upptäcka men också prata med sina barn om våld och relationer tidigt.[83]

Särskild utsatthet och sårbarhet för våld behöver uppmärksammas i arbetet

En central del i att öka upptäckt av våld och våldsutsatthet är att säkerställa att arbetet omfattar verksamheter och yrkesverksamma som möter personer eller grupper i särskild utsatthet och sårbarhet. Det kan till exempel handla om funktionsnedsättning, sexuell läggning, tillhörighet till en nationell minoritet eller utländsk bakgrund som kan innebära sårbarhetsfaktorer för våldsutsatthet. Även sämre levnadsvillkor, exempelvis till följd av ens ekonomiska situation, kan öka risken för att utsättas för våld. En persons livssituation påverkas av de maktstrukturer och normer som råder i samhället, vilket i sin tur kan påverka en person eller grupps möjlighet att få tillgång till samhällets stöd. Det kan innebära att den enskilde kan vara extra sårbar för att utsättas för våld, men att det inte uppmärksammas på grund av brister i samhället.[84] Därför behövs sådana sår-

[82] Socialstyrelsen. www.socialstyrelsen.se/aktuellt/vald-unga-par-osynligt-kunskapsstod/. (Hämtad 2024-12-23).
[83] Stiftelsen 1000 möjligheter (2024). *Killars våld mot tjejer och våld i ungas relationer – från osynligt område till prioriterad politisk fråga?*
[84] Socialstyrelsen (2023). *Våld i nära relationer. Handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården*, s. 24, 82.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

barhetsfaktorer i större utsträckning uppmärksammas i arbetet med upptäckt av våld.

Våldsutsatthet bland äldre upptäcks sällan och det är få verksamheter inom äldreomsorgen som ställer frågor om våld.[85] Det behövs ökad kunskap, kunskapsstöd samt kommunikationsstöd för att öka upptäckten av våldsutsatthet bland personer med funktionsnedsättning.[86] Det går också att se att de problem kopplat till ojämställdhet som finns i befolkningen i stort, reproduceras och ibland fördjupas bland flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning. Det är till exempel en större skillnad mellan kvinnor och män med funktionsnedsättning som uppger att de lider av psykisk ohälsa, än det är mellan kvinnor och män utan funktionsnedsättning.[87]

Civilsamhällesorganisationer med fokus på kvinnor i prostitution och i missbruk har vidare påtalat att samhället sällan upptäcker och agerar på det våld som dessa målgrupper utsätts för. Brukar- och civilsamhällesorganisationer beskriver till exempel att socialtjänsten uppfattas blunda aktivt och bortförklara våldet och synliga märken antas bero på drogerna. Våld och sexuellt våld hos personer med missbruk/beroende är normaliserat både av de utsatta själva och av socialtjänsten och samhället. Brukarorganisationerna anser att missbruk/beroende i sig kan ses som en indikation på att det förekommer våld. De anser att frågan om våld bör ställas, men under förutsättning att socialtjänsten sedan också agerar på svaret och erbjuder skydd och stöd. Det räcker inte att bara ställa frågan.[88]

Samhällsaktörer behöver också utveckla sitt arbete med upptäckt av våld så det tydligare omfattar hbtqi-personer och möter gruppens olika behov. Det finns studier som visar att hbtqi-personer undviker att söka stöd och hjälp av rädsla för att bli fördomsfullt bemötta. Det finns också exempel på att utsattheten inte tas på allvar och att yrkesverksamma förminskar eller bortförklarar det

[85] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Ett värdigt liv – att åldras fredad från våld.* Rapport 2024:11.
[86] Myndigheten för delaktighet (2023). *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning.* Rapport 2023:11.
[87] Myndigheten för delaktighet (2021). *Jämställdhetsintegrering i Myndigheten för delaktighet Inriktning för perioden 2022–2025.* Rapport 2021:13.
[88] Socialstyrelsen (2024). *Förstudie: Stärka socialtjänstens förmåga att uppmärksamma våldsutsatthet och våldsutövande hos personer med missbruk/beroende.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

pågående våldet.[89] Detta trots att det finns forskning som visar att visar att hbtqi-personer i stor utsträckning utsätts för våld, inklusive partnervåld och sexuellt våld. Det finns även studier som visat relativt höga siffror för partnervåld mot transpersoner, även om kunskapen om utsattheten är begränsad.[90]

Ny kunskap och metodutveckling

Implementering av kunskap och rutiner för upptäckt, liksom kontinuerlig uppföljning av arbetet är helt centralt för att stärka samhällets möjligheter till tidig upptäckt av våld. Det finns en hel del kunskap, men den används inte eller så saknas det rutiner för att alla i verksamheten ska kunna använda kunskapen. Det handlar också om att kunskapsområdet och frågor som rör våld inte prioriteras i verksamheterna.[91] Det krävs ett systematiskt kvalitetsarbete för att säkerställa att det blir ett prioriterat område, där beslutsfattare, till exempel skolhuvudmän och rektorer, prioriterar arbetet och avsätter tid och resurser.

Inriktningen för arbetet

Vi bedömer att inriktningen för arbetet inom detta strategiska område bör vara:

- Stärkt kunskap och kapacitet för att upptäcka och att agera vid våld inom hälso- och sjukvården.
- Särskild uppmärksamhet för våld i ungas relationer och ungas våldsutsatthet.
- Ökad kapacitet att upptäcka och agera vid våldsutsatthet i sårbara grupper.

---

[89] Holmberg, C. (2022). *Genväg till forskning nr 17, Kunskapsläget om våld i samkönade och transpersoners relationer.* Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer, VKV.
[90] Nationellt centrum för kvinnofrid (2018). *Våld mot hbtq-personer – en forsknings- och kunskapsöversikt.* NCK-rapport 2018:1.
[91] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Kommuners förutsättningar i arbetet mot mäns våld mot kvinnor.* Underlagsrapport 2024:7, s. 60–65 samt s. 64–67. Forte (2022). *Förebyggande arbete och riskhantering av våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. En systematisk kartläggning*, s. 64–74 samt missiv s. 3–4.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Verka för att fler arbetsgivare arbetar med upptäckt av våld.
- Tidig upptäckt av hedersrelaterat våld och förtryck.

11.2.3 Stöd och skydd till våldsutsatta – förbättrad tillgång och ökad jämlikhet över hela landet

Tillgången till stöd- och skyddsinsatser är i dag inte jämlik över landet. De geografiska skillnaderna är stora och vissa målgrupper får inte tillgång till insatser utifrån behov. Det finns också stora brister i myndigheternas arbete. Detta trots att det finns lagstiftning som ska säkerställa stöd- och skyddsinsatser till utsatta. Det finns allvarliga brister i socialnämndernas handläggning, bland annat genom att barn inte kommer till tals eller genom otillräckliga utredningar om barns behov av skydd och stöd vid våldsutsatthet. Vidare finns en hög förekomst av våldsutsatthet hos vuxna på boenden enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Det har också funnits brister i socialnämndernas systematiska kvalitetsarbete som rör mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.[92] Det finns stora luckor i samhällets skyddsnät och stora skillnader mellan kommunerna när det gäller vilka insatser som erbjuds och i vilken omfattning.[93] Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall har upprepade gånger visat att de våldsutsatta fått få eller inga insatser alls. En orsak kan vara att socialtjänsten inte insåg allvaret i brottsoffrens situation, i de allra flesta fall en våldsutsatt kvinna, utan i stället förminskade och normaliserade våldet. Socialtjänsten följer inte alltid upp sina insatser till våldsutsatta för att få kunskap om insatsernas resultat.[94] Det är fortfarande mindre än en tredjedel av kommunerna som har genomfört individbaserad systematisk uppföljning av stödinsatsernas resultat till enskilda.[95] Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) erbjuder stöd för att arbeta med individbaserad systematisk uppföljning av insatser till

[92] Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* IVO 2024-04.
[93] Ibid. Se även Ekström, V. (2016). *Det besvärliga våldet. Socialtjänstens stöd till kvinnor utsatta för våld i nära relationer.* Doktorsavhandling. Linköping: Linköpings universitet.
[94] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.
[95] Socialstyrelsen (2024). *Öppna jämförelser 2024 – Våld i nära relationer.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

våldsutsatta. Det är tydligt att sådant stöd behöver ges även framöver. Att på lokal nivå följa upp och analysera verksamheternas insatser på gruppnivå är centralt för att få ökad kunskap om insatsernas resultat.

Stödet till brottsoffer är inte heller likvärdigt över landet. Mindre kommuner tenderar att erbjuda färre riktade stödinsatser och mindre specialiserat stöd än större kommuner. Vissa aktörer och verksamheter saknas helt i delar av landet och utmaningarna är särskilt stora i glesbygd.[96]

Sverige behöver utveckla samhällets stöd och skydd till våldsutsatta enligt internationella experter

GREVIO har riktat flera rekommendationer till Sverige som handlar om att stärka skyddet för våldsutsatta.[97] Bland annat rekommenderas Sverige att:

- Utveckla metoder för samarbete mellan olika myndigheter för att säkerställa samordning och samarbete i enskilda fall av våld mot kvinnor bland alla relevanta aktörer, särskilt lokala aktörer. Metoderna som utvecklas behöver till fullo ta hänsyn till de specifika behov som kan finnas hos kvinnor som blir utsatta för intersektionell diskriminering, till exempel kvinnor som tillhör minoritetsgrupper, kvinnor i missbruk och/eller prostitution och migrantkvinnor.
- Vidta åtgärder för att säkerställa specialiserade stödtjänster, inklusive långsiktigt psykologiskt stöd och traumavård, i hela landet.
- Fortsätta arbetet med att öka kvaliteten och kapaciteten i skyddade boenden, inklusive tillgång till bostäder till våldsutsatta kvinnor och deras barn.
- Säkerställa ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende så att barn får nödvändigt stöd och rådgivning, till exempel fortsatt tillgång till utbildning.

[96] Brottsoffermyndigheten (2024). *Samhällets samlade stöd till brottsoffer.*
[97] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden.* Rapport GREVIO/Inf(2018)15. Punkt 27, 129, 137, 141, 149.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Säkerställa en högre grad av medvetenhet om den specifika situationen för kvinnor från nationella minoriteter som utsätts för våld, som samiska och romska kvinnor.

Även civilsamhällesorganisationer har påtalat flera brister, till exempel när det gäller stöd och insatser till kvinnor med funktionsnedsättning, kvinnor i missbruk/beroende samt kvinnor utsatta för sexuellt våld.[98]

Det finns brister i stödet till personer som har utsatts för sexuellt våld

Samhällets stöd- och skyddsinsatser till barn och vuxna som har utsatts för sexuellt våld brister många gånger. Inte minst gäller detta för utsatthet via digitala kanaler. Det finns särskilda utmaningar i att ge stöd och skydd till brottsoffer utsatta i prostitution och människohandel.[99] Detta gäller även personer som utsatts för övergrepp vid produktion eller distribution av pornografi.[100] Flera länsstyrelser har i samtal med oss beskrivit att stöd och skydd för de som är utsatta i prostitution och människohandel är eftersatt i flera kommuner.

En kartläggning av vården för personer utsatta för sexuellt våld visar på behov av jämlik vård i hela landet samt en ökad kunskap om akuta vårdinsatser och ett professionellt bemötande till särskilt utsatta grupper.[101]

Det finns vidare kunskapsluckor hos yrkesverksamma inom socialtjänsten och rättsväsendet om sambandet mellan prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck, vilket är en målgrupp som befinner sig i stor utsatthet. Områdena hanteras i egna stuprör. Det får till konsekvens att delar av utsattheten missas eller prioriteras ned när det gäller vilka insatser av stöd och

[98] Birth rights Sweden m.fl. (2023). *Shadow Report: GREVIOs first thematic evaluation of Sweden: Building trust by delivering support, protection and justice.*
[99] SOU 2023:97. *Ut ur utsatthet.*
[100] SOU 2023:98. *Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras.*
[101] Sveriges kommuner och regioner (2020). *Vården vid sexuellt våld. Nuläge och vägar framåt.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

hjälp som ges till individen.[102] Kunskapen om denna målgrupp behöver därför öka.

Barn som har varit utsatta för sexuella övergrepp behöver specialiserad vård från hälso- och sjukvårdspersonal. Sexuella övergrepp kan få allvarliga psykiska effekter och en korrekt vård är också många gånger avgörande för de rättsliga processerna efter sexuella övergrepp. Ett sätt att säkerställa god vård är standardiserade och heltäckande praktiska riktlinjer. En jämförande studie av 34 europeiska länder som publicerades i början av 2024 visade att hälften av länderna saknar en sådan riktlinje, däribland Sverige. De länder som hade riktlinjer skiljde sig också åt i innehåll i riktlinjerna och det finns brister i implementeringen. Det kan enligt studien leda till att barn som utsatts för sexuella övergrepp inte får den bästa vården som de har rätt till.[103]

Stärkt skydd för personer som utnyttjas i prostitution och människohandel

Det framgår av socialtjänstlagen (2001:453) att socialtjänsten har ett ansvar för alla brottsoffer (5 kap. 11 §). Stödet till utsatta grupper ser dock olika ut. Utöver ökad kunskap finns det behov av olika former av kunskapsstöd till yrkesverksamma inom socialtjänsten i arbetet gällande samtliga målgrupper. Socialstyrelsen får meddela föreskrifter och allmänna råd som kompletterar socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen och som riktas till socialtjänsten såväl som till hälso- och sjukvården och tandvården. Föreskrifterna är bindande medan allmänna råd är generella rekommendationer för hur lagar och förordningar på området kan eller bör tillämpas. Dessa utgör ett viktigt tolkningsstöd för socialtjänsterna och hälso- och sjukvården i handläggningen av enskilda ärenden.

En utredning har nyligen föreslagit att Socialstyrelsen bör se över behov av och förutsättningar för att ta fram föreskrifter som preciserar socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar eller på annat sätt lämna vägledning i ärenden som rör brottsofferutsatta i

[102] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Brister i kunskap, stöd och insatser. Redovisning av uppdraget stärkt arbete mot prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck.* Rapport 2022:21.
[103] Otterman et al. (2024). *Clinical care of childhood sexual abuse: a systematic review and critical appraisal of guidelines from European countries.* The Lancet Regional Health – Europe, Volume 39, 2024, https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2024.100868.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

prostitution och människohandel för sexuella ändamål.[104] Utredningen föreslår därför ett tydliggörande tillägg i socialtjänstlagens brottsofferparagraf om att socialnämndens ansvar för att personer som utnyttjas eller har utnyttjats i sexuell exploatering, prostitution, eller människohandel för sexuella ändamål får det stöd och den hjälp de behöver för att kunna förändra sin situation.[105]

Regeringen har nyligen lämnat en proposition med förslag till ny socialtjänstlag. Där framgår att socialnämnden ska vara uppmärksam på att personer kan vara i behov av insatser för att förändra sin situation, såsom kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av en närstående man, andra personer som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av någon närstående samt personer som är eller har varit utsatta för våld eller förtryck med hedersmotiv.[106] Bestämmelsen nämner alltså nu uttryckligen våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Förslaget om ett uttryckligt tillägg gällande personer som utnyttjas i prostitution och människohandel har inte inkluderats. Vi anser att det är positivt att brottsofferparagrafen nu tar upp exempel på fall av utsatthet som socialnämnderna ska uppmärksamma, såväl de som utsätts för våld av närstående som hedersrelaterat våld och förtryck. Det är dock olyckligt att personer utsatta för prostitution, sexuell exploatering och människohandel inte ingår i uppräkningen. Regeringen understryker dock att socialnämndens ansvar för att ge brottsofferstöd omfattar alla som utsatts för brott och som har behov av sådant stöd. Det finns dock en risk att de brottsoffer som inte uttryckligen omnämns i bestämmelsen eller i Socialstyrelsens föreskrifter inte får rätt typ av insatser. Det finns ett fortsatt behov av bättre kunskapsstöd till yrkesverksamma avseende de som utsätts för våld av andra än en närstående, inte minst personer som utnyttjas i prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

[104] SOU 2023:97. *Ut ur utsatthet*, s. 358–363.
[105] Ibid., s. 353–358.
[106] Prop. 2024/25:89, *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*, s. 359–367 samt 677 ff.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Myndighetssamverkan behöver utvecklas

Enligt våra direktiv ska vårt förslag till nationell strategi uppmärksamma hur våldsutsatta lättare ska kunna lämna destruktiva relationer och hur skyddet för våldsutsatta kan öka. För att utsatta ska få det stöd och skydd de har rätt till behöver kedjan av samhällets stödinsatser fungera.[107] Myndigheter behöver känna till sina respektive ansvar och ges bästa möjliga förutsättningar för samverkan med utgångspunkt i gällande sekretesslagstiftning.

Myndigheterna behöver följa gällande regleringar, riktlinjer och metodstöd för att kunna tillhandahålla stöd och skydd till våldsutsatta. En stor del av arbetet handlar om att omsätta den kunskap och forskning som finns om verkningsfulla stöd- och skyddsinsatser i praktiken. Chefer och beslutsfattare spelar en viktig roll, eftersom ledningen är av stor betydelse vid implementering av nya arbetssätt. Det handlar om att legitimera arbetet och bidra med nödvändiga resurser till verksamhet och operativ personal.[108]

Vidare är det angeläget med en förbättrad myndighetssamverkan mellan ansvariga aktörer, eftersom våldsutsatta ofta är i behov av insatser från flera aktörer. Samverkan är något som ofta brister, särskilt på lokal nivå mellan exempelvis socialtjänst och polis.[109] Ett flertal aktörer som vi talat med, såväl myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhällesorganisationer, har särskilt pekat på behovet av förbättrad samverkan och samordning kring insatser till våldsutsatta. Det är angeläget att civilsamhällesorganisationer, till exempel ungdoms-, tjej- och kvinnojourer, görs delaktiga i samverkan, såväl på strategisk som operativ nivå. Även GREVIO har rekommenderat Sverige att förbättra myndighetssamverkan kring enskilda.[110] Det finns också goda exempel på sådan samverkan kring våldsutsatta, till exempel Barnahusen och regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. Regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel är ett annat exempel på en funktion som underlättar samordning och samverkan kring enskilda. Den här

[107] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.
[108] Olsson, H. (2023). *Att arbeta med implementering – ett möjligt framgångsrecept för en ansträngd socialtjänst.* Working Papers and Reports Social work 31.
[109] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* 2024-1-8880.
[110] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden.* Rapport GREVIO/Inf(2018)15. Punkt 27.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

typen av myndighetssamverkan behöver främjas, på så väl lokal och regional nivå, för att omfatta fler grupper. Till exempel har det framförts till oss av ideella organisationer att det vore värdefullt med ”barnahus för vuxna”. Även Polismyndigheten har föreslagit att regeringen närmare ska undersöka behovet av ett centrum för att stödja offer för människohandel, inspirerat av barnahus-modellen.[111] Det har också framförts till oss, bland annat av kommuner och civilsamhällesorganisationer, att det är viktigt att vidareutveckla Barnahusmodellen och säkerställa tillgång till barnahus i hela landet. En utredning har föreslagit att Brottsoffermyndigheten ska få i uppdrag att samordna, ge stöd och följa upp utvecklingen kopplat till samverkan avseende barn som deltar i brottsutredning med anledning av misstanke om utsatthet för våld.[112]

Ett utvecklingsområde i regeringens senaste åtgärdsprogram handlar om ett lämnaprogram för att lämna destruktiva relationer.[113] I det programmet ingår ett uppdrag till Socialstyrelsen om att ta fram ett förslag på hur ett samordnat system för stöd till våldsutsatta kan utformas. I uppdraget ingår att föreslå vilka åtgärder som kan vidtas för att tillgången till samordnat stöd för våldsutsatta kan öka och förbättras. I uppdraget ingår också att analysera och ta fram förslag på hur kontaktpersoner kan ingå i ett samordnat stöd till våldsutsatta individer. Myndigheten ska därtill analysera och ta fram förslag på hur ett samordnat stöd kan se ut, vilka aktörer som bör ingå, vilka yrkesgrupper som bör vara involverade och hur stödet kan individanpassas.[114] Inom arbetet mot människohandel finns en Manual vid misstanke om människohandel som tydliggör aktörers ansvar i stödprocessen. Det kan finnas anledning att utveckla liknande verktyg för andra våldsformer (se avsnitt 12.2.4).

[111] Polismyndigheten (2024). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 25.* Dnr A576.461/2023, s. 26.
[112] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld*. s. 885–887.
[113] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet (2024). A2024/00869. *Fri och trygg utan våld och förtryck. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026.*
[114] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2024/01307. *Ändringsbeslut 2024-06-27 Regleringsbrev för budgetåret avseende Socialstyrelsen.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Det behöver vara låga trösklar för att söka stöd och hjälp

Benägenheten att söka hjälp vid våldsutsatthet ser olika ut och stereotypa bilder av vem som är våldsutsatt kan vara en sak som försvårar för våldsutsatta att söka hjälp. Ungefär var sjätte person (16,4 procent) bland dem som utsattes för våld i nära relation under 2022 uppgav att de sökte någon form av stöd eller hjälp med anledning av utsattheten. Det var vanligare att kvinnor (19,2 procent) sökt hjälp, än att män (11,9 procent) hade gjort det.[115]

Forskning visar att våld i lesbiska och queera partnerrelationer inte alltid erkänns eller tas på allvar fullt ut eftersom deras erfarenheter inte överensstämmer med den samhälleliga bilden av våld i nära relationer.[116] Detsamma gäller även bland annat homosexuella män och transpersoner.[117] Det finns också forskning som visar att samiska kvinnor uppger högre våldsutsatthet jämfört med kvinnor i stort. Kunskapen om det samiska samhället är låg inom samhällets stödstrukturer vilket påverkar tillgången till stöd för gruppen.[118] Aktörer som tillhandahåller stöd och skydd behöver arbeta för att skapa inkluderande verksamheter med låga trösklar för utsatta. Det behöver vidare säkerställas att samhällets insatser också är tillgängliga utifrån olika livssituationer och behov, exempelvis oavsett funktionsförmåga.[119]

Att myndigheter arbetar för att säkerställa en mer jämlik tillgång till stöd- och skyddsinsatser i hela landet till våldsutsatta är därför en angelägen del i detta strategiska område. Det gäller såväl utifrån geografi som utifrån den enskildes livssituation och livsvillkor som kan påverka våldsutsattheten och stödinsatser. Ett livscykelperspektiv i arbetet med stöd och skydd är avgörande för att kunna möta de behov som finns för våldsutsatta genom hela livet, exempelvis beroende på ålder. För våldsutsatta äldre eller personer med funktionsnedsättning kan det till exempel behövas anpassat

[115] Brå (2024). *Brott i nära relation. Kartläggning av utsatthet under 2022 och under livstiden.* Rapport 2024:4.
[116] Ovesen, N. (2021). *Intimate partner violence and help-seeking in lesbian and queer relationships: Challenging recognition.* Diss. Uppsala universitet.
[117] RFSL (2018). *Kunskap och erfarenheter av arbete med våldsutsatta hbtq-personer. Ett kunskapsstöd från RFSL Stödmottagning.*
[118] Brandén, J., Nilsson, L. M., Burman, M., San Sebastian, M. & Stoor J. P. (2024). *Våld mot samiska kvinnor.*
[119] Myndigheten för delaktighet. (2023). *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning.* Rapport 2023:11.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

skyddat boende, där det också är möjligt att ta emot hemtjänstinsatser eller personlig assistans.[120]

Samhällets möjlighet att ge stöd och skydd till utsatta är också delvis avhängigt vilken kunskap och tillit som finns för insatserna. Förtroendet för socialtjänsten är förhållandevis litet jämfört med andra institutioner, samtidigt som många inte har så mycket kunskap om socialtjänstens arbete. Förtroendet skiljer sig också åt mellan olika grupper i befolkningen.[121] Därför är det inom ramen för arbetet också viktigt att kontinuerligt arbeta för att öka människors tilltro till, och kunskap om, samhällets aktörer, såsom socialtjänst och polis.

Stöd- och skyddsinsatser för personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck behöver utvecklas

Det finns brister i kommunernas arbete med personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, till exempel vad gäller riskbedömningar. Målgruppen får sällan den långsiktiga eftervård som krävs efter det akuta skedet. Bristande kunskap och vana att hantera hedersrelaterat våld och förtryck gör att socialtjänsten inte alltid ser de utsattas behov.[122]

Regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck är verksamheter som är viktiga för att utveckla arbetet riktat till personer som är eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. De spelar också en viktig roll i att ge stöd och kunskap till yrkesverksamma som möter målgruppen. Sådan myndighetssamverkan behöver utvecklas på fler platser i landet.

I en utvärdering av ett resurscentrum deltog totalt 91 ungdomar som växt upp i en hederskontext. I de kvalitativa intervjuerna framkom att ungdomarna hade stort behov av samtalsstöd för att skapa förståelse kring sin situation, för att kunna må bättre och känna sig stärkta kring vilka beslut de kan fatta kring sin livssituation. De lyfte också ett behov att stöd kring praktiska frågor och vikten av

[120] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Ett värdigt liv – att åldras fredad från våld.* Rapport 2024:11.
[121] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2024). *Väl förtrogen? Befolkningens förtroende för socialtjänstens arbete med barn, unga och familjer.* Rapport 2024:2.
[122] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). *Bära eller brista. Erfarenheter av socialtjänstens stöd vid hedersrelaterat våld och förtryck.* Rapport 2023:8.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

att olika insatser är samordnade.[123] En målgruppsanalys som genomförts av ett annat resurscentrum visar att målgruppens önskemål om hur stöd bör utformas ser olika ut. Målgruppen är heterogen och det finns olika behov för olika grupper, till exempel för utsatta med funktionsnedsättning eller hbtq-personer. Gemensamt för de intervjuade i målgruppsanalysen är att stödet behöver vara tillgängligt och ha låga trösklar.[124] MFD har i sitt pågående uppdrag sett hur tillgången till individanpassade och adekvata stöd- och hjälpinsatser för personer med funktionsnedsättning är en utmaning för socialtjänsten.[125]

Samhället brister också i stöd till barn som blir eller riskerar att bli bortförda för att utsättas för olika former av hedersrelaterat våld och förtryck till exempel könsstympning, barn- eller tvångsäktenskap eller så kallad uppfostringsresa. Till exempel finns det brister i socialtjänstens riskbedömningar. Riskbedömningar är särskilt viktiga när familjen har fått kännedom om att barnet eller den unga har berättat om sin situation för en samhällsinstans, exempelvis skola eller socialtjänst, samt när insatserna till individen eller familjen avslutas. Den vanligaste utlösande faktorn för ett bortförande är ett myndighetsbeslut eller ett nära förestående myndighetsbeslut.[126] Av de totalt 66 ärenden rörande familjerelaterat tvång som Utrikesdepartementet hanterade under 2023 hade socialtjänsten haft kännedom om individen eller individerna sedan tidigare i 36 av dessa ärenden.[127] Myndigheterna, exempelvis socialtjänsten, har alltså många gånger redan kännedom om barnet men har antingen inte agerat eller inte agerat med tillräckliga insatser. Myndigheter behöver se över hur de gör noggranna riskbedömningar och säkerställer att barnet eller den unga får det stöd och skydd som individen har rätt till och är i behov av.[128] Det kan till exempel handla om att ansöka om utreseförbud för barn (31 a § lagen [1990:52]

[123] Origo, Jonsson, L., Svedin, C G. & Jenstav, M. & Länsstyrelsen Stockholm (2024). *Origos samtalsstöd för ungdomar som växer upp i en hederskontext – En utvärdering.* (2024:18).
[124] Länsstyrelsen Skåne (2024). *Målgruppsanalys av personer som utsätts eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.* Dnr 17041–2024.
[125] S2023/02178 (delvis). (2023-06-29). *Uppdrag att kartlägga och utveckla stödmaterial om våld mot barn och unga med funktionsnedsättning samt fördjupad kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck mot personer med funktionsnedsättning.*
[126] Jämställdhetsmyndigheten (2023). *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd.* Rapport 2023:15.
[127] Regeringen. www.regeringen.se/uds-reseinformation/hjalp-till-svenskar-utomlands/familjerelaterat-tvang-i-utlandet/statistik---familjerelaterat-tvang. (Hämtad 2024-11-25).
[128] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Bortförda barn och unga.* Rapport 2022:25.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

med särskilda bestämmelser om vård av unga) eller att göra en polisanmälan.

Psykiskt våld och eftervåld behöver uppmärksammas mer

Någon form av psykiskt våld var den vanligaste formen av våld som både kvinnor och män utsatts för under 2022 (12,9 procent av kvinnorna och 10,7 procent av männen).[129] Det psykiska våldet är också det vanligast förekommande våldet när det gäller våld i ungas parrelationer och utövas ofta digitalt.[130] Stiftelsen 1000 möjligheter beskriver att unga som de varit i kontakt med menar att det är viktigt att öka kunskapen om psykiskt våld, eftersom både unga själva och omgivningen förknippar våldsutsatthet med fysiskt våld. Det blir i sin tur ett hinder för att söka och få stöd.[131]

Ett förslag om stärkt straffansvar mot psykiskt våld bereds för närvarande i Regeringskansliet.[132] Det finns dock svårigheter och risker för missbruk av psykiskt våld som en egen brottstyp. Utsatthet för psykiskt våld kan i större utsträckning användas av gärningspersonen som förklaring till utövandet av fysiskt våld, vilket också är ett vanligt förekommande försvar redan i dag. Det skulle därför kunna riskera att öka flickor och kvinnors utsatthet. Eventuellt kan det vara mer lämpligt att förändra redan existerande bestämmelser, till exempel genom utvidgning av ofredandebrottet, än att införa en ny brottstyp.[133] Vår bedömning är att regeringen behöver säkerställa att det finns ett straffrättsligt skydd mot psykiskt våld och därigenom bättre motverka samtliga våldsformer och stärka de utsattas skydd.

Så kallat eftervåld har blivit alltmer uppmärksammat de senaste åren. Det saknas en etablerad definition av eftervåld i forskningen, men det kan sägas vara sådant våld och sådana kränkningar som

[129] Brå (2024). *Brott i nära relation. Kartläggning av utsatthet under 2022 och under livstiden*, s. 24–25. Rapport 2024:4.
[130] Jernbro, C. & Landberg, Å. (2024). *Våld i ungas nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Förekomst, riskfaktorer och hälsokonsekvenser*. Stiftelsen Allmänna Barnhuset & Jämställdhetsmyndigheten.
[131] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld,* bilaga 8 Killars våld mot tjejer och våld i ungas parrelationer. Ungas röster om samhällets stöd.
[132] Ds 2022:18. *Straffansvar för psykiskt våld.*
[133] Åklagarmyndigheten (2022). *Yttrande – Straffansvar för psykiskt våld [Ds 2022:18].* Dnr ÅM2022-1638.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

fortsätter efter att en våldsutsatt lämnat en våldsam relation.[134] Det kan ske genom fysiskt, ekonomiskt, psykiskt eller materiellt våld, det vill säga att våldsutövaren exempelvis förstör saker i det gemensamma hemmet. Det kan ske genom trakasserier, förtal, eller ryktesspridning som går ut på att sabotera kvinnans sociala relationer, manipulera myndigheter och personer i omgivningen eller utsätta och använda barnen i maktutövandet Sådant våld kan pågå långt efter separationen och få stora konsekvenser för våldsutsatta och deras barn.[135]

Ekonomiskt våld uppmärksammas allt mer. Utsattheten överlappar ofta annan form av utsatthet, till exempel fysiskt och sexuellt våld. Att ha barn tenderar att öka risken för ekonomiskt våld.[136] I det senaste åtgärdsprogrammet har regeringen också uppmärksammat att det måste bli enklare för våldsutsatta att lämna destruktiva relationer.[137] Regeringen har även tillsatt en utredning om stärkt skydd för den som vill separera som syftar till att säkerställa en välfungerande, effektiv och rättssäker ordning som ska motverka bland annat ekonomiskt våld.[138]

Forskning visar att samhällets respons på kvinnors våldsutsatthet kan bidra till att upprätthålla männens eftervåld och makt.[139] Eftervåldet och dess konsekvenser behöver därför synliggöras mer i det kommande arbetet. Riksrevisionen genomför just nu en granskning av statens insatser mot ekonomiskt våld i nära relationer och planerar att publicera sin rapport i april 2025.[140] Resultatet kan bidra till att utveckla arbetet mot ekonomiskt våld.

---

[134] Kjellberg, J. (2023). *Fri från (efter)våldet? Om partnervåldsutsatta kvinnors motstånd, uppbrott och stödbehov.* Diss. Uppsala universitet.
[135] Skoog Waller, S. (2022). *Utan mig är du helt ensam – kvinnors levda erfarenheter av omgivningens och samhällets ensamgörande i spåren av mäns våld och eftervåld.* Högskolan i Gävle.
[136] Bruno, L., Strid, S., & Ekbrand, H. (2024). Men's Economic Abuse Toward Women in Sweden: Findings From a National Survey. *Violence Against Women*, 0(0). https://doi.org/10.1177/10778012241257248.
[137] Arbetsmarknadsdepartementet (2024). *Fri och trygg utan våld och förtryck. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026.*
[138] Dir. 2024:107. *Stärkt skydd för den som vill separera – nya regler om bodelning och betänketid.*
[139] Skoog Waller, S. (2022). *Utan mig är du helt ensam – kvinnors levda erfarenheter av omgivningens och samhällets ensamgörande i spåren av mäns våld och eftervåld.* Högskolan i Gävle.
[140] Riksrevisionen. www.riksrevisionen.se/granskningar/pagaende-granskningar/statens-insatser-mot-ekonomiskt-vald-i-nara-relationer.html. (Hämtad 2025-01-10).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Arbetet med vårdnad, boende och umgänge samt skyddade personuppgifter behöver fortsatt utvecklas

Ett angränsande område i behov av utveckling är mål om vårdnad, boende och umgänge i syfte att säkerställa våldsutsattas rätt till skydd och ett stärkt barnrättsperspektiv. Detta är en angelägen del i att underlätta för våldsutsatta att lämna destruktiva relationer. Flera civilsamhällesorganisationer samt representanter från kommuner har påtalat att dessa processer får stor påverkan på våldsutsatta kvinnors och barns liv. I en kartläggning av uppgifter om våld eller andra övergrepp av en förälder mot den andra föräldern eller mot barn i mål om vårdnad, boende eller umgänge framkom att uppgifter om våld var relativt vanligt i dessa typer av mål. Det händer att överenskommelser om vårdnad, boende och umgänge emellanåt fastställs även fast det förekommer uppgifter om våld. Därmed finns det risk att barn kan tvingas bo eller ha umgänge med en våldsutövande förälder.[141]

I en nationell undersökning uppgav nästan 6 procent av eleverna att de hade upplevt fysiskt våld mellan sina föräldrar och 2,4 procent att de hade upplevt sådant våld vid flera tillfällen. Elever som rapporterade att deras föräldrar är oeniga om barnets boende och umgänge med den andra föräldern uppgav att de utsatts för alla former av våld i långt högre utsträckning än elever vars föräldrar separerat och som är överens om boende och umgänge. Mer än var femte elev (21,7 procent) med föräldrar som är oense i frågor om barnets boende och umgänge rapporterade att de varit utsatta för allvarligt fysiskt våld av vuxna. Motsvarande uppgift bland elever med separerade föräldrar som är överens i dessa frågor var 8,5 procent.[142]

Det finns också fortsatta utvecklingsbehov när det gäller stöd till våldsutsatta kvinnor och barn som lever med skyddade personuppgifter. Det handlar bland annat om att det långsiktiga stödet till våldsutsatta kvinnor och barn som lever med skyddade personuppgifter i dagsläget ofta är beroende av insatser från idéburna organisationer. För män i avhopparverksamhet finns det dock mer struk-

[141] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Uppgifter om våld är inget undantag, Redovisning av kartläggning av uppgifter om våld eller andra övergrepp i mål om vårdnad, boende och umgänge*. Rapport 2022:1.
[142] Jernbro, C., Landberg, Å., Thulin, J. (2023). *Våld mot barn 2022, En nationell kartläggning*, Stiftelsen Allmänna Barnhuset.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

turerade och långtgående stödinsatser. Vidare nås vissa grupper som lever med skyddade personuppgifter i mindre utsträckning av information, framför allt yngre barn, personer med funktionsnedsättning, asylsökande och nyanlända.[143]

En granskning visar att staten inte arbetar tillräckligt effektivt för att skydda hotade personer. Dels för att staten inte kan säkerställa att de personer som behöver skydd beviljas det, dels för att skyddet inte alltid är verkningsfullt. Överträdelser av kontaktförbud får alltför sällan konsekvenser för hotaktören och personer som lever med skyddade personuppgifter blir röjda till följd av bland annat bristande kunskap inom statliga myndigheter. De flesta överträdelser av kontaktförbud leder inte till åtal, och det saknas kontaktpersoner hos Polismyndigheten som kan följa upp att kontaktförbuden får önskad effekt. Det behövs också mer kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck hos de myndighetsaktörer som hanterar skyddspersonerna. Granskningen visar också att det breda uppdraget för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (Bops), i kombination med att ärendeinflödet i allt större utsträckning består av akuta hotbilder kopplade till gängkriminalitet, innebär att Bops får mindre tid att arbeta mot våld i nära relation.[144]

Även civilsamhällesorganisationer som särskilt möter personer med skyddade personuppgifter har beskrivit brister i samhällets stöd och insatser till gruppen. För att säkerställa ett adekvat skydd och stöd till utsatta behöver ett utvecklingsarbete ske hos myndigheterna för att hantera de identifierade bristerna.

Ny lagstiftning behöver följas noga

Skydd och stöd till barn som utsätts för eller upplever våld är en målgrupp som är i behov av ökad uppmärksamhet. Sedan den 1 juli 2021 är det straffbart att utsätta ett barn för att bevittna, det vill säga se eller höra, vissa brottsliga gärningar i nära relationer (4 kap. 3 § brottsbalken).

[143] Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Att leva med skyddade personuppgifter – behovet av samhällets långsiktiga stöd. Slutredovisning av uppdraget att höja kunskapen om våldsutsatta kvinnor och barn som lever med skyddade personuppgifter.* Rapport 2023:4.
[144] Riksrevisionen (2024). *Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet.* RiR 2024:1.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Ändringar i föräldrabalken kommer att stärka skyddet för barn mot våld och andra kränkningar. Förändringarna innebär att risken för att barnet far illa ska ha en särskilt framträdande plats vid bedömningen av vad som är bäst för barnet i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Vidare innebär det att barnets bästa ska gå före rätten till umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2025.[145] Regeringen har också aviserat att en utredning ska tillsättas som ska se över hur barns ställning i mål om vårdnad, boende och umgänge kan stärkas ytterligare.[146]

I april 2024 trädde ny lagstiftning i kraft i syfte att förbättra skyddet för och stödet till personer som behöver skyddat boende och stärka barnrättsperspektivet för barn som följer med en vårdnadshavare till ett skyddat boende. Barn som följer med en vårdnadshavare till ett skyddat boende ska bedömas och beviljas insatsen individuellt och socialnämnden ska ansvara för att tillgodose barnets behov av stöd- och hjälpinsatser. De nya reglerna innebär bland annat att skyddat boende regleras i socialtjänstlagen som en boendeinsats till den som behöver stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp. Det krävs numera även tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg, IVO, för att få bedriva skyddat boende.

Media har rapporterat om att ideella boenden som behövt stänga sedan lagstiftningen trätt i kraft.[147] Det har i våra samtal och i remissvar uttryckts en oro över den nya lagstiftningen och att den ska få till följd att flera skyddade boenden kommer att behöva stänga ner sin verksamhet. SKR anser att reformen är underfinansierad. Regeringen instämmer inte i detta. Kortfattat kan sägas att regeringens beräkningar avser en ambitionshöjning utöver det ansvar och den kostnad som kommunerna redan hade innan reformen genomfördes.[148] Regeringen har gett flera myndigheter i uppdrag att stödja reformens genomförande och har förstärkt utvecklingsmedel till kommuner och regioner som kan användas till detta ändamål. Bland annat har ett tillfälligt statsbidrag införts för kvalitetshöjande åt-

[145] Prop. 2024/25:10. *Tryggare hem för barn.*
[146] Göteborgs-Posten (2024-11-26). www.gp.se/debatt/nu-tar-vi-nasta-steg-for-att-sakerstalla-att-barnets-vilja-respekteras-i-vardnadstvister.55dfe990-7f6f-4fd0-9da0-f81bf449cfcb. (Hämtad 2025-02-06).
[147] Se till exempel SVT. www.svt.se/nyheter/lokalt/norrbotten/allt-fler-kvinnojourer-i-norrbotten-tvingas-stanga-kvinnor-lamnas-at-sitt-ode. (Hämtad 2025-01-13).
[148] Prop. 2023/24:31. *Stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende*, s. 250 ff.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

gärder på ideellt drivna skyddade boenden.[149] Regeringen har även tagit andra initiativ för att underlätta kommuners köp av insatsen skyddat boende från idéburna aktörer, till exempel genom uppdrag till Upphandlingsmyndigheten.[150]

En kartläggning visar att antalet skyddade boenden har minskat, men att antalet platser har ökat. Det har skett en ökning av antalet boenden som drivs av privata aktörer, medan andelen ideellt drivna boenden har minskat. Kartläggningen visar också en viss ökning av antalet vuxna som bodde minst en natt på skyddat boende. Det har skett en minskning av antalet medföljande barn sedan 2019. På flera undersökta områden och för flera kvalitetsindikatorer är utfallet förbättrat jämfört med 2019. Till exempel är det 2024 en större andel boenden som gör säkerhetsplanering i samband med inflytt och utflytt med barn och vuxna. Kartläggningen är dock gjord innan de nya reglerna trädde i kraft.[151] Regeringen avser att lämna uppdrag till lämplig myndighet att följa upp reformen utifrån flera områden som bedöms som särskilt viktiga.[152] I september 2024 initierade regeringen en serie av rundabordssamtal som ett första steg i uppföljningen av reformen.

I den nya socialtjänstlagen framgår att socialtjänsten ska främja människornas jämlika och jämställda levnadsvillkor.[153] Att främja jämställda levnadsvillkor mellan kvinnor och män, flickor och pojkar kräver ett gediget arbete hos kommunerna. För att lagstiftningen ska kunna leda till samhällsförändring behöver arbetet prioriteras genom att kommuner avsätter resurser och säkerställer att det finns kunskap om vad jämställda levnadsvillkor innebär och hur det kan främjas.

Regeringen behöver följa samtliga lagändringar noga för att säkerställa att de implementeras på ett bra sätt, till exempel genom utbildningsinsatser till yrkesverksamma.

---

[149] Förordning (2022:291) om tillfälligt statsbidrag till ideella organisationer för kvalitetshöjande åtgärder på skyddade boenden.
[150] Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2023/03284. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Upphandlingsmyndigheten.*
[151] Socialstyrelsen (2024). *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige.* Artikelnummer 2024-12-9374.
[152] Prop. 2023/24:31. *Stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende*.
[153] Prop. 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Ny kunskap och metodutveckling

Det finns inte tillräcklig kunskap om verksamma insatser för att förebygga upprepat våld mot närstående, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Det saknas även kunskap om särskilt utsatta grupper såsom personer med intellektuell funktionsnedsättning samt hbtqi-personer.[154] Vidare behövs mer kunskap gällande våld i ungas nära relationer[155] samt könsstympning av flickor och kvinnor.[156] En litteraturgenomgång visade att det saknas evidens för vilka insatser som kan minska utsatthet för våld i en nära relation och att det finns behov av fortsatt forskning.[157] Att främja och utveckla sådan kunskap är en central del i detta strategiska område. Vi lämnar också förslag om en ny uppgift till Socialstyrelsen för att stärka kunskapsutvecklingen på området (se avsnitt 8.4).

Inriktningen för arbetet

Vi bedömer att inriktningen för arbetet inom detta strategiska område bör vara:

- Låga trösklar till stöd- och skyddsinsatser.
- Stärkta möjligheter för utsatta att lämna relationer och sammanhang där våld och hot förekommer.
- Stärkt myndighetssamverkan kring utsatta individer.
- Jämlik tillgång till insatser.
- Stärkta insatser mot psykiskt våld.
- Ett långsiktigt och sammanhållet stöd för personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.

[154] Forte (2022). *Förebyggande arbete och riskhantering av våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. En systematisk kartläggning.*
[155] Brå (2021). *Våld i ungas parrelationer.* Rapport 2021:15.
[156] Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Från förebyggande till brottsbekämpande – hela kedjan behövs.* Rapport 2023:16.
[157] Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2021). *Förstudie. Insatser för våldsutsatta.* SBU 2021/342.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

11.2.4 Brottsbekämpning – ökad operativ förmåga att förebygga, utreda och lagföra brott

Istanbulkonventionen ställer krav på lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att utredningar och rättsliga förfaranden vid alla former av våld som faller inom ramen för konventionen genomförs utan oskäligt dröjsmål och med beaktande av brottsoffrets rättigheter i alla delar av rättsprocessen (artikel 49). Även Europarådets konvention om bekämpande av människohandel ställer krav på brottsbekämpning bland annat genom att säkerställa att utredningar och åtal genomförs effektivt (artikel 1 b). Att bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel är en prioriterad fråga för regeringen. I budgetpropositionen för 2025 pekar regeringen ut frågorna som de viktigaste för kriminalpolitikens inriktning, vid sidan av organiserad brottslighet och kriminella nätverk. I regeringens senaste åtgärdsprogram framgår också att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck ska bekämpas med samma kraft som den organiserade brottsligheten.[158] Att bekämpa brott mot barn och mäns grova våld mot kvinnor har varit ett särskilt prioriterat område i Polismyndighetens verksamhetsplan för perioden 2020 till 2024.[159]

Det finns behov av att utveckla brottsbekämpningen

Den kriminalpolitiska och jämställdhetspolitiska prioriteringen på området gör att myndigheterna behöver säkerställa att det finns en hög ambition på området både resurs- och kunskapsmässigt. Handläggningstiden för ärenden som rör brott i nära relation och sexualbrott har bedömts som alltför lång.[160] Exempelvis gäller att en förundersökning vid brott mot barn ska vara avslutad och beslut i åtalsfrågan ska vara fattat så snart det kan ske och senast inom 90 dagar från den tidpunkt då det finns någon skäligen misstänkt

[158] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet (2024). A2024/00869. *Fri och trygg utan våld och förtryck 2024–2026. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, vålds i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026.*
[159] Polismyndigheten (2023). *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024.*
[160] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

person för brottet. Åklagarmyndigheten redovisar en genomsnittlig genomströmningstid för år 2023 i på 111,7 dagar.[161] Det har också skett en ökning av handläggningstiden för kontaktförbud, där mediantiden har gått upp från fem till sju dagar på två år. Handläggningstiden varierar över landet.[162] Åklagare och polis bör också, när rekvisiten för detta är uppfyllda, i större utsträckning utreda oaktsam våldtäkt i samband med sexköpsbrott vilket ger den utsatta ett helt annat juridiskt skydd eftersom de då blir att betrakta som målsägande.[163] Den som sålt sexuella tjänster i ett mål om köp av sexuell tjänst kan vara att se som målsägande (20 kap. 8 § rättegångsbalken). Enligt rådande praxis vid sexköpsbrott får dock vuxna personer i prostitution sällan målsägandestatus utan behandlas i stället som ett vittne i förhållande till sexköparens brott. Sedan införandet av en ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet kan straffansvar för våldtäkt eller oaktsam våldtäkt komma att aktualiseras vid sexköp. Den som köper en sexuell handling av någon och som känner till eller är oaktsam i förhållande till att en person inte deltar frivilligt, till exempel till följd av människohandel, kan dömas för våldtäkt eller oaktsam våldtäkt. Att gärningsmannen kände till eller misstänkte att personens val att delta var en följd av misshandel eller hot från en annan person kan föranleda straffansvar.[164] Sedan lagändringarna infördes 2018 har en dom meddelats där en man fällts för oaktsam våldtäkt när han köpte sex av en kvinna som var utsatt för människohandel.[165] I egenskap av nationell rapportör mot människohandel har Polismyndigheten föreslagit att myndigheten ska inkludera oaktsam våldtäkt i sina utredningar i större utsträckning.[166]

Jämställdhetsmyndigheten bedömer att Polismyndighetens fokus på gängkriminalitet har gjort att det förebyggande arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel inte har prioriterats i

[161] Åklagarmyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 35 f.
[162] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet.* Rapport 2024:9.
[163] SOU 2022:70. *Ut ur utsatthet*, s. 98 f. samt Brå (2022). *Köp av sexuella tjänster*. Rapport 2022:3 s. 103 ff.
[164] Prop. 2017/18:177. *En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet*, s. 39.
[165] Svea hovrätts dom den 15 juli 2019 i mål nr B 5624-19.
[166] Polismyndigheten (2023). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 24.* A576.461/2023. s. 39.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

lika hög utsträckning som det borde.[167] Arbetet med särskilt utsatta brottsoffer påverkas av övrig grov brottslighet. Det eftersom det får företräde framför särskilt utsatta brottsoffer resursmässigt såväl avseende initiala åtgärder som i det fortsatta utredningsarbetet.[168] En granskning från Riksrevisionen har visat att det förändrade samhällsläget med ökad organiserad brottslighet har medfört en allt högre arbetsbelastning för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (Bops). Bops måste därför prioritera bland sina ärenden i större utsträckning och yrkesverksamma i verksamheten har uppgett att de arbetar allt mindre i ärenden som rör brott i nära relation (se även avsnitt 11.2.3).[169]

Andelen uppklarade ärenden för brott mot särskilt utsatta brottsoffer[170] har bara ökat marginellt mellan 2019 och 2023, trots att personalstyrkan i utredningsgrupper för brott i nära relation har ökat kraftigt de senaste åren. Även om personalstyrkan ökat, så är det en hög personalrörlighet och frånvaro, till följd av bland annat sjukskrivningar. De grupper som utreder brott i nära relation får också mer sällan stöd av analytiker för att analysera digital bevisning. Personaltillväxten i utredningsgrupper för brott i nära relation bör bromsas och Polismyndigheten bör i stället fokusera på att säkerställa stabila ledningsstrukturer, aktiv arbetsledning samt spridning och implementering av effektiva arbetsmetoder. Sådana insatser kan förbättra både arbetsmiljön och utredningsresultaten.[171]

GREVIO har uppmanat svenska myndigheter, och då särskilt rättsväsendets myndigheter, att förstärka utredningsförmågan och minska eftersläpningen av utredningar. Rättsväsendet uppmanas vidare att omedelbart vidta åtgärder för att säkerställa snabb och lämplig hantering av alla ärenden som rör våldsutsatta kvinnor.[172] GREVIO har påtalat att Sverige omgående behöver identifiera och åtgärda anledningarna till att så få anmälningar om våldtäkt och andra former av mäns våld mot kvinnor leder till åtal i syfte att öka

[167] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet.* Rapport 2024:9.
[168] Polismyndigheten (2023). *Brott mot särskilt utsatta brottsoffer.* Tillsynsrapport 2023:1.
[169] Riksrevisionen (2024). *Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet.* RiR 2024:1.
[170] I rapporten avses brottskodsgrupperna brott mot barn, brott i nära relation och våldtäkt i begreppet särskilt utsatta brottsoffer.
[171] Brå (2024). *Polisens utredning av grova brott och brott mot särskilt utsatta brottsoffer. Personaltillväxt och utredningsresultat.* Rapport 2024:9.
[172] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden.* Rapport GREVIO/Inf(2018)15. Punkt 204.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

antalet fällande domar.[173] Polismyndigheten har svårt att säkra resurser och kompetensförsörjning inom delar av området.[174]

Antalet potentiella offer för människohandel som kommit till myndigheternas kännedom och registreras har ökat över tid, samtidigt som åtalen kraftigt minskat och varit nere på noll. Jämställdhetsmyndighetens statistik för 2023 visar att 414 individer har registrerats av regionkoordinatorerna gällande människohandel och människoexploatering varav 182 rörde människohandel för sexuella ändamål.[175] Under 2023 anmäldes 101 människohandelsbrott för sexuella ändamål, vilket är en ökning med 38 procent från 2022. Ett ärende gick till åtal. Motsvarande siffor för 2022 var 87 anmälda brott om människohandel för sexuella ändamål. Det vara inga åtal gällande människohandel för sexuella ändamål under 2022. Samma år gjordes 184 anmälningar om koppleri. Polismyndigheten uppger att en mer rättvisande bild av den sexuella exploateringen uppnås genom att räkna med både människohandel för sexuella ändamål och grovt koppleri, där det finns en identifierad målsägande. Statistiken över anmälda brott låg då på 305 brott under 2023.[176] Polismyndigheten har rapporterat om flera kvinnor i prostitution som utsatts för mycket grovt våld. Flera fall av rån, misshandel, våldtäkter och vapenhot har förekommit i samband med sexköpsbrott.[177] Under 2022 valde flera polisregioner att integrera människohandelsgrupper i de sektioner som arbetar med grov organiserad brottslighet, IGOB. Målsättningen är ett förstärkt arbete där hela IGOB:s kompetens och verktygslåda i arbetet mot människohandel ska kunna användas. Samtidigt uppger myndigheten att det är svårt att prioritera arbetet mot människohandel i konkurrens med arbetet mot gängkriminaliteten. Dessutom var ett flertal resurser som annars arbetar med människohandel utlånade under året för att stötta i hanteringen av det gängrelaterade våldet.[178] Utöver möjligheten att

[173] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden.* Rapport GREVIO/Inf(2018)15. Punkt 213.
[174] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.
[175] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering 2023.*
[176] Polismyndigheten (2023). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 24.* Dnr A576.461/2023 s. 14 f. samt Polismyndigheten (2024). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 25.* Dnr A576.461/2023, s. 16.
[177] Polismyndigheten (2023). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 24.* Dnr A576.461/2023 s. 9 samt Polismyndigheten (2024). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 25.* Dnr A576.461/2023, s. 9.
[178] Ibid., s. 9.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

lagföra dessa brott påverkar det stödet till de personer som utsätts inom prostitution och människohandel. GRETA, som granskar efterlevnaden av Europarådets konvention mot människohandel, uppmanar också Sverige att säkerställa att det avsätts tillräckligt med resurser till polis och åklagare för att de ska kunna arbeta förebyggande och genomföra effektiva utredningar i ärenden som rör människohandel.[179]

Det finns flera utmaningar i lagföringen av de brott som ryms inom detta strategiska område. Till exempel begås brott i parrelation som regel i hemmet och det saknas ofta teknisk bevisning, annan stödbevisning eller vittnen som sett själva händelsen. Det, tillsammans med att det finns lojaliteter och andra känslomässiga bindningar mellan den misstänkta och målsäganden, påverkar förutsättningarna för att utreda och lagföra sådana brott.[180] När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck är det ofta svårt att utreda dessa brott på grund av de starka strukturer som råder i en hederskontext. Det medför risker för målsägande och vittnen att anmäla och vittna, eftersom våldet kan vara sanktionerat av en flera personer runt den utsatta.[181]

Ny lagstiftning om hedersrelaterat våld och förtryck behöver följas upp

Inom straffrätten har det på senare år genomförts reformer kopplade till hedersrelaterat våld och förtryck. Några exempel är kriminalisering av äktenskapstvång[182], införandet av ett särskilt hedersbrott[183], införandet av ett särskilt barnäktenskapsbott samt en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersrelaterade motiv.[184] En utredning har också föreslagit en kriminalisering av oskuldskontroller och oskuldsingrepp.[185] Regeringen har vidare tagit emot ett förslag om förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släk-

[179] Europarådet (2023). *GRETA Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*. GRETA (2023)14. Punkt 92.
[180] Åklagarmyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023*.
[181] Ibid.
[182] Prop. 2013/14:208. *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor.*
[183] Prop. 2021/22:138. *Ett särskilt brott för hedersförtryck.*
[184] Prop. 2019/20:131. *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*.
[185] SOU 2023:37. *Förstärkt skydd för den personliga integriteten.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

tingar.[186] Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen har även tillsatt en utredning om förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck. En särskild utredare ska analysera och ta ställning bland annat till om straffskalorna för vissa hedersrelaterade brott bör skärpas.[187] Brå har fått i uppdrag i regleringsbrevet för 2025 att följa upp tillämpningen av straffbestämmelsen om hedersförtryck.[188] Regeringen behöver följa samtliga lagändringar noga för att säkerställa att de implementeras på ett bra sätt.

Åklagarmyndigheten har också framfört till oss att skyddet för barn som lever i en hederskontext behöver ses över avseende vårdnadshavares rätt till insyn och information i en brottsutredning som rör barnet, med beaktande av barnkonventionens bestämmelser. Det handlar bland annat om att det i dag finns luckor i sekretesslagstiftningen som i många fall kan innebära att ett barn inte vill eller vågar anmäla brott och/eller delta i en brottsutredning utifrån vårdnadshavares rätt till insyn i en brottsutredning och domstolens kommunikationsskyldighet med vårdnadshavare.

Handläggningen av ärenden om människohandel behöver utvecklas

En utmaning i lagföringen av sexköpsbrott och människohandel är att vittnen och brottsoffer sällan har svenskt medborgarskap och inte alltid finns kvar i landet. Dessutom kan de sakna kunskap i svenska och om svensk lagstiftning och därmed vara särskilt utsatta.[189] I utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa fall för utländska brottsoffer och inkluderar en möjlighet till betänketid (5 kap. 15 § första och andra stycket). Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid kan beviljas om brottsoffret vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna och kan ha stor betydelse för möjligheterna att genomföra en förundersökning. Sedan 2022 har socialnämnderna, utöver förundersökningsledare, getts möjligheten att ansöka om betänketid gällande offer för människohandel.

[186] Ds 2024:20. *Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar.*
[187] Dir. 2024:8. *Förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck.*
[188] Prop. 2021/22:138. *Ett särskilt brott för hedersförtryck.*
[189] Polismyndigheten (2022). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 23.* Dnr A051.115/2022.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Betänketiden infördes efter kritik från GRETA för att stärka brottsoffrens situation och för att regeringen ansåg att det är angeläget att offer för människohandel erbjuds nödvändigt stöd för att kunna återhämta sig och återgå till ett normalt liv.[190] Statistiken visar att antalet ansökningar om betänketid från såväl socialtjänsten som förundersökningsledare är lågt i förhållande till antalet misstänkta fall av människohandel som uppmärksammas årligen i Sverige och att kunskapen inom socialtjänsten om människohandel och brottsoffrens situation fortsatt är låg.[191]

Utnyttjande i prostitution och människohandel är brott som enklast upptäcks genom spaning och uppsökandeverksamhet. Få anmälningar kommer in från annan person vilket betyder att Polismyndigheten behöver prioritera och avsätta resurser.[192] Det finns också utmaningar i att utreda och lagföra brott som sker på nätet, till exempel internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn. Dessa brott utreds inte enhetligt och med samma kvalitet över landet.[193] Åklagarmyndigheten har, tillsammans med Polismyndigheten, tagit fram flera rättsliga vägledningar för att stärka arbetet.[194] Det handlar om gärningar där bevisningen inte nödvändigtvis finns i Sverige, vilket kräver samarbete med andra länder. Dessa utmaningar gör att det krävs ett mer aktivt utredningsarbete för att skapa robusta utredningar, i syfte att öka uppklaringen.[195]

Jämställdhetsmyndigheten föreslår att en utredning tillsätts för att göra en översyn av bestämmelserna om människohandel och människoexploatering (4 kap. 1 a och 1 b §§ brottsbalken). Rättstillämpningen gällande människohandel präglas enligt rapporten av svårigheter att fälla förövare, oklarheter i lagens tolkning och bristande stöd till offren. Det föreligger bevissvårigheter rörande bland annat rekvisiten om otillbörligt medel och exploateringssyfte och tolkningsproblem av vad som innebär en utsatt belägenhet.[196] Vi instämmer i bedömningen att det finns skäl att se över straffbestämmelsen om människohandel för att underlätta för rättsväsen-

[190] SOU 2021:61. *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk,* s. 396.
[191] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel 2023.* Rapport 2024:3, s. 40.
[192] Brå (2022). *Köp av sexuella tjänster*. Rapport 2022:3.
[193] Riksrevisionen (2021). *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare.* RiR 2021:25. Se även Brå (2022). *Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling.* Rapport 2022:4.
[194] Åklagarmyndigheten, *Årsredovisning 2023*, s. 37.
[195] Polismyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023.*
[196] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Varför döms så få för människohandel?*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

det att utreda och lagföra dessa brott. EU:s reviderade människohandelsdirektiv ska vara genomfört senast den 15 juli 2026 och en översyn ter sig därför lämplig. Regeringen har den 6 februari 2025 tillsatt en utredning som ska ta ställning till vilka åtgärder som krävs för att genomföra ändringarna i EU:s människohandelsdirektiv i Sverige.[197]

Kopplingarna till gängkriminalitet behöver beaktas

Det är viktigt att beakta de kopplingar som finns mellan gängkriminalitet och de våldsformer som omfattas av jämställdhetspolitiken. Det finns kopplingar mellan barns och ungas utsatthet för våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck och senare involvering i eller utsatthet för gängkriminalitet. Våld i hemmet är en av de riskfaktorer som har stark koppling till att barn utvecklar ett brottsligt beteende. Andra riskfaktorer är till exempel svårighet med impulskontroll och låg socioekonomisk standard.[198] Samordnat stöd till unga med hög risk för fortsatt kriminalitet är därför angeläget. Kunskap om hur våld från närstående, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck påverkar barn och unga behöver ingå. Sociala insatsgrupper, SIG, är ett sådant exempel där Polismyndigheten samverkar med bland annat socialtjänst och skola.[199]

Det förebyggande arbetet för att motverka såväl gängkriminalitet som mäns våld mot kvinnor bör i vissa fall bedrivas samlat. Regeringen har vidare framfört att det behöver bedrivas ett aktivt arbete mot normer och värderingar som ligger till grund för hedersrelaterat våld och förtryck. Det är angeläget att destruktiva föreställningar om maskulinitet adresseras tidigt bland barn och unga (se även avsnitt 11.2.1).[200] Även i gängkriminella miljöer förekommer våld mot kvinnor, sexualbrott samt prostitution och människohandel. Specialiserade verksamheter som arbetar med stöd vid sexuellt våld har rapporterat att de möter flickor och kvinnor i gängkriminella miljöer, som även utnyttjats i prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Kunskapen om denna målgrupp är dock

[197] Dir. 2025:8. *Genomförande av direktivet om ändring av människohandelsdirektivet.*
[198] Socialstyrelsen (2020). *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende. Kunskapsstöd för socialtjänsten.* Artikelnummer: 2020-2-6597.
[199] Socialstyrelsen m.fl. (2022). *SIG. Samverkan i sociala insatsgrupper.*
[200] Skr. 2023/24:68. *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

låg.[201] Polismyndigheten har uppgett till oss att de ser en trend av ökat sexuellt våld och att kriminella gäng i högre utsträckning utnyttjar kvinnor i prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Utnyttjande i prostitution och människohandel utgör ofta en del av den organiserade brottsligheten och enligt EU-kommissionen genererar människohandel för sexuella ändamål årligen 14 miljarder euro i illegala vinster till den organiserade brottsligheten i EU.[202]

Polismyndighetens brottsförebyggande arbete behöver utvecklas

En större del av Polismyndighetens insatser behöver bestå av insatser som bidrar till att långsiktigt reducera förekomsten och effekterna av våld. Det kan sannolikt minska våldet kortsiktigt att utreda och lagföra våldsutövare tack vare inkapacitering, men lagföring bedöms inte minska våldsanvändningen på lång sikt. Att utveckla det förebyggande arbetet, i samverkan med andra samhällsaktörer, och stoppa våldet i ett tidigt skede är därför angeläget för att minska inflödet av grova våldsbrottsärenden.[203] På så sätt har polisen möjlighet att bidra till att skapa långsiktiga reducerande effekter på våldet. Även GREVIO har framfört att olika yrkesgrupper och myndigheter måste samarbeta för ett effektivt skydd.[204]

De förebyggande initiativ som Polismyndigheten har påbörjat och som har visat sig ha god effekt behöver implementeras brett i landet och följas upp. Detta för att alla våldsutsatta ska kunna förvänta sig likvärdigt skydd och stöd i hela landet. Ett exempel på ett lovande initiativ som Polismyndigheten själva lyft i samtal med oss är arbetet med metoden Riskreducerande insatser. Även Åklagarmyndigheten har möjlighet att bedriva en mer proaktiv brottsbekämpning. Regeringen har pekat ut att det finns utvecklingspotential vad gäller bland annat förbättrat kunskapsutbyte med andra brottsbekämpande myndigheter om de kriminellas tillvägagångssätt. Det handlar även om att utveckla arbetsmetoder när myndigheterna får till-

[201] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel 2023.* Rapport 2024:3, s. 36.
[202] Europeiska kommissionen (2021). *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses*. DR-02-21-244-EN-N. Se även Europeiska kommissionen (2021). *EU:s strategi mot människohandel.* COM(2021) 171.
[203] Polismyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023.*
[204] Se till exempel Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden. GREVIO/Inf(2018)15*, punkt 67.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

gång till effektivare verktyg för att förebygga brott, till exempel kontaktförbud.[205]

Kunskapsbaserade bedömningsmetoder ska användas i arbetet

Det finns flera utvecklingsbehov kopplat till Polismyndighetens arbete. Det handlar bland annat om att polisen inte alltid tagit upp en polisanmälan efter larm om brott i nära relation. I en rapport från Socialstyrelsen framgår att polisen i vissa fall har fokuserat på det enskilda brott som anmälts i stället för att ta reda på om ytterligare brott begåtts. Det har fått konsekvensen att en anmälan om exempelvis misshandel eller ofredande tagits upp i stället för grov kvinnofridskränkning eller olaga förföljelse. Strukturerade riskbedömningar saknas ofta, trots att det handlat om allvarliga fall, där brottsoffret senare dödades. Det finns också exempel där åklagare inte har tillgodosett behovet av kontaktförbud.[206]

En orsak till det kan vara att enskilda poliser saknar tillräcklig kunskap om våld i nära relationer, exempelvis att det är brott som ofta upprepas. Det finns också varierande kännedom bland polisanställda om metodstödet och checklistorna för handläggning av brott i nära relation.[207] Det kan också bero på att åklagare inte alltid uppmärksammar att det kan finnas fler brott att utreda. Regeringen har lämnat en lagrådsremiss med förslag om en skärpt lagstiftning om kontaktförbud. Regeringen föreslår bland annat att det ska införas en presumtion för kontaktförbud efter allvarliga brott i nära relationer och att utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna omfatta större geografiska områden. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.[208]

För att utveckla arbetet behöver polisen arbeta på det sätt som beskrivs i myndighetens metodstöd och kompletterande checklistor för handläggning av ärenden som rör brott i nära relation. Det gäller bland annat de initiala åtgärder som behöver vidtas. Implementering av detta stöd pågår i polisregionerna.[209] Även GREVIO har upp-

[205] Regeringen. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/02/regeringen-utser-katarina-johansson-welin-till-ny-riksaklagare/. (Hämtad 2024-08-14).
[206] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.
[207] Polismyndigheten (2023). *Brott mot särskilt utsatta brottsoffer.* Tillsynsrapport 2023:1.
[208] Lagrådsremiss (2025-01-23). *Kontaktförbud – ett utökat skydd för utsatta personer.*
[209] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

manat de verksamheter som gör bedömningar gällande risk för våld och behov av skydd att i så stor utsträckning som möjligt använda standardiserade och kunskapsbaserade bedömningsmetoder vid bedömning av behov av skydd och stöd.[210] Polismyndigheten har påtalat för oss att en utmaning med att nå ut brett i organisationen är att det kontinuerligt är ett stort informationsflöde i organisationen. I våra samtal har det vidare framkommit att kunskapen inom Polismyndigheten och aktörer som Polismyndigheten samverkar med behöver bli bättre när det gäller bland annat skydds- och riskbedömningar kopplat till hedersrelaterat våld och förtryck.

Den bild som de civilsamhällesorganisationer som vi har talat med tecknar är att kvinnor som utsatts för våld inte får lika mycket stöd som avhoppare från grov kriminalitet kopplat till bedömningar av deras behov av skydd.

Även domare behöver relevanta kunskaper inom området

För att stärka rättsväsendets arbete bedömer vi att även domare som dömer i mål om bland annat misshandel, kvinnofridskränkning, fridskränkning, sexualbrott, barnfridsbrott, hedersförtryck samt sexköpsbrott eller människohandel behöver ha relevanta och uppdaterade kunskaper inom dessa områden. Tidigare utredningar och rapporter har till exempel pekat på att det finns behov av kompetenshöjande insatser för domare när det handlar om ärenden om vårdnad, boende och umgänge.[211] GRETA påtalar behov av kunskap och regelbunden kompetensutveckling om människohandel hos utredare, åklagare och domare som hanterar dessa ärenden.[212] GREVIO har uppmanat Sverige att säkerställa att familjerättssektioner inom socialtjänst och domstolar vidtar alla lämpliga åtgärder för att besluten som fattas om vårdnad, boende och umgänge inte ska äventyra säkerheten för våldsutsatta kvinnor och

[210] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden.* GREVIO/Inf(2018)15, punkt 217.
[211] Se till exempel Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Sätt barnen i centrum för tvisten om deras liv.* Rapport 2023:12 och SOU 2022:71. *Tryggare hem för barn.*
[212] Europarådet (2023). *GRETA Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*. GRETA (2023)14, punkt 92 och punkt 113.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

barn, till exempel genom att erbjuda utbildning till domare som dömer i familjerättsmål.[213]

I en proposition har regeringen framfört att utbildningsinsatser bör anordnas inom ramen för Sveriges Domstolar, givet domarnas och domstolarnas oberoende. Domstolarna är generellt medvetna om behovet av kontinuerlig utbildning och många domstolar ordnar interna utbildningar inom olika rättsområden, däribland familjerätt. Dessutom erbjuds domare ett brett utbud av utbildningar och kompetensutveckling i frågor om vårdnad, boende och umgänge genom Domstolsakademins kurser i familjerätt.[214]

Vi kan konstatera att ökad kompetens och sakkunskap inte är något som påverkar domares objektivitet och oberoende. Det torde ligga i myndighetens intresse att säkerställa att domarkåren har kompetens om våld och komplexa samhällsfenomen som till exempel hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för att möjliggöra att mål handläggs på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Myndighetssamverkan är en framgångsfaktor

Vi ser flera behov och förbättringsmöjligheter som motiverar att brottsbekämpningen utgör ett strategiskt område i vårt förslag till strategi. Det är angeläget att samtliga våldsformer som omfattas av det sjätte delmålet betraktas som de grova brott de utgör och prioriteras därefter. Det är vidare angeläget att en kommande strategi främjar en strukturerad samverkan mellan polis, socialtjänst och hälso- och sjukvården och även tandvården.

Flera aktörer, bland annat myndigheter och kommuner, har framfört att samverkan mellan Polismyndigheten och andra myndigheter behöver utvecklas. Det handlar både om samverkan kring enskilda fall innan ett brott begås och mer övergripande myndighetssamverkan på lokal, regional och nationell nivå. Det behövs exempelvis bättre samverkan mellan Jämställdhetsmyndigheten, Brå, Polismyndigheten och länsstyrelserna.[215] I våra samtal har det

[213] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden.* GREVIO/Inf(2018)15, punkt 171.
[214] Prop. 2024/25:10. *Tryggare hem för barn.*
[215] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3, s. 12.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

också framkommit att samverkan mellan polis och socialtjänst, behöver utvecklas.[216] Bland annat vad gäller uppsökande arbete på internet, till exempel inom människohandelsområdet. Det framkommer också att det finns goda exempel på samverkan, till exempel Operation Norrsken i Jämtlands län som är en modell som går ut på att myndigheter med samtycke från en våldsutsatt samråder för att kunna erbjuda ett så samordnat skydd, stöd och hjälp som möjligt. I de fall det saknas samtycke kan gruppen också samråda avidentifierat.[217] Regeringen har gett Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och Socialstyrelsen i uppdrag att stärka samverkan för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, samt hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive ärenden där barn är involverade. I uppdraget ingår att implementera och vid behov utveckla metoder i syfte att insatser från olika myndigheter och samhällsaktörer som kommer i kontakt med våldsutövare och/eller våldsutsatta ska vara synkroniserade och effektiva när våldsbrott har begåtts eller riskerar att begås.[218]

Det har framkommit i våra samtal att det behöver finnas kunskap och information om de sekretessbrytande regler som gäller på området. Polisen behöver information från socialtjänsten och hälso- och sjukvården där så är möjligt. Mer kunskap och trygghet hos yrkesverksamma att hantera de sekretessbrytande bestämmelserna är en förutsättning för välfungerande samverkan mellan socialtjänst, polis och hälso- och sjukvården.

Ny kunskap och metodutveckling

De metoder som finns vid Polismyndigheten behöver omsättas i det praktiska arbetet och implementeras brett i hela landet.[219] När det gäller våld mot personer med funktionsnedsättning behöver kunskapsläget förbättras hos Polismyndigheten, Åklagarmyndig-

[216] Se även Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880. Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* IVO 2024–04.
[217] Bergs kommun, m.fl. centrummotvald.se/yrkesverksam. (Hämtad 2024-11-22).
[218] Ju2024/01453. (2024-06-20) *Uppdrag att stärka samverkan för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive där barn är involverade.*
[219] Polismyndigheten (2023) *Brott mot särskilt utsatta brottsoffer.* Tillsynsrapport 2023:1. Brå (2024). *Polisens utredning av grova brott och brott mot särskilt utsatta brottsoffer. Personaltillväxt och utredningsresultat.* Rapport 2024:9.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

heten och Sveriges domstolar. Det finns exempelvis svårigheter med att använda kommunikationshjälpmedel vid förhör.[220]

Inriktningen för arbetet

Vi bedömer att inriktningen för arbetet inom detta strategiska område bör vara:

- Befintlig kunskap ska vara vägledande i arbetet för att beivra fler brott och öka personuppklaringen.
- En ändamålsenlig organisering och tillräckliga resurser för att prioritera det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld.
- Myndighetssamverkan kring den enskilde.
- Det brottsförebyggande arbetet behöver ske brett.
- Tillämpning och implementering av lagstiftningen som rör hedersrelaterat våld och förtryck.

11.2.5 Återfallsförebyggande arbete – ett utvecklingsarbete som når fler

Det är samhällets ansvar att vidta effektiva åtgärder för att förhindra att våld upprepas. Att sätta fokus på den som utövar våldet kan bidra till att personen upphör att använda våld. Det handlar exempelvis om individuella insatser som riktas till enskilda för att de ska upphöra med sitt våldsamma beteende. Det kan också handla om att användande av kontaktförbud eller häktning, för att bryta en våldsspiral.

Återfallsförebyggande insatser är angelägna eftersom personer som utövar våld ofta gör det upprepat, särskilt gällande våld som män utövar mot kvinnor.[221] Ett annat skäl är att barn som växer upp med våld löper högre risk att själva utsättas för våld eller utsätta andra för våld senare i livet. Det innebär också risker för den

[220] Myndigheten för delaktighet (2023). *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning*. Rapport 2023:11.
[221] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

psykiska och fysiska hälsan på både kort och lång sikt för barn.[222] Att utveckla det återfallsförebyggande arbetet och förhindra att våld upprepas är därför viktigt och bör vara ett strategiskt område i strategin. I våra direktiv har regeringen också angett att en kommande strategi särskilt ska uppmärksamma hur förövares våldsbeteende kan förändras genom att de upphör med sitt våldsutövande och risken för återfall minskas.

Våldsutövare bör få jämlik tillgång till insatser

Det återfallsförebyggande arbetet har utvecklats de senaste åren, exempelvis ansvarar Socialstyrelsen numera för nationell samordning av kunskapsutveckling för det återfallsförebyggande arbetet med våldsutövare. Kriminalvården har utvecklat nya behandlingsprogram som är i linje med den senaste forskningen om effektiva behandlingsmetoder för partnervåld, bland annat behandlingsprogrammet Predov (Preventing domestic violence). Programmet anpassas och implementeras nu även på kommunal nivå för att kunna genomföras i öppenvård med personer som frivilligt söker stöd. Polismyndigheten har också utvecklat sitt arbete, till exempel genom att stärka sitt arbete med att förebygga mäns grova våld mot kvinnor genom kartläggning av högrisk- och serievåldtäktsaktörer för att kunna vidta våldsreducerande insatser.

Kommunerna har genom förändringar i socialtjänstlagen (2001:453) sedan 2021 fått större ansvar för att verka för att personer som utsätter eller har utsatt närstående barn eller vuxna för våld ska förändra sitt beteende (5 kap. 11 a §). Vid åtgärder som rör barn ska socialnämnden alltid beakta barnets bästa. Lagändringen har inneburit ett ökat fokus på insatser till våldsutövare. Det finns dock fortsatt stora utvecklingsbehov. Totalt 84 procent av kommunerna uppger att de erbjuder stödsamtal med biståndsbeslut till våldsutövande kvinnor och män. Cirka 65 procent av kommunerna uppger att de erbjuder stödsamtal utan biståndsbeslut till våldsutövande kvinnor och män.[223] Tillgången till insatser är alltså inte jämlik över landet. GREVIO har välkomnat Sveriges fokus på återfallsförebyggande arbete, men har också påtalat att Sverige bör säker-

[222] SOU 2019:32. *Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord.*
[223] Socialstyrelsen (2024). *Öppna jämförelser 2024 – våld i nära relationer.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ställa ett mer standardiserat arbete kring personer som utövar våld mot närstående, där säkerheten för utsatta sätts i centrum.[224] Enligt regeringens proposition om en ny socialtjänstlag förs bestämmelserna över till den nya lagen, med vissa språkliga justeringar. I den nya socialtjänstlagen ska socialnämnden erbjuda insatser som syftar till att ändra beteendet hos den som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp. När socialnämnden erbjuder sådana insatser ska nämnden särskilt beakta säkerheten för den som utsätts eller har utsatts för våld eller andra övergrepp och för dennes närstående.[225]

Myndigheternas arbete med att stödja kommunernas implementering av de nya bestämmelserna behöver fortsätta. Det finns också stora behov av att utveckla tillgängligheten i de insatser som erbjuds målgruppen, till exempel för personer med intellektuella funktionsnedsättningar och begränsade kunskaper i svenska.[226] När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck är pojkar och unga män ofta både offer och förövare vilket behöver beaktas i arbetet med denna målgrupp.[227] Därför behövs ett fortsatt utvecklingsarbete, vilket också är starkt efterfrågat av kommuner och myndigheter.[228] Även flera länsstyrelser har lyft behovet av fortsatt utveckling på området.[229] I regleringsbrevet för 2025 har Socialstyrelsen fått i uppdrag att säkerställa att alla våldsformer inkluderas i uppdraget om nationell samordning och kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete.[230] Det kommer förbättra möjligheterna för att utveckla kommunernas arbete till att omfatta fler grupper av våldsutövare.

---

[224] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden*. GREVIO/Inf(2018)15.
[225] Prop. 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*, s. 373 f.
[226] Socialstyrelsen (2022). *Nationell samordning och kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete med våldsutövare.* 2022-6-7968. Myndigheten för delaktighet (2024). *Promemoria våldsutövande och funktionsnedsättning.*
[227] Baianstovu, R Í., Strid, S., Cinthio, H, Särnstedt Gramnaes & Enelo, J-M. (2019). *Heder och samhälle: Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar.* Working Papers and Reports Social work 17.
[228] Socialstyrelsen (2022). *Nationell samordning och kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete med våldsutövare.* 2022-6-7968.
[229] Se till exempel Länsstyrelsen Dalarna (2024). *Redovisning av det regionala arbetet mot mäns våld mot kvinnor 2023.* Länsstyrelsen Stockholm (2024). *Mäns våld mot kvinnor – Redovisning av det regionala arbetet 2023.* Länsstyrelsen Värmland (2024). *Redovisning av det regionala arbetet mot mäns våld mot kvinnor 2023.* Länsstyrelsen Skåne (2024). *Redovisning av det regionala arbetet mot mäns våld mot kvinnor 2023.*
[230] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2024/02156 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Socialstyrelsen*.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Närståendes skydd och säkerhet ska prioriteras i arbetet

Det är av yttersta vikt att samhällets insatser som riktas till personer som utövar våld prioriterar de närståendes, inklusive barns, skydd och säkerhet. Ett exempel på detta är så kallad partnerkontakt, vilket är samtal som förs med en våldsutsatt person när våldsutövaren går i behandling. Syftet är att öka de utsattas säkerhet.[231] Ett annat exempel är Kriminalvårdens brottsofferslussar, som finns på anstalter med särskilt uppdrag att omhänderta klienter dömda för relationsvåld och sexualbrott. Dessa slussar syftar till att säkerställa att hänsynen till brottsoffer beaktas vid utredning inför beslut om besöks- och telefontillstånd, vid planering och genomförande av besök samt vid uppföljning av beviljade tillstånd.[232] Tidigare utredningar har konstaterat att säkerheten för de utsatta måste genomsyra allt arbete med våldsutövare. Bedömningen av vilka risker som finns för fortsatt våld och övergrepp måste alltid genomföras tidigt, strukturerat och med utgångspunkt i utvärderade metoder. En rad olika omständigheter hos både våldsutövare och våldsutsatta måste vägas samman och bedömas. För det krävs att de metoder som används är anpassade, fungerar med varandra och ger ett så korrekt utfall som möjligt.[233] Arbetet behöver vidare genomgående ha ett barnrättsperspektiv. Samverkan behöver också ske mellan aktörer som har ansvar för återfallsförebyggande insatser och aktörer med ansvar för stöd och skydd till utsatta.[234]

Det finns utvecklingsbehov på området

Ett angeläget utvecklingsområde är insatser till unga våldsutövare. Forskning och praktik har i huvudsak utgått från partnervåld i vuxna parrelationer, vilket kan innebära att riktlinjer inte är anpassade efter våld som den yngre populationen utsätts för samt att gängse riskbedömningsinstrument och stöd- och skyddsåtgärder inte är lika effektiva eller lämpade för våld i ungas parrelationer.[235] Det sexuella

[231] Socialstyrelsen. www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/partnerkontakt/. (Hämtad 2024-11-21).
[232] Kriminalvården. www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/brottsoffer. (Hämtad 2024-12-09).
[233] SOU 2018:37. *Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld,* s. 215.
[234] Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Inget att vänta på. Handbok för våldsförebyggande arbete.*
[235] Caman. S. & Skott, S. (2023). *Dödligt partnervåld mot unga.* Utgiven av Jämställdhetsmyndigheten.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

våldet i ungas parrelationer är ofta omfattande och normaliserat och utövas såväl fysiskt som digitalt. Få insatser till målgruppen tillhandahålls av kommuner och myndigheter. Det är framför allt den ideella sektorn som har återfallsförebyggande insatser som riktar sig till unga våldsutövare.[236] Civilsamhällesorganisationer har bekräftat denna bild för oss, och framfört att lagstiftningen främst tolkas som att den gäller vuxna. Som tidigare framgår i detta avsnitt gäller regleringen i socialtjänstlagen både barn och vuxna. Även i våra samtal med kommuner har det framkommit att det saknas evidensbaserade metoder och rekommendationer från Socialstyrelsen när det gäller arbetet mot unga våldsutövare.

En annan del i utvecklingsarbetet inom detta strategiska område är att säkerställa att kedjan av insatser fungerar. Personal inom exempelvis polis och hälso- och sjukvård behöver veta vart de kan hänvisa personer som vill ha stöd att upphöra med att använda våld och socialtjänsten behöver kapacitet för att möta upp behoven. Därför är samverkan mellan berörda aktörer avgörande. På så sätt kan tröskeln för att söka hjälp bli så låg som möjligt.[237] Samverkan är dock en utmaning. Exempelvis förekommer svårigheter att få till stånd samverkan mellan hälso- och sjukvård och socialtjänsten samt Polismyndigheten och frivård kring målgruppen. Flera kommuner, men också regioner, som vi har träffat har påtalat att det finns vissa otydligheter i vart gränsdragningen går mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård avseende personer som utövar våld och har behov av insatser inom hälso- och sjukvården. Myndighetssamverkan kring målgruppen behöver komma till stånd på fler håll i landet. Särskilt viktigt kan detta vara i glesbygd och i små kommuner, som kan ha svårt att avsätta resurser till en särskild verksamhet riktad till målgruppen.[238] Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och Socialstyrelsen genomför ett regeringsuppdrag där särskilt fokus ligga på våldsutövarna och i synnerhet högriskaktörer och återfallsförbrytare.[239] Arbetet under strategiperioden behöver bygga vidare på erfarenheter och arbete inom detta uppdrag.

---

[236] Brå (2021). *Våld i ungas parrelationer.* 2021:15, s. 85 f.
[237] Sveriges kommuner och regioner (2017). *Förändringsarbete med våldsutövande män. Strategier för kvalitetsutveckling.*
[238] Socialstyrelsen (2022). *Nationell samordning och kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete med våldsutövare.* Rapport 2022-6-7968.
[239] Ju2024/01453. (2024-06-20) *Uppdrag att stärka samverkan för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive där barn är involverade.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Det återfallsförebyggande arbetet behöver i högre utsträckning inkludera personer som utnyttjar personer i prostitution genom sexköp. I dag är arbetet eftersatt, både inom kommuner och inom rättsväsendet enligt kommuner vi har pratat med. Det saknas en nationell hjälplinje som uttalat vänder sig till målgruppen, vilket försvårar det förebyggande arbetet mot efterfrågan på sexköp.[240] De som självmant söker stöd eller behandling vid landets kommunala mottagningar för köpare av sexuella tjänster, så kallade KAST-mottagningar, är främst heterosexuella män över 25 år.[241] I dag finns KAST-verksamhet i åtta kommuner, som ger stöd till män som vill sluta att utnyttja personer utsatta i prostitution.[242] Flera KAST-verksamheter framhåller att den nationella styrningen behöver peka på vikten av att arbeta återfallsförebyggande med dem som utnyttjar andra i prostitution.[243] Dessa insatser behöver också rikta sig till pojkar och unga män. En sådan tydligare styrning samt förstärkt stöd från myndigheter kan leda till att fler kommuner utvecklar stöd till personer som vill upphöra att betala för sex. Det skulle utgöra ett viktigt led i att motverka efterfrågan. Det pågår en utvärdering av KAST-verksamheter och resultaten från denna kan vara viktig för den fortsatta kunskaps- och metodutveckling inom området.[244]

Ny kunskap och metodutveckling

Fortsatt kunskapsutveckling inom detta strategiska område är avgörande för att säkerställa ett kunskapsbaserat arbete. Det finns en efterfrågan från bland annat kommuner på kunskapsstöd och vägledning för yrkesverksamma om stöd och behandling för målgruppen. Det finns också en efterfrågan på kunskapsutveckling kring särskilda målgrupper, till exempel avseende våldsutövare som är eller själva utövar våld mot hbtqi-personer och personer med funk-

[240] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel 2023.* Rapport 2024:3, s. 50.
[241] SOU 2023:97. *Ut ur utsatthet.*
[242] Göteborg, Stockholm, Malmö, Karlstad, Skellefteå, Västerås, Umeå och Östersund.
[243] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9.
[244] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel 2023.* Rapport 2024:3, s. 13.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

tionsnedsättning.[245] Det behövs mer forskning och kunskap om återfallsförebyggande insatser, till exempel om den brottsförebyggande effekten av olika former av behandlingsprogram för olika typer av våldsutövare.[246] Över lag behövs det mer forskning som kan svara på frågor om olika behandlingsinsatsers effekter och som kan förklara orsakssamband. Även långsiktig forskning behövs för att möjliggöra uppföljning av behandlingsinsatsers funktion och effektivitet under ett längre tidsperspektiv, även när det gäller personer som utövar hedersrelaterat våld och förtryck.[247]

Inriktningen för arbetet

Vi bedömer att inriktningen för arbetet inom detta strategiska område bör vara:

- Fortsätta påbörjat utvecklingsarbete.
- Våldsutövare bör få jämlik tillgång till insatser.
- Stärkt fokus på personer som köper sexuella tjänster.
- Återfallsförebyggande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck.

[245] Socialstyrelsen (2022). *Nationell samordning och kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete med våldsutövare.* Rapport 2022-6-7968. Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9.
[246] Socialstyrelsen (2020). *Behandlingsmetoder för personer som utövar våld i nära relationer.* Artikelnummer 2020-3-6697.
[247] Forte (2022). *Förebyggande arbete och riskhantering av våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. En systematisk kartläggning,*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

12 Förslag till nationell jämställdhetspolitisk strategi mot våld, förtryck och utnyttjande

I detta kapitel redovisar vi vårt förslag till en nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel.

Strategin bygger på vårt förslag till delmål:[1]

> Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.

Enligt våra direktiv skulle vi också oavsett ställningstagande i sak föreslå hur ett särskilt delmål avseende hedersrelaterat våld och förtryck skulle kunna formuleras. Vi lämnade därför även följande förslag till ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck:

> Hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.

Regeringen aviserade den 21 januari 2025 att de har för avsikt att införa ett sjunde delmål om hedersrelaterat våld och förtryck. Den närmare utformningen av delmålet kommer i ett senare skede.[2] Vi har således fått kännedom om det aviserade sjunde delmålet i slutskedet av arbetet med slutbetänkandet. I dag omfattas hedersrelaterat våld och förtryck av det nuvarande sjätte delmålet. Det inne-

[1] SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld.*
[2] Regeringen. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/01/nytt-delmal-for-att-bekampa-hedersvaldet. (Hämtad 2025-01-22).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

bär att när vi i texten hänvisar till det sjätte delmålet så inbegriper det hedersrelaterat våld och förtryck.

Likaså omfattar vårt förslag till nationell strategi hedersrelaterat våld och förtryck. Vi bedömer därför att regeringen kan använda sig av en samlad nationell strategi, även om det kommer att finnas ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck (se avsnitt 10.1). Vi har gjort bedömningen att det är mer effektivt med en samlad strategi, där det samtidigt tydligt framgår vilka delar som avser hedersrelaterat våld och förtryck.

Vårt förslag till nationell strategi baseras på den behovsbild som vi har redovisat i kapitel 11, där vi beskriver vilka problem som finns inom strategins tillämpningsområde.

12.1 Nationell jämställdhetspolitisk strategi mot våld, förtryck och utnyttjande

Förslag: Målet för den nationella strategin är att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.

Strategin anger utgångspunkterna och inriktningen för arbetet. Den ska gälla under en tioårsperiod och pekar ut fem strategiska områden där det finns behov av insatser:

1. Våldsförebyggande arbete – stärkta insatser med särskilt fokus på barn och unga.
2. Upptäckt av våld – mer aktivt arbete för att upptäcka och agera vid våld.
3. Stöd och skydd till våldsutsatta – förbättrad tillgång och ökad jämlikhet över hela landet.
4. Brottsbekämpning – ökad operativ förmåga att förebygga, utreda och lagföra brott.
5. Återfallsförebyggande arbete – ett utvecklingsarbete som når fler.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

12.1.1 Inledning

FN:s kvinnokonvention och deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor samt Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) slår fast att våld mot kvinnor är en av de viktigaste orsakerna till att kvinnor är underordnade män och att detta utgör ett av de största hindren mot reell jämställdhet. Våld mot kvinnor är ett uttryck för historiska ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män vilka har lett till att män dominerar och diskriminerar kvinnor och som hindrar kvinnors utveckling.[3]

Istanbulkonventionens syfte är att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet (artikel 1). Med våld mot kvinnor avses allt våld som riktas mot kvinnor för att de är kvinnor och oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang (artikel 3 a och d). Bestämmelsen omfattar bara kvinnors utsatthet, men begreppet kvinna omfattar också flickor under 18 år (artikel 3 f). Med våld i hemmet avses våld inom familjen eller i hemmiljön eller mellan makar och partner eller före detta makar eller partner (artikel 3 b). Bestämmelsen omfattar alla oavsett kön och ålder. Konventionens bestämmelser innehåller alltså en tydlig avgränsning genom att den omfattar allt våld mot kvinnor medan våld riktat mot personer oavsett kön begränsas till sådant våld som sker i hemmet eller inom familjen.

Allt våld mot flickor och kvinnor inkluderas i det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld, även om våldet, hoten eller kontrollen ofta riktas mot en kvinnlig partner eller tidigare partner. Det innebär att exempelvis sexuella trakasserier, sexuellt våld, sexuell exploatering och prostitution omfattas av begreppet mäns våld mot kvinnor.

Våldet mot flickor och kvinnor är en allvarlig kränkning av deras mänskliga rättigheter. Det får stora konsekvenser både i form av fysiskt och psykiskt lidande och påverkar individers livs- och handlingsutrymme. Pojkar och mäns våld mot flickor och kvinnor är ett strukturellt samhällsproblem. Mäns våldsutövande innebär att hotet om våld, det vill säga det latenta våldet, är något som alla kvinnor förhåller sig till genom hela livet. Den yttersta konsekvensen av mäns våld mot kvinnor är dödligt våld. De senaste åren har i genom-

[3] FN (1992). *UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), CEDAW General Recommendation No. 19: Violence against women*, A/47/38. Se även artikel 4 Istanbulkonventionen.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

snitt 14 flickor och kvinnor dödats av en partner eller före detta partner i Sverige.[4] Enligt globala siffror utövas det dödliga våldet mot flickor och kvinnor i 60 procent av fallen av en partner eller familjemedlem och var tionde minut dödas en kvinna eller flicka i världen av sin partner eller en familjemedlem.[5]

Våldet kan ta sig olika uttryck, i form av bland annat fysiskt, psykiskt, sexuellt och ekonomiskt våld.[6] Våldet förekommer i såväl privata som offentliga rum, till exempel på arbetsplatser, på skolor och universitet samt i hemmet. Våldet har inte sällan digitala och teknologiska dimensioner, vilket innebär att våld, hot, kontroll samt utnyttjande kan utövas via exempelvis smarta telefoner eller digitala plattformar. Våldet måste förebyggas och motverkas med kraft, på samtliga arenor, för att möjliggöra att alla, oavsett kön, ska kunna leva sina liv i trygghet och frihet från våld.

Det övergripande riksdagsbundna jämställdhetspolitiska målet är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det nuvarande delmålet är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Skillnaden i makt och våldsanvändning mellan kvinnor och män behöver synliggöras för att våldet ska upphöra och för att kunna skapa ett jämställt samhälle. Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål har sin grund i ojämställdhet och föreställningar om kvinnors underordning och mäns överordning samt stereotypa föreställningar om kön, könsuttryck och könsnormer såsom femininitet och maskulinitet. Det har också kopplingar till homo- och transfobi, heteronormativitet samt andra destruktiva föreställningar om sexualitet. Det är därför angeläget att det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld bidrar till att motverka våld och hot om våld som legitima uttryck för manlighet. Dessa destruktiva normer om manlighet drabbar inte enbart flickor och kvinnor utan även pojkar och män som uppfattas som normbrytande, exempelvis utifrån sexuell läggning eller funktionsförmåga. Arbetet för att förändra föreställningar om kön och könsnormer, såsom normer kring femininitet och maskulinitet, är fortsatt en viktig del av

[4] Brå (2024). *Konstaterade fall av dödligt våld 2023. En granskning av anmält dödligt våld 2023.*
[5] UNODC and UN Women (2023). *Femicides in 2023: Global estimates on intimate partner/family member violence*, United Nations publication, 2024.
[6] Se SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld*, s. 63.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

arbetet för jämställdhet och också en central fråga för att främja hbtqi-personers rättigheter och möjligheter i samhället.[7]

Det finns en särskild utsatthet bland hbtqi-personer. Studier visar att det är vanligare bland homo- och bisexuella kvinnor att ha blivit utsatta för fysiskt våld i hemmet det senaste året, jämfört med heterosexuella kvinnor.[8] Det är också andra grupper som på olika sätt kan vara särskilt utsatta eller befinna sig i situationer som innebär förhöjd sårbarhet och risk för utsatthet. Det finns exempelvis en tydlig koppling mellan funktionsnedsättning och utsatthet för fysiskt, psykiskt och sexuellt våld både i barndomen och i vuxen ålder. Risken för att utsättas för våld är över lag större för kvinnor än för män med funktionsnedsättning.[9]

Våldet är ett allvarligt samhälls- och folkhälsoproblem som ska bekämpas med samma kraft som den organiserade brottsligheten. Det är centralt att synliggöra kopplingar mellan mäns våld mot kvinnor och organiserad brottslighet, eftersom våld mot flickor och kvinnor, sexualbrott samt utnyttjande i prostitution och människohandel förekommer i dessa miljöer. Risken för kriminalitet och andra problem senare i livet ökar också för den som utsätts för våld eller bevittnar våld som barn. Det är därför nödvändigt med ett brett främjande och förebyggande arbete som lägger grunden för ett samhälle utan tolerans för våld och som i förlängningen även bidrar till att förebygga att barn och unga involveras i kriminalitet (se även avsnitt 11.2.4).

Det är ett gemensamt samhällsansvar att motverka såväl de bakomliggande orsakerna till våldet som dess konsekvenser. Det handlar om insatser både för att förhindra att våld, hot, utnyttjande och kränkningar alls uppstår, att ge stöd och skydd till utsatta och att förebygga att sådana handlingar upprepas. Det är ett arbete som främjar trygghet, frihet och jämställdhet. Arbetet måste fortsätta med kraft, eftersom våldet alltjämt är utbrett. Till exempel visar en studie att andelen barn som rapporterade att de hade utsatts för någon form av våld av en vuxen någon gång under uppväxten är oförändrad

[7] Se även Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet (2025-01-24). *Stolt och trygg: Handlingsplan för hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter.*
[8] Folkhälsomyndigheten (2014). *Utvecklingen av hälsan och hälsans bestämningsfaktorer bland homo- och bisexuella personer.* Artikelnummer: 22116.
[9] Myndigheten för delaktighet (2023). *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning.* Rapport 2023:11. *Myndigheten för delaktighet* (2023). *Statistik om förekomst av våld mot personer med funktionsnedsättning. Bilaga 2*. Rapport 2023:15.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

mellan 2016 och 2022.[10] Dessutom har den självrapporterade utsattheten för sexualbrott ökat jämfört med för tio år sedan.[11] Det dödliga partnervåldet har generellt sett minskat över tid.[12] Det finns dock forskning som visar att dödligt partnervåld mot unga kvinnor inte minskar.[13]

Målet för det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld är att våldet ska upphöra och strategin syftar till att uppnå denna nollvision. Det rymmer olika former av våld, förtryck och utnyttjande. För att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra behöver strategins insatser genomföras utifrån de behov som finns kopplat till respektive våldsform. För ett framgångsrikt arbete mot våld behövs ett effektivt, samordnat och strategiskt arbete, där flera olika aktörer samverkar för att möjliggöra för alla att leva hela sina liv utan våld. Frågan behöver prioriteras av beslutsfattare och ledare på flera nivåer för att få ett brett genomslag i samhället. Ett engagerat civilsamhälle med goda förutsättningar att arbeta våldsförebyggande samt stödja brottsoffer och deras anhöriga är avgörande för att kunna få stopp på våldet.

Ett liv fritt från våld är också en förutsättning för att kunna uppnå det övergripande jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Likaså är det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld beroende av att det sker insatser och framsteg i förhållande till de övriga jämställdhetspolitiska delmålen. Till exempel finns kopplingar till delmålen om ekonomisk jämställdhet och jämställd hälsa eftersom våldsutsatthet bland vuxna kan påverka arbetsförmågan och leda till sjukskrivning och arbetslöshet. Detta gör det även till en arbetsmiljöfråga som utöver lidande för utsatta individer medför kostnader för samhället.[14] Det finns också tydliga kopplingar till delmålet om jämställd utbildning, eftersom våldsutsatthet kan påverka skolgången. Till exempel säkerställs inte alltid skolgång för barn i skyddat boende. Barn som

[10] Jernbro, C., Landberg, Å. & Thulin, J. (2023). *Våld mot barn 2022.* Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
[11] Brå (2024). *Nationella trygghetsundersökningen 2023. Om utsatthet, otrygghet och förtroende.* Rapport 2024:8.
[12] Brå (2024). *Dödligt våld i Sverige sedan 1990. Omfattning, utveckling och karaktär.* Rapport 2024:6.
[13] Caman, S. & Skott, S. (2023). *Dödligt partnervåld mot unga.* Utgiven av Jämställdhetsmyndigheten.
[14] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Samverkan för ökad upptäckt av våld.* Rapport 2022:9.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

växer upp i familjer med hedersnormer kan förbjudas att delta i viss undervisning eller föras bort utomlands och helt undanhållas utbildning.[15] I ungas relationer är det inte ovanligt att våldsutsatta och våldsutövare går på samma skola vilket påverkar den utsattas utbildning.[16] På grund av kopplingarna till övriga delmål, behövs det även insatser inom andra politikområden, exempelvis utbildningspolitiken, arbetsmarknadspolitiken, socialpolitiken och bostadspolitiken för att uppnå nollvisionen om att våldet ska upphöra.

Strategins syfte och tillämpningsområde

Det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld är tvärsektoriellt och involverar stora delar av förvaltningen på nationell, regional och lokal nivå. Strategin syftar till att skapa ett helhetsperspektiv och tydlighet kring regeringens politik och prioriteringar på området. Den syftar också till att peka ut vilka utvecklingsbehov som finns. Strategin ska bidra till att hålla ihop arbetet som myndigheter och andra aktörer ansvarar för. Den möjliggör för myndigheter och andra aktörer att arbeta i samma riktning och bidrar till ökad samverkan mellan såväl statliga myndigheter, regionala och kommunala verksamheter som med civilsamhället och näringslivet.

Våld kan ta många olika uttryck. Vi utgår från bred förståelse av våld, med utgångspunkt i de olika våldsuttryck som omfattas av Istanbulkonventionen (artikel 3). Vi använder begreppet *våldsuttryck* för att beskriva olika typer av våld såsom fysiskt eller psykiskt våld. Inom varje våldsform förekommer flera våldsuttryck.

Vi använder begreppet *våldsform* för att beskriva olika former av våld och våldsområden: mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck och utnyttjande i prostitution och människohandel (se även avsnitt 3.3).

[15] Baianstovu, R., Strid, S., Cinthio, H., Särnstedt Gramnaes, E. & Enelo, J.M. (2019). *Heder och samhälle: Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar.* Working Papers and Reports Social Work. Rapport nr 17. Örebro universitet. Se även dir. 2023:154. *Varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan.*

[16] Korkmaz, S. & Överlien, C. (2020). Responses to youth intimate partner violence: the meaning of youth-specific factors and interconnections with resilience. *Journal of Youth Studies*, 23(3), s. 371–387.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Strategin omfattar

- mäns våld mot kvinnor, som inbegriper våld som flickor och kvinnor utsätts för av närstående, bekanta eller obekanta män och pojkar i det privata och offentliga
- våld i nära relationer, som omfattar allas utsatthet och utövande av våld mot närstående oavsett kön och ålder
- hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive bland annat barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor
- utnyttjande i prostitution och människohandel, med fokus på människohandel för sexuella ändamål, samt utnyttjande av barn genom sexuell exploatering.

Delmålets andra led fokuserar på rätten till integritet utifrån ett livscykelperspektiv och avser

- allas lika rätt och möjlighet till kroppslig integritet som handlar om att alla, oavsett kön, ska ha samma rätt och möjlighet att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion, inklusive frihet från sexuellt våld och sexuella övergrepp av närstående, bekanta eller obekanta i det privata och offentliga
- allas lika rätt och möjlighet till psykisk integritet som handlar om frihet från psykiskt våld, såsom kontrollerande och nedbrytande beteenden.

Strategin omfattar fysiskt, psykiskt och sexuellt våld, ekonomiskt och digitalt våld liksom hot om våld.[17] Det inbegriper sådant våld som inte syns för omgivningen och det våld som riktar sig mot en persons särskilda utsatthet eller sårbarhet, såsom funktionsnedsättning, ålder, könsidentitet, könsuttryck eller sexuell läggning.

[17] Istanbulkonventionen omfattar fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt våld samt hot om sådana handlingar (artikel 3). GREVIO har lämnat en generell rekommendation som tydliggör att digitalt våld är ett uttryck för könsrelaterat våld mot kvinnor som omfattas av Istanbulkonventionen. GREVIO anför att den digitala dimensionen av våld mot kvinnor omfattar en mängd handlingar, som sker online samt våldshandlingar som sker via tekniska hjälpmedel, exempelvis smarta telefoner. Vidare slår GREVIO fast att detta våld är lika skadligt som våld mot kvinnor som sker offline. Europarådet (2021). *GREVIO General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women.* GREVIO(2021)20, punkt 18, s. 22–23).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Strategins tillämpningsområde överensstämmer med tillämpningsområdet för Istanbulkonventionen, som omfattar alla former av våld mot kvinnor och våld i hemmet. De delar av konventionen som rör våld i hemmet omfattar varje fall av fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt våld som utövas inom familjen eller i hemmiljön eller mellan makar eller partner eller före detta makar eller partner (artikel 3).

Mäns våld mot kvinnor är portalbegrepp i delmålet och i strategin vilket motiveras av att detta utgör den tveklöst största utmaningen inom jämställdhetspolitiken. I genomförandet av strategin ska särskilt fokus läggas på flickors och kvinnors våldsutsatthet och deras rätt till kroppslig och psykisk integritet. Detta ligger i linje med Istanbulkonventionen som ålägger parterna att ägna särskild uppmärksamhet åt kvinnor som utsätts för könsrelaterat våld (artikel 2).[18] Begreppet mäns våld mot kvinnor är viktigt att använda för att täcka hela spektrumet av det våld som flickor och kvinnor utsätts för av pojkar och män.

Våld i nära relationer är ett allvarligt och omfattande samhällsproblem med stora konsekvenser för såväl individ som samhälle. Våld i nära relationer är brott som drabbar såväl kvinnor som män och även barn. Även hbtqi-personer utsätts för våld i nära relationer. I jämförelse utsätts kvinnor emellertid oftare än män för grövre och mer upprepat och systematiskt våld av närstående.

I Istanbulkonventionen ingår hedersrelaterat våld och förtryck som en typ av könsrelaterat våld. Konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller så kallad heder inte betraktas som ett rättfärdigande av våldshandlingar (artikel 42). Hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem med flera särskiljande drag från övriga våldsformer som kräver särskild kunskap och anpassade metoder. Framför allt flickor och kvinnor, men också pojkar och män, begränsas och utsätts för påtryckningar och våld för att leva i enlighet med det egna kollektivets normer och värderingar. Hedersrelaterat våld och förtryck ingår i strategins nollvision mot våld. Arbetet ska utgå från regeringens definition av begreppet:[19]

[18] I Istanbulkonventionen avser *könsrelaterat våld mot kvinnor* våld som riktas mot en kvinna på grund av att hon är kvinna eller som drabbar kvinnor oproportionerligt (artikel 3).
[19] Prop. 2021/22:138. *Ett särskilt brott för hedersförtryck*, s. 6 f.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

> Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. De patriarkala föreställningarna tar sig uttryck i kontroll av flickor och kvinnor som sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbildning, arbete och äktenskap. För de individer som försöker trotsa kontrollen kan följderna bli allvarliga. I sin mest extrema form kan hedersnormerna leda till allvarlig våldsbrottslighet.

Strategin omfattar alla personer, oavsett kön och sexuell läggning, när det gäller utnyttjande i prostitution, sexuell exploatering av barn och människohandel för sexuella ändamål av såväl barn som vuxna. Även detta område kräver särskild kunskap.

Människohandel för sexuella ändamål innefattar utnyttjande i prostitution men det kan också gälla situationer där offret ska utnyttjas för andra sexuella ändamål, exempelvis för pornografiska syften.

Alla former av människohandel är präglade av könade maktrelationer, men människohandel för sexuella ändamål är extra tydligt könat. De flesta som utsätts är flickor och kvinnor och en klar majoritet av förövarna är män. Det finns också en särskild utsatthet bland hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning. Det är främst människohandel för sexuella ändamål som ingår i jämställdhetspolitiken och i tillämpningen av denna strategi. Andra former av människohandel som har tydliga jämställdhetsaspekter ingår också i strategins tillämpningsområde, exempelvis kopplat till tvångsäktenskap.[20] Det kan i praktiken vara svårt att göra avgränsningar mellan sexuella ändamål och andra ändamål. Det är inte ovanligt att en och samma person utsätts för flera olika former av människohandel, till exempel både för sexuella ändamål och för tvångsarbete, vilket är viktigt att ha i åtanke i genomförandet av insatser inom ramen för strategin. Offer för människohandel är dessutom ofta utsatta för andra brottsliga gärningar, till exempel misshandel eller våldtäkt. Som utgångspunkt finns det former av människohandel som inte omfattas av strategin. Det gäller till exempel frågor som rör tvångsarbete, tiggeri eller utnyttjande i kriminalitet. Jämställdhetsmyndigheten har

[20] SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld*, s. 121.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

i instruktionsenlig uppgift att samordna arbetet mot prostitution och alla former av människohandel (se avsnitt 6.5.1 och 8.2.1).

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel omfattar flera former av människohandel (artikel 2). Flera av de åtaganden som Sverige har utifrån denna konvention omfattas av föreliggande strategi. Utöver det som omfattas av Europarådets konvention har Sverige specifik lagstiftning gällande prostitution, vars syfte är att motverka efterfrågan, genom att förbudet mot köp av sexuell tjänst ingår bland sexualbrotten i 6 kapitlet brottsbalken. Prostitution innebär i sig ett utnyttjande och insatser ska inriktas mot efterfrågan och de som utnyttjar personer i prostitution snarare än mot de som utnyttjas. Strategin omfattar således också Sveriges åtaganden enligt Kvinnokonventionen, där det framgår att länderna ska göra allt de kan, inklusive lagstifta, för att bekämpa alla former av kvinnlig prostitution samt människohandel av kvinnor (artikel 6).[21]

Enligt andra ledet i vårt förslag till delmål ska alla, oavsett kön, genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Det handlar om att få bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion, inklusive frihet från sexuellt våld och sexuella övergrepp. Arbetet inom ramen för strategin behöver därför riktas in mot att uppmärksamma och förebygga sexuellt våld. Strategin omfattar också sexuellt utnyttjande i pornografiska syften.

Det är viktigt att poängtera att våldsformerna som ingår i strategin är överlappande. Begreppet mäns våld mot kvinnor träffar brett och innefattar stora delar av samtliga av de övriga nämnda våldsformerna. Pojkar och män är i majoritet som förövare och de flesta som utsätts är flickor och kvinnor i de våldsformer som nämns i delmålet. Mäns våld mot kvinnor som begrepp fyller en viktig funktion genom att synliggöra detta. Begreppet belyser också hur olika former och uttryck av våld mot flickor och kvinnor hänger samman och utgör en viktig orsak till kvinnors underordning.[22]

Vid genomförandet ska Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet beaktas.[23] En eventuell kommande strategi om våld mot barn ska också beaktas i

[21] Se också FN, Rådet för mänskliga rättigheter (2024). *Prostitution and violence against women and girls, Report of the Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and consequences, Reem Alsalem*. A/HRC/56/48.
[22] Se även SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld*, s. 154.
[23] Skr. 2023/24:68. *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

genomförandet. Myndigheter och andra aktörer som träffas av flera strategier behöver bidra till att arbetet bedrivs samlat och samordnat när det är nödvändigt. Jämställdhetsmyndigheten har utifrån sina uppgifter ett särskilt ansvar att bidra till att genomförandet av denna strategi samordnas med andra närliggande strategier. Jämställdhetsmyndigheten och övriga myndigheter, till exempel Brottsförebyggande rådet (Brå), Brottsoffermyndigheten och Folkhälsomyndigheten, behöver säkerställa att samverkan mellan närliggande områden kommer till stånd.

12.1.2 Ett gemensamt samhällsansvar

En lång rad myndigheter och aktörer har ansvar och behöver bidra i arbetet mot våldet. En stor del av det operativa och individnära arbetet mot våld sker i kommunal och regional regi.

Samverkan mellan berörda aktörer är av stor vikt för ett effektivt arbete och för att säkerställa att rätt insatser ges till olika målgrupper utifrån deras behov. Inte minst är detta angeläget för våldsutsatta barn och vuxna, eftersom de ofta har behov av insatser från flera samhällsaktörer. Det gäller även det återfallsförebyggande arbetet med våldsutövare. En grundläggande del i arbetet är vetskapen om att våld kan förebyggas och att samhället därför måste agera proaktivt.[24] Särskilt fokus behöver läggas på att förhindra att våld alls utövas. Med andra ord handlar det om att samhället behöver ha större fokus på våldets orsaker, snarare än att hantera dess konsekvenser när våldet redan inträffat. I detta ingår också ett bredare arbete för att främja jämställdhet, eftersom det sjätte delmålet hänger tätt samman med övriga jämställdhetspolitiska delmål. Ett proaktivt förhållningsätt behöver finnas i allt arbete inom ramen för strategin och omfatta alla våldsformer.

Arbetet kräver samverkan med en mängd myndigheter och samhällsaktörer. Socialtjänsten är ansvarig för skydd, stöd och återfallsförebyggande insatser. Kommunerna har också ett brottsförebyggande ansvar, där förebyggande arbete mot samtliga våldsformer ingår.

Förskolan- och skolan är centrala aktörer för det tidigt våldsförebyggande arbetet och för att främja jämställdhet. Även regionerna har en viktig roll i arbetet då hälso- och sjukvården möter hela befolk-

[24] World Health Organization (2010). *Violence prevention – the evidence.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ningen i sin verksamhet och därför kan upptäcka våld. Rättsväsendet har en nyckelroll genom såväl förebyggande som brottsbekämpande insatser. Civilsamhället ger avgörande stöd och hjälp till våldsutsatta och genomför viktiga vålds- och återfallsförebyggande insatser. Näringslivet kan och bör bidra till arbetet, till exempel genom att i sin arbetsgivarroll ställa frågor om våld och förhindra utnyttjande i prostitution och människohandel. Även privatpersoner kan bidra, till exempel genom att anmäla oro till socialtjänsten eller polis vid misstanke om våld.

Samtliga aktörer som möter potentiellt våldsutsatta och våldsutövare inom sina ansvarsområden behöver regelbundet utvärdera och utveckla sitt arbete. Det finns aktörer som är av särskild vikt för att genomföra arbete inom strategin. Vi redovisar dessa i samband med respektive strategiskt område (se avsnitt 12.1.5).

12.1.3 En långsiktig struktur för genomförande, stöd, samordning och uppföljning

Arbetet mot våld kräver insatser från flera olika myndigheter samt från regioner, kommuner och civilsamhället. För att alla dessa aktörer på ett effektivt sätt ska kunna genomföra sina respektive uppgifter inom ramen för strategin behöver det finnas en långsiktig struktur för stöd, samordning, kunskapsutveckling och uppföljning. Det åligger respektive aktör att säkerställa att det finns kompetens, kunskap och metoder för att kunna hantera ärenden kopplat till de våldsformer som omfattas av strategin.

Styrningen av ett antal myndigheter behöver stärkas för att myndigheterna ska få förutsättningar för ett långsiktigt och strategiskt arbete i syfte att uppnå det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet (se nedan samt kapitel 8).

Stöd och samordning

Det är avgörande att arbetet inom den nationella strategin samordnas på ett effektivt och målinriktat sätt. För att åstadkomma bättre förutsättningar för myndigheterna att bidra till arbetet för att uppnå nollvisionen om att våldet ska upphöra behöver graden av samordning av arbetet öka. Detta gäller såväl våldsförebyggande arbete, upptäckt

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

av våld, stöd och skydd till våldsutsatta, brottsbekämpning som återfallsförebyggande insatser. Även kunskapskedjan behöver vara samordnad, för att underlätta för yrkesverksamma att ta del av och implementera kunskap och annat stöd som myndigheterna tillhandahåller.

Jämställdhetsmyndigheten ska, genom att samordna arbetet inom hela det sjätte delmålet, bidra till att stärka insatserna på området och i större utsträckning behovsanpassa stödet till myndigheter, regioner, kommuner och civilsamhället. Vi lämnar därför förslag att stärka Jämställdhetsmyndighetens roll att samordna arbetet mot våld och stödja genomförandet av strategin genom inrättandet av ett nationellt samordningscentrum mot våld hos myndigheten. Samordningscentrumet får särskilt ansvar för att samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot våld och ska stödja och bidra till ett strategiskt och kunskapsbaserat arbete på nationell, regional och lokal nivå (se kapitel 8).

Länsstyrelserna ska stödja och bidra till ett strategiskt och kunskapsbaserat arbete i länen. De ska främja samarbetet på lokal, regional och nationell nivå samt stödja och bidra till utbildning och kompetensutveckling. I det ingår att ge stöd till implementering av nationella myndigheters kunskapsstöd, arbetssätt och metoder i länet utifrån regionala och lokala behov. Länsstyrelsernas uppdrag omfattar hela den nationella strategin.

Vi föreslår också att Socialstyrelsen ska få i uppgift att utveckla en nationell samordning och kunskapsutveckling av insatser och metoder för att ge stöd och behandling till våldsutsatta inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvarsområde (se avsnitt 8.4). Myndigheten ansvarar också för nationell samordning av arbetet med att utveckla och utvärdera metoder för att identifiera, bedöma och behandla personer som utövar våld som omfattas av den nationella strategin. Socialstyrelsen stödjer också driften av stödlinjen Välj att sluta, som riktar sig till personer som vill upphöra med ett våldsamt eller destruktivt beteende.

Den är också viktigt att civilsamhällets organisationer inkluderas i arbetet inom ramen för strategin på såväl nationell, regional och lokal nivå.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Flera myndigheter är centrala i arbetet

Det är många myndigheter som har uppdrag eller uppgifter i arbetet mot våld.

Vi har identifierat en grupp av myndigheter som har särskilt viktiga roller att fylla i arbetet. Vi föreslår att dessa myndigheter ska få instruktionsenliga uppgifter att ingå i ett myndighetsgemensamt arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Dessa är Brå, Brottsoffermyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Kriminalvården, länsstyrelserna, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet (MFD), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Polismyndigheten, Statens skolverk (Skolverket), Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten (se avsnitt 8.3). Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK) och Barnafrid vid Linköpings universitet får i uppdrag att samverka med den nya myndighetsstrukturen. Gruppen utgör den centrala kärnan i arbetet utifrån sina respektive uppgifter och särskilda uppdrag.

Det rör sig om både kunskapsproducerande strategiska myndigheter och om operativa myndigheter som handlägger individärenden. MFD kan till exempel stödja myndigheter och andra aktörer i att säkerställa ett funktionshinderperspektiv i genomförandet av arbetet. På samma sätt kan MUCF bidra med expertis kring ungas villkor och civilsamhällets förutsättningar. Även Brottsoffermyndigheten och Folkhälsomyndigheten har liknande roller utifrån sina sektorer och expertområden. De myndigheter som är centrala utifrån sina expertkunskaper och sin strategiska roll kan också bidra genom att identifiera behov och ta fram kunskap inom sina respektive verksamhetsområden. Tillsammans kan de centrala myndigheterna komplettera varandra och göra arbetet inom strategin mer effektivt. En sådan tydlig grupp med myndigheter kan bidra till att myndigheterna i högre utsträckning känner till varandras verksamhet och att de kan samverka på ett bättre sätt i arbetet med att genomföra den nationella strategin. Detta, tillsammans med Jämställdhetsmyndighetens stärkta samordningsuppdrag, kan bidra till ökad samverkan mellan olika aktörer. Gruppen av myndigheter behöver samverka med och involvera andra statliga och civila aktörer i arbetet.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

En rad andra myndigheter och aktörer utöver de vi pekat ut för det myndighetsgemensamma arbetet är centrala för ett framgångsrikt arbete mot våld och för genomförandet av strategin. Vårt förslag är att dessa fortsatt kan få regeringsuppdrag inom sina respektive verksamhetsområden (se avsnitt 8.3.2). Även kommuner och regioner är avgörande i arbetet. För att tydliggöra behoven i den kedja av samhällsinsatser som krävs för att förebygga och bekämpa våldet pekar vi ut myndigheters och även andra centrala aktörers roller inom samtliga av strategins strategiska områden.

Kunskapscentrum vid lärosäten

Vid Uppsala universitet (NCK) och Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt centrum för kunskap om våld mot barn) finns centrum vars forskning och kunskapsstöd är resurser som myndigheter bör använda sig av i arbetet med den nationella strategin. NCK och Barnafrid bedriver sina verksamheter på uppdrag av regeringen. Dessa centrum är också en viktig resurs genom att de tillhandahåller utbildning och kunskapsstöd för yrkesverksamma som direkt möter olika målgrupper som omfattas av strategin. Jämställdhetsmyndigheten, som ansvarar för att samordna genomförandet av strategin, ska verka för att myndigheterna har en ändamålsenlig samverkan med dessa kunskapscentrum.

NCK bedriver forskning, utbildning och tillhandahåller kunskapsstöd för yrkesverksamma. NCK anordnar universitetskurser och uppdragsutbildningar om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Forskningen bedrivs med anknytning till den kliniska verksamheten som sker i samverkan med Akademiska sjukhuset i Uppsala. Inom ramen för den kliniska delen av verksamheten stödjer NCK driften av de nationella stödtelefoner som riktar sig till kvinnor, män samt icke-binära och personer med transerfarenhet. NCK driver också en stödlinje som vänder sig till personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.[25] Kunskapsstödet till yrkesverksamma ges bland annat genom webbstöd som riktar sig till kommuner, vården samt lärosäten. Utveckling av webbstöd för rättsväsendet är under

[25] NCK driver telefonlinjerna Kvinnofridslinjen, Stödlinjen för män, Stödlinjer för transpersoner samt Rätt att välja som avser hedersrelaterat våld och förtryck. Se Uppsala universitet. www.uu.se/centrum/nck/stod-till-valdsutsatta. (Hämtad 2025-02-03).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

uppbyggnad. En del i stödet är *webbkurs om våld* som har utvecklats i samverkan med Socialstyrelsen och länsstyrelserna.

Barnafrid är ett nationellt kunskapscentrum med uppdrag att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn och unga till yrkesverksamma. Barnafrid tillhandahåller kunskap bland annat genom utbildning, ett digitalt basprogram om våld mot barn samt organiserar flera nätverk för yrkesverksamma. Det finns till exempel ett nätverk för landets samtliga barnahus samt för universitets- och högskolelärare som undervisar på utbildningar med examensmål om våld mot barn. Barnafrid ska synliggöra och analysera skillnader mellan flickors och pojkars utsatthet och könsspecifika konsekvenser av våld och ha ett tydligt jämställdhetsperspektiv samt barnrättsperspektiv. Centrumet är en länk mellan forskning och praktik och bedriver egen verksamhetsnära och tvärprofessionell forskning inom området.

Vid sidan av NCK och Barnafrid finns verksamheten Anova vid Karolinska universitetssjukhuset som driver en nationell hjälplinje vid oönskad sexualitet.[26]

Uppföljning

I syfte att säkerställa att regeringens styrning och myndigheternas insatser är träffsäkra, samt för att följa utvecklingen på området ska Jämställdhetsmyndigheten ansvara för uppföljning av strategin utifrån ett antal fastslagna indikatorer. Varje myndighet ansvarar för uppföljning av sitt eget arbete med genomförandet av den nationella strategin och redovisar den i årsredovisning eller i särskild ordning. Jämställdhetsmyndigheten ska utifrån indikatorerna och annan relevant redovisning lämna en samlad uppföljning till regeringen. Syftet med uppföljningen är att ge en nationell lägesbild av utvecklingen på området. Vi föreslår att Jämställdhetsmyndigheten framgent redovisar sin fördjupade uppföljning vart fjärde år (se kapitel 14). Denna redovisning bör i sin tur utgöra underlag för den skrivelse som regeringen lämnar till riksdagen om utvecklingen inom området.

[26] Karolinska universitetssjukhuset driver telefonlinjen Preventell. Se Karolinska universitetssjukhuset. https://preventell.se. (Hämtad 2025-02-03).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Myndigheter med ansvar för tillsyn, till exempel Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Skolinspektionen, är aktörer som bör bidra i att följa upp och systematiskt granska myndigheternas arbete och hur de lever upp till lagstiftningen.

Samordning med närliggande politikområden

Det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld tangerar flera andra politikområden. Det krävs samordning i genomförandet för att tillvarata möjliga synergier och motverka att arbetet sker i parallella strukturer. För att utvecklingsarbetet ska bli effektivt behöver det kopplas samman med annat främjande och förebyggande arbete inom närliggande områden. Det gäller inte minst det generella brottsförebyggande arbetet men även förebyggande arbete inom bland annat folkhälsa och mänskliga rättigheter.

Det våldsförebyggande arbetet som sker inom ramen för det sjätte delmålet är en viktig del i det bredare brottsförebyggande arbetet. Regeringen betonar detta i den nationella brottsförebyggande strategin.[27] Ökad samordning mellan dessa fält behövs på nationell, regional och lokal nivå. Det är därför viktigt att myndigheter och kommuner utvecklar samverkan och samordning mellan dessa områden för att säkerställa ett effektivt arbete och att den brottslighet som särskilt kvinnor och barn utsätts för inte prioriteras ned, till exempel våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Jämställhetsmyndigheten har enligt vårt förslag ett särskilt ansvar för att samordna den jämställdhetspolitiska strategin mot våld och behöver ha en nära samverkan med Brå för att identifiera behov av samordning, samverkan och uppföljning inom området.

Våld är också en fråga för folkhälsan och arbetet inom strategin tangerar till viss del folkhälsopolitikens målområden. Särskilt målområdena om *goda livsvillkor och möjligheter i det tidiga livet* och *kontroll, inflytande och delaktighet* har kopplingar till delmålet och strategins strategiska områden.[28] Förslaget om en strategi om våld mot barn är också kopplat till folkhälsopolitiken. Folkhälsomyndig-

[27] Skr. 2023/24:68. *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.*
[28] Folkhälsomyndigheten. www.folkhalsomyndigheten.se/om-folkhalsa-och-folkhalsoarbete/tema-folkhalsa/vad-styr-folkhalsopolitiken/nationella-mal-och-malomraden. (Hämtad 2024-11-28).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

heten har föreslagits samordna och ge stöd till genomförandet.[29] Det finns ännu inga politiska beslut eller någon kommunicerad inriktning angående en eventuell strategi om våld mot barn.

12.1.4 Strategins utgångspunkter

Strategin har tre utgångspunkter som ska genomsyra myndigheters och aktörers arbete inom ramen för strategin. Utgångspunkterna är:

- Rättighetsbaserade insatser och ett stärkt brottsofferperspektiv.
- En ändamålsenlig samverkan för att motverka samtliga våldsformer.
- Ett kunskapsbaserat arbete.

Strategins tre utgångspunkter syftar till att ge ett gemensamt ramverk för myndigheter och övriga aktörer som genomför insatser som omfattas av strategin.

Utgångspunkterna ska beaktas i allt arbete som genomförs inom samtliga strategiska områden. De ger vägledning i hur arbetet bör utformas för att uppnå strategins övergripande mål.

Rättighetsbaserade insatser och ett stärkt brottsofferperspektiv

Det är centralt att ett rättighets- och brottsofferperspektiv finns med i arbetet mot samtliga våldsformer på samtliga preventionsnivåer. Det handlar om att alla människors rätt till ett liv fritt från våld samt rätt till stöd och skydd vid våldsutsatthet ständigt måste stå i centrum för alla myndigheters och andra aktörers arbete och insatser. Ett proaktivt arbete för att förebygga att våld alls sker är således av stor vikt. Det innebär också att principer om icke-diskriminering och jämlikhet, egenmakt och deltagande för utsatta individer, barn såväl som vuxna, samt transparens och ansvar måste beaktas i arbetet.

Flickor och kvinnor är särskilt utsatta för det våld som omfattas av strategin, vilket gör att ett särskilt fokus inom denna jämställdhetspolitiska strategi ska ligga på just flickor och kvinnor. Arbetet

[29] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ska bedrivas utifrån ett genusperspektiv, mot bakgrund av Istanbulkonventionens bestämmelse om ett genusmedvetet förhållningssätt (artikel 6). Förståelsen av genus och föreställningar om maskulinitet, femininitet och sexualitet är central för analysen av mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, inklusive våld i hbtqi-personers nära relationer, samt hedersrelaterat våld och förtryck inom jämställdhetspolitiken.

En stor del av de handlingar som omfattas av det sjätte delmålet är brottsliga. Det är samhällets ansvar att tillgodose brottsoffers och våldsutsattas rättigheter. Det är därför av stor vikt att aktörerna genomgående främjar brottsoffers rättigheter och har ett brottsofferperspektiv i arbetet. Det är inte minst viktigt för att Sverige ska kunna leva upp till internationella åtaganden som bland annat följer av FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, EU:s direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer samt EU:s brottsofferdirektiv.

För att leva upp till Sveriges internationella och lagstadgade åtaganden behöver samtliga aktörer ha kunskap om både våldsutsatta barns och vuxnas rättigheter och vad dessa innebär i praktiken. Målgruppernas delaktighet bör främjas i utformandet av insatser när det är möjligt, för att ta tillvara deras erfarenheter i ökad utsträckning och säkerställa att arbetet som bedrivs motsvarar behoven. Detta bör ske i större utsträckning än i dag, inte minst när det gäller barn och unga.

Denna utgångspunkt innebär att myndigheterna aktivt behöver analysera sina insatser och sin verksamhet så att den inte bidrar till att osynliggöra eller diskriminera någon grupp. Det omfattar att motverka stereotypa föreställningar om vem som är våldsutsatt och vem som är våldsutövare.

Samhällets insatser är i dag inte jämlika. Arbetet inom ramen för strategin behöver ständigt bidra till att alla kan få sina rättigheter tillgodosedda, oavsett livsomständigheter, socioekonomisk status och vart i landet man bor. Det handlar bland annat om att ha kunskap om de ojämlikheter som finns när det gäller tillgång till stöd och skydd och att aktivt och genomgående beakta att insatserna är tillgängliga oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sex-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

uell läggning eller ålder. Därtill krävs kunskap om den särskilda utsatthet eller sårbarhet som våldsutsatta kan ha till följd av andra skäl, till exempel hedersrelaterad kontext, missbruk och beroende, tillhörighet till en nationell minoritet, migrantstatus eller socioekonomisk situation.

Aktörernas arbete behöver också kunna beakta och omhänderta när olika maktstrukturer, livsomständigheter och sårbarheter samspelar med varandra. Det är av särskild vikt att samtliga berörda aktörer genomgående beaktar ett barnrättsperspektiv i genomförandet av strategin. Barnkonventionen och dess fyra grundläggande principer ska vara vägledande.

Det är vidare viktigt att ta geografi och de förutsättningar som till exempel finns i glesbygd, i beaktande i arbetet. Särskilda arbetssätt och insatser kan behövas för att säkerställa en jämlik tillgång till stöd för olika grupper och i olika delar av landet. Därtill behövs en samverkan mellan offentliga aktörer och civilsamhällesorganisationer.

En ändamålsenlig samverkan för att motverka samtliga våldsformer

Strategin har ett brett tillämpningsområde och omfattar flera våldsutsatta grupper och våldsformer som ofta överlappar. Strategin omfattar också flera våldsuttryck som många gånger förekommer samtidigt, till exempel fysiskt, ekonomiskt och psykiskt våld. Ett exempel är att en kvinna som utsätts för fysiskt våld i en nära relation av en partner också kan vara utsatt för hedersrelaterat psykiskt våld eller förtryck av sin familj eller släkt. Därför finns stora vinster i ett sammanhållet arbete. Inte minst gäller detta i det främjande och tidigt våldsförebyggande arbetet.

En följd av denna bredd är att det är många myndigheter och aktörer som behöver bidra i arbetet och samarbetar. Det åligger myndigheterna att samverka enligt allmänna bestämmelser i förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Myndigheterna behöver skapa goda förutsättningar för sådan samverkan, både sinsemellan och med andra aktörer, med målgruppernas behov i centrum. Samverkan med civilsamhället är angeläget för att tillvarata den kunskap och erfarenhet som dessa verksamheter har.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Denna utgångspunkt innebär att myndigheterna behöver vidareutveckla metoder och rutiner för strukturerad samverkan mellan aktörer som hanterar individärenden, exempelvis mellan polis, socialtjänst och hälso- och sjukvård.[30] Sådana arbetssätt behöver finnas i hela landet och ta hänsyn till olika förutsättningar i glesbygd och tätort samt utgå från individens behov. Det är vidare angeläget att myndigheterna samordnar sitt arbete med det generella brottsförebyggande området, på såväl lokal, regional som nationell nivå.

Samtidigt behöver alla aktörer säkerställa att de särskilda förutsättningar och behov som finns i arbetet mot vissa former av våld beaktas. Det kan handla om särskilda behov för de som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck och prostitution och människohandel. Det kan också handla om särskilda förutsättningar eller behov för personer med funktionsnedsättning. Det kan vidare röra sig om att använda sig av eller utarbeta särskilda metoder, rutiner och arbetssätt för att kunna uppmärksamma vissa grupper eller våldsformer och tillhandahålla rätt insatser utifrån individens behov.

Ett kunskapsbaserat arbete

En grundförutsättning för att nå målet om att samtliga våldsformer ska upphöra är att arbetet inom strategin bedrivs kunskapsbaserat och att kunskaps- och metodutveckling prioriteras. Istanbulkonventionen ålägger parterna att bedriva sitt arbete med ett genusmedvetet förhållningssätt (artikel 6). Vidare ska parterna stödja forskning om alla former av våld som konventionen omfattar (artikel 11) och anordna eller förstärka lämplig utbildning för yrkesgrupper som kommer i kontakt med brottsoffer eller förövare om förebyggande och upptäckt av våld, jämställdhet samt brottsoffers behov och rättigheter (artikel 15). De skillnader i makt och våldsanvändning som finns mellan kvinnor och män, flickor och pojkar behöver därför synliggöras genomgående. Att använda könsuppdelad statistik när detta finns tillgängligt är en del i ett sådant arbete.

Samtliga myndigheter och andra aktörer som genomför strategin behöver säkerställa att arbetet bygger på aktuella läges- och problembilder samt utgår från bästa tillgängliga kunskap och beprövad erfaren-

[30] Se till exempel Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

het. Det saknas dock fortfarande verkningsfulla metoder och arbetssätt inom många områden. När kunskap om effektiva metoder och arbetssätt saknas behöver arbetet vara innovativt och genomförda insatser måste löpande följas upp och utvärderas. Ett framgångsrikt kunskapsutvecklingsarbete behöver bedrivas kontinuerligt, systematiskt och strukturerat i nära samverkan mellan myndigheter, forskare och civilsamhälle. Det kunskapsbaserade arbetet har utifrån det inget slutmål utan är ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Lärosätena spelar en viktig roll både som kunskapsproducenter och utifrån bestämmelserna i högskoleförordningen om kunskapsmål avseende mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer som rör ett antal professionsutbildningar (se avsnitt 11.1).

De myndigheter som har uppgifter och ansvar avseende kunskapsstyrning, till exempel Socialstyrelsen och Skolverket, behöver sträva efter att utveckla, samordna, sprida och använda bästa möjliga kunskap. Ett angeläget utvecklingsområde för dessa myndigheter är att stärka implementering och följa upp införandet av nya arbetssätt och metoder. Chefer och andra beslutsfattare på alla nivåer är nyckelaktörer för att skapa goda förutsättningar för yrkesverksamma att arbeta kunskapsbaserat och för att kontinuerligt utveckla sitt arbete. Myndigheter som arbetar med kunskapsutveckling, till exempel NCK, Barnafrid och Brå, har ett särskilt ansvar att bistå kommuner, regioner och andra aktörer i att bedriva ett kunskapsbaserat arbete. Små kommuner har ett särskilt behov av en stark struktur på länsnivå som stöttar i att arbeta kunskapsbaserat och att utveckla sitt arbete. Myndigheter har ett ansvar att stödja kommuner, regioner och andra aktörer med kontinuerlig kunskapsutveckling, exempelvis genom i att ta fram och genomföra handlingsplaner mot våld utifrån lokala behov. Det har till exempel framförts till oss att det finns ett särskilt behov av att utveckla arbetet med kommunala handlingsplaner mot hedersrelaterat våld och förtryck och utnyttjande i prostitution och människohandel. Även Sveriges kommuner och regioner har möjlighet att bistå kommunerna och regionerna i att arbeta kunskapsbaserat. Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna har vidare viktiga funktioner i att bidra till en samordnad kunskapskedja (se avsnitt 8.2 samt 8.5).

I takt med samhällets utveckling sker också förändringar i hur våldet tar sig uttryck vilket skapar behov av utveckling inom området. Detta betyder att nya områden behöver belysas i arbetet över

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

tid. De digitala dimensionerna av våldsutsatthet och våldsutövande är ett exempel på område där kunskapen behöver öka. Samhällets insatser behöver utvecklas för att möta de utmaningar och möjligheter som kommer med teknologisk och digital utveckling, såsom artificiell intelligens.

12.1.5 Fem strategiska områden

Inom följande områden finns stora utvecklingsbehov där insatser behöver ske:

1. Våldsförebyggande arbete – stärkta insatser med särskilt fokus på barn och unga.
2. Upptäckt av våld – mer aktivt arbete för att upptäcka och agera vid våld.
3. Stöd och skydd till våldsutsatta– förbättrad tillgång och ökad jämlikhet över hela landet.
4. Brottsbekämpning – ökad operativ förmåga att förebygga, utreda och lagföra brott.
5. Återfallsförebyggande arbete – ett utvecklingsarbete som når fler.

Tillsammans bildar områdena en samhällskedja, med insatser som syftar till att våld inte ska ske, att våld upptäcks, att insatser genomförs när våld har skett för att ge stöd och skydd samt att förebygga att våld återupprepas. Områdena hänger således samman och det finns också överlappningar. Till exempel överlappar de strategiska områdena om våldsförebyggande arbete och brottsbekämpning till viss del, då insatser som sker inom ramen för brottsbekämpningen också kan bidra till att förebygga våld (se avsnitt 11.2).

Under respektive område framgår vilka aktörer som har särskilt ansvar inom området och vilka insatser som bör prioriteras framgent. Utgångspunkterna ska genomsyra samtliga strategiska områden (se avsnitt 12.1.4). Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna är centrala för samtliga strategiska områden. Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för att samordna genomförandet av strategin på nationell

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

nivå. Länsstyrelserna ansvarar för att samordna arbetet på regional nivå (se avsnitt 12.1.3).

12.1.6 Våldsförebyggande arbete – stärkta insatser med särskilt fokus på barn och unga

Det våldsförebyggande arbetet inom ramen för strategin behöver ske brett och genomföras av flera aktörer. Barn och unga bör vara i särskilt fokus, vilket gör förskolor och skolor till centrala aktörer i arbetet. Detta strategiska område är primärt inriktat mot universellt våldsförebyggande insatser med barn och unga i fokus. Det fjärde strategiska området om brottsbekämpning handlar om brottsförebyggande arbete med fokus på rättsväsendet, till exempel vad gäller samverkan mellan berörda aktörer för att göra riskbedömningar. Det femte strategiska området handlar om återfallsförebyggande arbete riktat till personer som utövar våld, med särskilt fokus på insatser som ges inom ramen för socialtjänst.

Enligt Istanbulkonventionen ska insatser med syfte att förebygga våld mot flickor och kvinnor samt våld i hemmet genomföras. Bland annat handlar det om nödvändiga åtgärder för att främja förändringar i kvinnors och mäns sociala och kulturella beteendemönster i syfte att utrota fördomar, sedvänjor, traditioner och all annan praxis som utgår från föreställningen om kvinnors underordning eller från stereotypa roller för kvinnor och män (artikel 12). GREVIO rekommenderar också Sverige att säkerställa att utbildningsmaterial adresserar frågor om flickors och kvinnors utsatthet för våld.[31] Även Europarådets konvention om bekämpande av människohandel föreskriver att insatser ska genomföras för att förebygga och bekämpa människohandel (artikel 5.1).

Det våldsförebyggande arbetet behöver bedrivas kontinuerligt och syfta till att utmana och förändra stereotypa normer och värderingar kopplat till kön och sexualitet som upprätthåller och rättfärdigar olika typer av våld. Det handlar bland annat om att synliggöra frågor om våld, makt och destruktiva maskulinitetsnormer samt att motverka fördomar, stereotypa normer, hedersnormer och misogyna attityder. I ett sådant arbete är det viktigt att beakta andra dis-

[31] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden.* Rapport GREVIO/Inf(2018)15. Punkt 87.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

krimineringsgrunder såsom till exempel ålder och funktionsförmåga liksom maktordningar kopplat till bland annat heteronormativitet.

Universella våldsförebyggande insatser riktar sig till breda grupper, till exempel till en hel kommun eller en viss åldersgrupp. Sådana insatser ger goda möjligheter att förebygga flera olika typer av våld liksom både framtida utsatthet och utövande av våld. Det våldsförebyggande och det bredare brottsförebyggande arbetet behöver samordnas i högre utsträckning. Det underlättar bland annat för att se överlappningar och kraftsamla kring gemensamma problem. Det kan också vara fördelaktigt ur ett resursperspektiv, inte minst för små kommuner. För ett effektivt arbete krävs en samverkan mellan olika aktörer, bland annat kommun, polis och civilsamhällesorganisationer. Regeringen har i en proposition presenterat ett förslag till en ny socialtjänstlag med fokus på förebyggande arbete, ökad tillgänglighet och kunskap.[32] De nya bestämmelserna kan förbättra förutsättningarna för ett mer proaktivt arbete mot våld, eftersom kommunerna enligt förslaget i sin planering av insatser särskilt ska väga in behovet av tidiga och förebyggande insatser samt då det framgår att socialtjänsten ska främja jämlika och jämställda levnadsvillkor.

Det är angeläget att pojkar och män engagerar sig i det våldsförebyggande arbetet. Det är viktigt med kunskap som medvetandegör och ifrågasätter manlighetsideal där pojkar och män förväntas vara tuffa och kontrollera kvinnor och deras kroppar.[33] I arbetet är det vidare viktigt med ett förhållningssätt som betraktar alla som aktörer med möjligheter att förhindra och förebygga våld.[34]

Flera myndigheter, regioner, kommuner och civilsamhällesorganisationer genomför förebyggande insatser, men arbetet behöver intensifieras, koordineras och utvecklas på flera arenor och riktas till flera grupper.

I genomförandet av strategin är det särskilt viktigt med fokus på barn och unga, som också i större utsträckning behöver göras delaktiga i planering och genomförande av insatserna. Barns särskilda utsatthet behöver också beaktas. Detta gör att förskolan och skolan är särskilt viktiga för våldsförebyggande arbete och för att främja

[32] Prop. 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.*
[33] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Mäns delaktighet och ansvar.* Rapport 2024:13.
[34] Katz, J. (2018) Bystander Training as Leadership Training: Notes on the Origins, Philosophy and Pedagogy of the Mentors in Violence Prevention Mode, Violence Against Women, s. 1–22, 03/2018. Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Inget att vänta på. Handbok för våldsförebyggande arbete.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

jämställdhet. Enligt skollagen har alla elever rätt till en trygg och stödjande skolmiljö. I det arbetet kan tillitsfulla relationer mellan lärare och elever och ett aktivt värdegrundsarbete ha stor betydelse. Skolans värdegrund omfattar bland annat människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet och jämställdhet mellan könen. Värdegrundsarbetet i skolan ska genomsyra undervisningen och kan främjas genom att lärare arbetar medvetet med att till exempel stärka relationer och känslan av gemenskap mellan eleverna. I läroplanerna framgår vidare att skolan ska behandla kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck återkommande i utbildningarna. Det gäller alla skolformerna. Det ingår också att förmedla betydelsen av samtycke, omfatta kunskaper om maktstrukturer kopplade till kön och hedersrelaterat våld och förtryck samt utveckla elevernas kritiska förhållningssätt till framställningar av relationer och sexualitet i olika medier och sammanhang, bland annat i pornografi.

Arbetet behöver börja tidigt, redan i förskolan, för att aktivt främja alla barns lika rättigheter och möjligheter, oberoende av könstillhörighet. Förskolan kan främja jämställdhet genom att inspirera och utmana barnen att bredda sina förmågor och intressen utan att begränsas av könsstereotypa uppfattningar. I ett förebyggande arbete mot våld kan konflikthantering lyftas fram, där förskolan har både uppdrag och mål gällande barns samspel i barngruppen och konflikthantering. Detta parallellt med att förskolan har rutiner för att anmäla oro om ett barn är utsatt för våld. Barn som upplever våld i hemmet eller i sitt närområde har också en ökad risk att själva använda våld och över tid kan våldet normaliseras.[35] Det är därför angeläget att öka skolans kapacitet att förebygga och upptäcka barn som bevittnar våld, våld i ungas nära relationer, sexuell exploatering samt hedersrelaterat våld och förtryck. Skolor och förskolor är skyldiga enligt socialtjänstlagen (2001:453) att genast anmäla om de i sitt arbete misstänker att ett barn far illa (14 kap. 1 §).

En viktig faktor i det våldsförebyggande arbetet är att barn och elever får kunskap om sina rättigheter, var de kan få hjälp, kroppslig integritet och hälsosamma relationer. De behöver också få kunskap om olika former av våld, förtryck och utsatthet, exempelvis våld i ungas relationer och hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive köns-

[35] Skr. 2023/24:68. *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

stympning, barn- och tvångsäktenskap och andra sätt att kontrollera flickor och kvinnors kroppar och sexualitet. Denna form av kunskap kan omhändertas inom ramen för skolans uppdrag att främja jämställdhet och utifrån centralt innehåll i kurs- och ämnesplaner. Det är viktigt att huvudman och rektor säkerställer att lärare har kunskap så att de kan genomföra en sådan undervisning. Skolhuvudmän, såväl kommunala som privata, kan behöva stöd i att utveckla arbetet. Skolverket är en resurs för att stötta förbättringsarbete.

Ytterligare en viktig faktor i det våldsförebyggande arbetet är att skolan ska vara en trygg plats för att alla elever ska kunna lära sig. I arbetet med en trygg och säker skola behöver verksamheten ha en så kallad hela-skolan-ansats som syftar till att all personal är involverad i det systematiska arbetet mot risker och riskbeteenden som kan leda till våld. Det behöver säkerställas att arbetet utgår från ett normmedvetet förhållningssätt som inkluderar flera aspekter såsom kön, funktionsnedsättning eller etnicitet. Verksamheten behöver upptäcka risker på såväl organisations- och gruppnivå, som på individnivå. Elevhälsan har en viktig roll i arbetet. Andra viktiga arenor för att nå barn och unga är exempelvis ungdomsmottagningar och fritidsverksamheter. Specialpedagogiska skolmyndigheten ger specialpedagogiskt stöd, och kompetensutveckling i syfte att barn, elever och vuxenstuderande oavsett funktionsnedsättning ska få förutsättningar att nå målen för sin utbildning.

Det behövs vidare fortsatta insatser riktade till nyanlända och asylsökande, inklusive till personer som är i eller kommer till Sverige på grund av anknytning. Det handlar till exempel om samhällsintroduktion om jämställdhet, samtyckeslagstiftningen, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, inkluderat information om stödinsatser för våldsutsatta kvinnor och barn, förbud mot månggifte, könsstympning och barnäktenskap. Även det långsiktiga integrationsarbetet behöver genomsyras av insatser för att öka jämställdheten och motverka olika former av våld.[36] Samhällsorientering för nyanlända kan utgöra en angelägen del i det arbetet. Att motverka segregation är också en viktig del i arbetet, eftersom ökad segregation kan leda till att hedersnormer förstärks i områden med socioekonomiska utmaningar.[37]

[36] Se till exempel SOU 2024:12. *Mål och mening med integration.*
[37] Baianstovu, R., Strid, S., Cinthio, H., Särnstedt Gramnaes, E. & Enelo, J-M. (2019). *Heder och samhälle. Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar.* Working Papers and Reports Social Work. Rapport nr 17. Örebro universitet.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Även arbetet med att främja jämställt föräldraskap är en del av detta strategiska område. Föräldrar och vårdnadshavare är viktiga i det våldsförebyggande arbetet. Arbetet med att nå ut till föräldrar behöver ske från graviditet och under barnets hela uppväxt. För att nå fler behöver stödet vara tillgängligt för båda föräldrarna genom att det ges från olika plattformar, av olika utförare samt anpassas efter föräldrarnas behov. Mödravårds- och barnavårdscentraler och familjecentraler kan utgöra bra arenor för normförändrande insatser för att förebygga alla former av våld. Detta gäller även hedersrelaterat våld och förtryck där insatserna behöver innehålla information om förbud mot och konsekvenserna av könsstympning av flickor och kvinnor samt föräldrars ansvar att förhindra barn- och tvångsäktenskap. Det finns också behov av att tillgängliggöra och vid behov ta fram föräldraskapsstödjande insatser samt kompletterande stödjande insatser till föräldrar med vissa funktionsnedsättningar.

De senaste åren har det skett en ökning av våld, hot och kränkningar på digitala arenor, till exempel i sociala medier. Bland annat finns studier som visar en hög utsatthet för psykiskt våld och kontrollerande beteenden via digitala arenor hos unga som blivit utsatta för våld i en parrelation.[38] Sexuell exploatering av barn på digitala arenor tar sig många olika uttryck och förövarna kan vara såväl vuxna som andra barn och unga. Kunskapen om sexuellt utnyttjande i pornografiska syften är generellt låg i samhället. Kunskapsutvecklingen har inte utvecklats i samma takt som internets framväxt varför det finns en eftersläpning kring förståelsen av hur våldet tar sig uttryck på digitala arenor. Det digitala våldet har heller inte betraktats som lika allvarligt som det våld som sker i den fysiska miljön.[39] Det är därför viktigt att det digitala våldet inkluderas i det våldsförebyggande arbetet, med ett särskilt fokus på sårbara grupper. Flera aktörer bör bidra till att barn ges bästa möjliga förutsättningar att utveckla trygga och säkra digitala relationer.

[38] Jernbro, C. & Landberg, Å. (2024). *Våld i ungas nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* Stiftelsen Allmänna Barnhuset & Jämställdhetsmyndigheten.
[39] SOU 2023:98. *Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Inriktningen för arbetet

Motverka begränsande normer kring kön och sexualitet

Arbetet för att främja jämställdhet och motverka stereotypa och begränsande normer kring kön och sexualitet, inklusive fördomar och sedvänjor som utgår från föreställningar om flickors och kvinnors underordning, ska intensifieras. Förskolan och skolan, inklusive den anpassade skolan och specialskolan, är centrala för sådana tidigt våldsförebyggande insatser. Insatserna bör vara en del i skolans ordinarie strukturer. Alla barn och unga ska nås av våldsförebyggande insatser under skolgången. I skolan handlar det om att till exempel skapa tillitsfulla relationer, skapa trygghet och studiero och att arbeta med likabehandling och delaktighet. I likhet med GREVIO:s uppmaning till Sverige behöver det säkerställas att utbildningsmaterial adresserar frågor om flickors och kvinnors utsatthet för våld. Allt våldsförebyggande arbete behöver beakta och anpassas efter de digitala arenor där barn och unga befinner sig.

Stärkt arbete för en samtyckeskultur

Arbetet för att skapa en samtyckeskultur behöver fortsätta och behöver ske brett. Det är en del av skolans arbete med att skapa en trygg och stödjande skolmiljö, bland annat genom ett aktivt värdegrundsarbete som tar upp frågor om kroppslig integritet och människors lika värde. Det behöver också ske inom ramen för kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer. Att utveckla elevernas kritiska förhållningssätt till framställningar av relationer och sexualitet i olika medier och sammanhang, bland annat i pornografi och dess kopplingar till sexuellt våld, ska ingå. I arbetet behöver olika arenor för våld synliggöras, till exempel det som sker på plats i skolan och sådant som sker online. Kunskapen om digitalt våld och dess konsekvenser behöver öka. Sårbara grupper behöver särskilt uppmärksammas i arbetet, till exempel personer med funktionsnedsättning och hbtqi-personer. Insatser för en stärkt samtyckeskultur behöver också riktas till vuxna, till exempel vårdnadshavare och andra viktiga vuxna runt barn och unga.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Jämställt föräldraskap för att förebygga våld

Föräldrar och vårdnadshavare är viktiga i det våldsförebyggande arbetet. Föräldraskapsstödjande insatser kan stärka skyddsfaktorer och bidra till att minska våld och konflikter i familjer.[40] Maktobalans i föräldrarelationen ökar risken för att män utövar våld mot kvinnor, medan risken för våld är mindre i en jämställd relation. Ett jämställt föräldraskap kan främjas genom olika former av föräldraskapsstöd. Det finns behov av att kommuner och regioner utvecklar och säkrar tillgång till föräldraskapsstödjande insatser i hela landet, bland annat till föräldrar i en hederskontext för att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck.[41] Arbetet med att nå ut till fler föräldrar för att främja ett jämställt föräldraskap och tillgängliggöra föräldraskapsstödjande insatser för fler behöver fortsätta, till exempel genom att systematiskt vända sig till alla föräldrar, oavsett kön, både innan och efter födseln.

Tidigt förebyggande arbete mot efterfrågan och insatser för att förhindra utnyttjande i prostitution och sexuell exploatering

Det förebyggande arbetet mot prostitution och människohandel behöver utvecklas. Samordnade insatser i samverkan mellan myndigheter och civila aktörer krävs för att stärka arbetet mot efterfrågan av sexköp bland annat genom att informera om lagstiftningen gällande förbudet mot köp av sexuell tjänst. Det handlar om att öka kunskapen om lagstiftningen och dess relevans för jämställdheten och jämlikheten i samhället. Det behövs till exempel informationsinsatser till en bredare allmänhet i syfte att motverka efterfrågan av sexköp och utnyttjande av personer i prostitution. De olika kopplingarna mellan pornografi och prostitution behöver synliggöras. Det är exempelvis inte ovanligt att utsatthet i pornografi sker i kombination med utnyttjande i prostitution och människohandel för sexuella ändamål.[42] Insatserna ska syfta till att motverka efter-

[40] Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (2023). *Fortsatt stöd i genomförande av nationell strategi för ett stärkt föräldraskapsstöd.* AD 2022-1851.
[41] Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (2023). *Delredovisning och handlingsplan.* Dnr 2021-1509.
[42] Donevan, M., Jonsson, L., Svedin, C.G. (2024). *The Experience of Individuals Filmed for Pornography Production: A History of Continuous Polyvictimization and Ongoing Mental Health Challenges*. DOI:10.31234/osf.io/a968c. Se även Plattformen Civila Sverige mot Människohandel. *Remissvar på delbetänkande SOU 2024:21.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

frågan och förhindra att unga dras in i olika former av sugardejting, sexuell exploatering och utnyttjas i prostitution. För att effektivt förebygga utnyttjande i prostitution och människohandel bör Sverige fortsatt prioritera det internationella arbetet för att motverka efterfrågan.

Tidigt förebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive könsstympning

Det behöver bedrivas ett aktivt arbete mot normer och värderingar som ligger till grund för hedersrelaterat våld och förtryck. Mödravårdscentraler, barnavårdscentraler och familjecentraler kan spela en avgörande roll för att nå ut med information om barns grundläggande fri- och rättigheter samt förbud mot könsstympning och barn- och tvångsäktenskap och dess konsekvenser. Föräldrar som lever i en hederskontext kan vara utsatta för starkt tryck från släkten att utöva våld mot sina barn.[43] Stöd behöver finnas tillgängligt för att föräldrar ska kunna bryta med hedersnormer.

Även förskolan och skolan spelar en avgörande roll i att motverka hedersnormer. Därtill kan habiliteringar spela en större roll. Verktygen som utvecklas behöver utformas så att de når alla. Arbetet mot hedersrelaterat våld behöver också ingå i det långsiktiga integrationsarbetet.

Könsstympning är ett allvarligt brott mot flickor och kvinnors mänskliga rättigheter, som ofta ger allvarliga men för resten av livet. Dessa ingrepp sker ofta i väldigt låg ålder och tidigt förebyggande arbete är därför avgörande.[44] Verktyg och metoder behöver fortsatt utvecklas, spridas och implementeras för att nå ut med insatser till blivande och nyblivna föräldrar.

Centrala aktörer

- *Skolverket* ansvarar för att ge stöd till förskola, skola och vuxenutbildning, inklusive anpassad skola. Myndigheten ska stödja förskolan och skolans utveckling och förbättringsarbete för att främja jämställdhet och förebygga kränkningar, trakasserier och våld.

[43] Se till exempel Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2024). *Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet.* Rapportnummer 2024:8, s. 31.
[44] Socialstyrelsen (2024). *Kvinnlig könsstympning.* 2024-4-9031.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- *Socialstyrelsen* är kunskapsmyndighet med ansvar för hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Myndigheten ansvarar för kunskapsutveckling inom sitt verksamhetsområde och ger stöd till metodutveckling. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd är viktiga instrument för att stärka implementeringen av gällande lagstiftning.
- *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* ska stödja myndigheter och andra aktörer att integrera ett ungdoms- och hbtqi-perspektiv i sina verksamheter. Myndigheten är viktig för att nå personer verksamma inom fritidsverksamheter och civilsamhället, till exempel idrottsrörelsen.
- *Myndigheten för delaktighet* ger myndigheter, kommuner och regioner stöd i hur de kan arbeta våldsförebyggande med personer med funktionsnedsättning, bland annat hur aktörer kan utveckla och utforma sina verksamheter så att de blir tillgängliga för alla. Myndigheten är en central aktör för att nå ut med insatser till yrkesverksamma som på olika sätt möter personer med funktionsnedsättning.
- *Brottsförebyggande rådet* ansvarar för att bidra till utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet och till samordning mellan aktörer vars verksamhet har betydelse för det brottsförebyggande arbetet. Myndigheten erbjuder, tillsammans med länsstyrelserna, stöd till kommunerna så att de kan nå upp till lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.
- *Polismyndigheten* har ett brett förebyggande uppdrag. Samverkan mellan polis och lokala aktörer är avgörande för ett att uppnå ett tidigt och brett förebyggande arbete mot våld.
- *Migrationsverket* hanterar ansökningar om asyl och uppehållstillstånd och träffar nyanlända till Sverige. De har i uppgift att ge samhällsintroduktion till asylsökande och kan i sina kontakter med personer som kommer till Sverige på grund av anknytning eller arbetstillstånd spela en viktig roll i det våldsförebyggande arbetet.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd* är kunskapsmyndighet för föräldraskapsstöd. Myndigheten har ansvar för att stötta regioner och kommuner i sitt arbete för att utveckla och tillgängliggöra föräldraskapsstödjande insatser.
- *Hälso- och sjukvården* spelar en viktig roll i arbetet genom att mödra- och barnhälsovården möter alla blivande och nyblivna föräldrar och deras barn. Det är därför en central arena för nå ut med tidiga våldsförebyggande insatser kopplat till våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Även ungdomsmottagningar har en viktig roll. Habiliteringsverksamheter som ger stöd och behandling som ges till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning har särskilda möjligheter att arbeta förebyggande inom ramen för sitt långsiktiga habiliterande uppdrag.
- *Förskolan och skolan,* inklusive de anpassade skolformerna och specialskolan, har i sitt uppdrag viktiga beståndsdelar i ett universellt våldsförebyggande arbete för barn och unga. Förskolan ska bland annat främja barnens utveckling, hälsa och välbefinnande och skolan ska förmedla kunskaper och värden. Utifrån skollagen och läroplanerna ska skolhuvudmän, såväl privata som kommunala, arbeta för att främja jämställdhet, likabehandling och mänskliga rättigheter, samt motverka kränkande behandling och diskriminering, så som trakasserier och sexuella trakasserier. Verksamheterna är enligt lag skyldiga att anmäla oro för ett barn till socialtjänsten vid minsta misstanke om ett barn far illa. Personal i skola och förskola har en unik möjlighet att bygga tillitsfulla relationer för att visa barn och elever att de kan anförtro sig åt dem. För att detta ska vara möjligt behöver huvudmän och rektorer säkerställa att personal inom förskola och skola har den kunskap och kompetens de behöver för att kunna genomföra sitt uppdrag. Elevhälsans särskilda professioner är med sin kompetens viktiga i skolans hälsofrämjande och förebyggande arbete. Även fritidsverksamheter kan spela en viktig roll i det våldsförebyggande arbetet.
- *Kommuner* ska bedriva ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete och säkerställa organisatoriska förutsättningar för det. De våldsformer som omfattas av strategin ingår i det brottsförebyggande ansvaret. Inom kommunerna har socialtjänsten en tydlig roll i det våldsförebyggande arbetet, till exempel genom föräldraskapsstödjande insatser och familjerådgivning. Även personal som

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

arbetar i verksamheter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och andra enheter och som möter personer med funktionsnedsättning behöver utveckla sitt arbete med att förebygga våld. Även kommunernas fritidsverksamhet kan spela en betydelsefull roll i det våldsförebyggande arbetet.

- *Civilsamhället* kan bidra med våldsförebyggande insatser och främjande av jämställdhetsarbetet på flera sätt. Civila aktörer är viktiga kunskapsbärare, ofta utifrån erfarenhet av att arbeta direkt med utsatta, och genomför bland annat utbildningar kopplat till samtliga våldsformer. Utbildningsinsatser kan till exempel ske i samverkan med myndigheter och kommuner, såsom våldsförebyggande insatser till unga i skolan. *En vecka fri från våld* är ett exempel på initiativ som startat i civilsamhället och som synliggör vikten av det våldsförebyggande arbetet. Civilsamhällesorganisationer kan också spela en viktig roll i det våldsförebyggande arbetet genom insatser för att förebygga våld och kränkningar inom ramen för den egna verksamheten och till den egna målgruppen, exempelvis i idrottsföreningar och andra civilsamhällesorganisationer som inte specifikt arbetar mot våld.

Jämställdhetsmyndigheten och *länsstyrelserna* är ansvariga för samordningen på övergripande nivå för samtliga strategiska områden i den nationella strategin. *NCK* och *Barnafrid* är nationella kunskapscentrum som bistår med forskning, utbildning, kunskapsstöd och kunskapsspridning inom samtliga strategiska områden i den nationella strategin.

12.1.7 Upptäckt av våld – mer aktivt arbete för att upptäcka och agera vid våld

Att upptäcka våldsutsatta och våldsutövare, oavsett kön och ålder, är en förutsättning för att samhället ska kunna sätta in rätt insatser och motverka att våldet fortsätter och eskalerar. Att vara våldsutsatt påverkar hälsan negativt och minskar makten över det egna livet. Samhällets förmåga att upptäcka och agera vid våld behöver utvecklas, både våld som pågår och våld som skett tidigare i livet. Det gäller samtliga våldsformer, det vill säga mäns våld mot kvinnor, våld i

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel.

Upptäckt av våld är ett eget strategiskt område i strategin i syfte att synliggöra vikten av att våldet upptäcks i högre utsträckning samt tydliggöra centrala aktörers ansvar att agera vid våld. Samtidigt är det viktigt att hålla ihop arbetet med upptäckt av våld med stöd och skydd. Yrkesverksamma agerar inte alltid eller erbjuder inte alltid rätt stöd när de upptäcker våld.[45] Det visar vikten av ett ökat fokus på att samhället sätter in rätt insatser för stöd och skydd (se avsnitt 10.7.2).

Det kan vara svårt för våldsutsatta att berätta om sin situation. Därför måste samhället arbeta aktivt för att tidigt upptäcka våld och bidra till att den som är utsatt får det stöd och hjälp som den behöver och har rätt till. För att våldet ska upphöra är det också centralt att upptäcka våldsutövning och erbjuda stöd och behandling för att förövare ska upphöra med sitt våldsamma beteende. Det är särskilt viktigt att ställa frågor om våld, inklusive sexuellt våld och sexuell exploatering, bland verksamheter som möter stora delar av befolkningen, till exempel hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Likaså verksamheter som möter målgrupper där det finns en förhöjd risk att vara våldsutsatt, till exempel verksamheter som möter personer med missbruk/beroende eller funktionsnedsättning. Det handlar bland annat om att säkerställa att det finns kunskap om både våldsutsatthet och våldsutövande och beredskap att agera och hantera de fall där man får vetskap om våld. Det handlar också om att utveckla arbetet med att tillfråga medarbetare om erfarenheter av våldsutsatthet men också våldsutövande. Det är också viktigt att det finns rätt förutsättningar för alla att berätta om det våld man kan ha blivit utsatt för, till exempel genom tillgång till kommunikationshjälpmedel och möjligheten att ställa frågor i enrum. Här kan arbetsgivare inom såväl privat som offentlig sektor spela en viktig roll i att öka upptäckten av våld. I arbetet krävs ett närvarande ledarskap som säkerställer att verksamheten bedrivs enhetligt och med god kvalitet, till exempel genom lokala rutiner gällande arbetet med våld och säkerställa att det finns förutsättningar att bedriva ett kontinuerligt arbete med upptäckt av våld. I detta ingår också att fortlöpande utbilda eller uppdatera personalens kompetens på området. Flera myndigheter har bedrivit ett sådant utvecklingsarbete med fram-

[45] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

gång under de senaste åren. Det är angeläget att detta viktiga arbete fortsätter.

Det finns en rad olika riskfaktorer kopplade till våldsutsatthet och våldsutövande. Till exempel kan ekonomisk utsatthet, psykisk ohälsa och svag arbetsmarknadsanknytning vara riskfaktorer för våld i nära relationer, både för att bli utsatt och för att utöva våld. Olika riskfaktorer hänger också ofta ihop med varandra.[46] Flickor och kvinnor från alla grupper i samhället kan utsättas för våld, men vissa grupper, exempelvis kvinnor med funktionsnedsättning, löper högre risk att utsättas. Myndigheter har också sämre beredskap att möta vissa utsatta och deras behov av hjälp och stöd.[47] Alla aktörer som har i uppgift att bidra till upptäckt av våld behöver känna till och i större utsträckning beakta relevanta skydds- och riskfaktorer för våld för samtliga våldsformer.[48] De strukturer som skapar social ojämlikhet och en särskilt sårbar situation behöver också uppmärksammas. Många studier har till exempel identifierat ökad förekomst av våld i nära relation bland kvinnor med missbruk/beroende jämfört med dem som inte har det.[49] Det anses styrkt att missbruk/beroende kan öka både frekvensen och svårighetsgraden av våld.[50] Flera studier har gjorts där en av slutsatserna är att stöd och behandling för missbruk/beroende bör inkludera frågor om våldsutsatthet, eftersom detta är så vanligt förekommande hos målgruppen.[51] Det behövs också kunskap om livsvillkoren för vissa grupper, till exempel hbtqi-personer, nationella minoriteter och utlandsfödda, för att skapa möj-

[46] Karimi, A., Mühlrad, H., Niknami, S., Ornstein, P. & Sandberg, A. (2024). *Våld i nära relationer: riskfaktorer och konsekvenser.* SNS Analys 102.
[47] Eriksson, M. (2019). Särskild sårbarhet – våldsutsatta kvinnor och barn som upplever våld i *Våldsutsatta kvinnor – samhällets ansvar.* Heimer, G., Björck, A., Albért, U. & Haraldsdotter, Y. (red) Studentlitteratur.
[48] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9.
[49] Ogden, S.N., Dichter, M.E. & Bazzi, AR. Intimate partner violence as a predictor of substance use outcomes among women: A systematic review. *Addict Behav.* 2022 Apr; 127:107214. Se även Scheffel Birath, C. U. Beijer, C. U, DeMarinis, V. & af Klinteberg, B. Women with Substance Abuse Problems Exposed to Men's Violence – A Public Mental Health Challenge. *Personality and Individual Differences*,Volume 60, Supplement, 2014, Page S47.
[50] Stephens-Lewis, D., Johnson, A., Huntley, A., Gilchrist, E., McMurran, M., Henderson, J., Feder, G., Howard, LM. Gilchrist, G. Interventions to Reduce Intimate Partner Violence Perpetration by Men Who Use Substances: A Systematic Review and Meta-Analysis of Efficacy. *Trauma Violence Abuse.* 2021 Dec;22(5):1262-1278. doi: 10.1177/1524838019882357.
[51] Lincoln, A.K., Liebschutz, J.M., Chernoff, M., Nguyen, D., Amaro, H. Brief screening for co-occurring disorders among women entering substance abuse treatment. *Subst Abuse Treat Prev Policy* 1, 26 (2006). https://doi.org/10.1186/1747-597X-1-26. Se även Ogden, S.N., Dichter, M.E. & Bazzi, AR. Intimate partner violence as a predictor of substance use outcomes among women: A systematic review. *Addict Behav.* 2022 Apr; 127:107214.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ligheter för en ökad upptäckt av våld inom dessa grupper. Till exempel visar forskning att frågan om våld mot samiska kvinnor osynliggörs och beskrivs som svår att adressera både i det samiska samhället och i majoritetssamhället.[52] Kunskapen och metoder för att föra samtal om våld med personer med funktionsnedsättning behöver öka och vara anpassat till olika åldersgrupper och funktionsnedsättningar.

I det praktiska arbetet finns också behov av stöd till hälso- och sjukvård och socialtjänst att identifiera våldsutsatta, inklusive flickor och kvinnor utsatta för könsstympning, och våldsutövare. Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:39) om våld i nära relationer ska socialnämnden i en utredning som gäller en våldsutsatt vuxen göra en bedömning av risken för att den vuxna kommer att utsättas för ytterligare våld. Vid behov ska en ny bedömning göras. Detsamma gäller ett våldsutsatt barn eller ett barn som bevittnat våld. När det gäller våldsutövare bör nämnden ta hänsyn till bland annat våldsutövarens individuella mottaglighet för insatsen och risken för återfall vid bedömningen av vilken insats som är lämplig. Det finns behov av kunskapsstöd för att göra hot- och riskbedömningar. Det handlar till exempel om anpassade stöd för att kunna ställa frågor om våld och agera vid upptäckt av våld. Verksamheter behöver ha strukturer för att säkerställa ett uthålligt och systematiskt arbete.[53] Vidare kan det behövas stöd för att ställa frågor om könsstympning. Hälso- och sjukvården har en viktig roll, men många inom vården kan uppleva att det är svårt att tala om könsstympning. Kunskap och kompetens om frågan är därför avgörande för att utveckla det förebyggande arbetet och för ökad upptäckt.[54]

Arbetet för att uppmärksamma och agera vid våld behöver även utvecklas inom verksamheter som träffar barn och unga, till exempel inom skolan och föreningslivet. Skolans personal har en skyldighet att anmäla oro för barn till socialtjänsten. När det gäller våld i ungas relationer och killars våld mot tjejer är det viktigt att uppmärksamma såväl unga våldsutsatta som våldsutövare. Forskning visar att hemmet och skolan är de vanligaste platserna för våld i ungas parrelationer.

[52] Brandén, J., Nilsson, L. M., Burman, M., San Sebastian, M. & Stoor J. P. (2024). *Våld mot samiska kvinnor.*
[53] Källström, Å., Amlakie, H., Yildrim, Z., Adaszak, S., Klint, F., Farias Vera, L., Gustafsson, J. & Homlefur, M. (2022). *Att identifiera och arbeta med utsatthet för våld bland personer med funktionsnedsättning – Lärdomar från kommuner och regioner.* Working Papers and Reports Social work 27, Örebro universitet.
[54] Socialstyrelsen (2024). *Kvinnlig könsstympning.* 2024-4-9031.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Eftersom den utsatta riskerar att träffa våldsutövaren i skolan finns ökad risk för frånvaro, vilket kan ge negativa konsekvenser för skolgången för den utsatta.[55] Unga själva påtalar vikten av att vuxna uppmärksammar tecken på våldsutsatthet och att de ställer frågor om våld.[56]

Arbetet med ökad upptäckt behöver tydligare omfatta de digitala dimensionerna av våld. Inte minst gäller detta unga, eftersom forskning visat att digitalt psykiskt våld är den vanligaste formen av våld i ungas parrelationer.[57] En undersökning visar att utsatthet för digitala kränkningar ökar och att flickor är utsatta i högre grad än pojkar.[58] Myndigheter och andra aktörer behöver öka sin kunskap och genomföra insatser som adresserar de digitala dimensionerna av mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel för att arbetet med ökad upptäckt ska bli verkningsfullt. En del i detta handlar om att myndigheter aktivt arbetar uppsökande, för att upptäcka och kunna erbjuda stöd till personer, såväl barn som vuxna, som inte självmant berättar om sin våldsutsatthet eller kommer i kontakt med myndigheter.

Arbetet kring upptäckt av våldsutövare och hur frågor kan ställas till potentiella våldsutövare är ett utvecklingsområde där det finns en efterfrågan på vetenskaplig kunskap. Rutiner och metoder som förtydligar arbetsgivarens ansvar för ökad upptäckt av våldsutsatthet och våldsutövande bland medarbetare behöver utvecklas.[59]

Det krävs forskningsbaserad kunskap om samtliga uttryck av hedersrelaterat våld och förtryck inom skola, socialtjänst och andra relevanta samhällsaktörer för att förebygga, upptäcka och ge insatser på ett effektivt sätt.[60] Ett exempel är att skolpersonal känner till skolans skyldighet att göra orosanmälningar till socialtjänsten vid

[55] Korkmaz, S. & Överlien, C. (2020). *Responses to youth intimate partner violence: the meaning of youth-specific factors and interconnections with resilience.* Journal of Youth Studies, 23(3). Korkmaz, S., Överlien, C. & Lagerlöf, H. (2020). *Youth intimate partner violence: prevalence, characteristics, associated factors and arenas of violence.* Nordic Social Work Research. DOI: 10.1080/2156857X.2020.1848908.
[56] Brå (2021). *Våld i ungas parrelationer.* Rapport 2021:15.
[57] Jernbro, C. & Landberg, Å. (2024). *Våld i ungas nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Förekomst, riskfaktorer och hälsokonsekvenser.* Stiftelsen Allmänna Barnhuset & Jämställdhetsmyndigheten.
[58] Brå (2024). *Skolundersökningen om brott 2023.* Rapport 2024:10.
[59] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Samverkan för ökad upptäckt av våld.* Rapport 2022:9.
[60] Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2020). *Hedersrelaterat våld och förtryck. Handbok för skola och socialtjänst om skyldigheten att se och hjälpa utsatta.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

misstanke om att barn far illa och om det till exempel finns risk att barnet förs ut ur landet för att utsättas för barnäktenskap, uppfostringsresor eller andra former av hedersrelaterat våld och förtryck. Att anmäla oro för barn handlar om att se till barnets bästa. Vidare är det viktigt att betona att brott är brott, även om det sker i skolan. Skolpersonal kan uppleva att det är svårt att bedöma om polisanmälan ska göras. God samverkan mellan socialtjänst, polis och skola i förebyggande och främjande syfte kan dock vara ett sätt att komma åt detta.

Inriktningen för arbetet

Stärkt kunskap och kapacitet för att upptäcka och att agera vid våld inom hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvården har en viktig roll för att upptäcka våldsutsatthet och våldsutövande. Det finns ett stort behov av att stärka förmågan inom hälso- och sjukvården att upptäcka och ställa frågor om våld. Yrkesverksamma behöver ha kunskap och det behöver finnas rutiner för att ställa frågor och agera. I ett första steg behöver personalen kunna upptäcka våld oavsett våldsform, och sedan i ett andra steg identifiera vilken typ av utsatthet det handlar om, till exempel utsatthet för våld i nära relation, könsstympning eller andra former av hedersrelaterat våld eller olika former av sexuell exploatering. Yrkesverksamma behöver också agera vid upptäckt av våld, till exempel genom att hänvisa vidare för stöd (se avsnitt 11.2.2). Existerande verktyg och skyldigheter enligt lag, så som till exempel anmälan av oro för barn, sekretessbrytande bestämmelser och skyldigheter att anmäla brott behöver vara tydliga för relevanta aktörer för att stärka deras förmåga att agera vid upptäckt av våld.

Särskild uppmärksamhet för våld i ungas relationer och ungas våldsutsatthet

Killars våld mot tjejer och våld i ungas relationer behöver uppmärksammas mer. Det kan handla om tillfälliga relationer och inte nödvändigtvis parrelationer. Ungas utsatthet för våld, inklusive sexuell exploatering och övergrepp, kan få allvarliga konsekvenser, men negligeras och förminskas ibland av vuxenvärlden. Som flera civil-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

samhällesorganisationer har framfört så börjar mäns våld mot kvinnor med killars våld mot tjejer. Det behövs mer forskning om området och kunskapen behöver öka hos yrkesverksamma för att förbättra förutsättningarna att upptäcka unga våldsutsatta och våldsutövare. Det är av stor vikt att samhällsaktörer i större utsträckning arbetar på ett sätt som når ut till barn och unga och på de arenor de rör sig på, inte minst online. Kunskapen om digitalt våld och dess konsekvenser behöver öka.

Ökad kapacitet att upptäcka och agera vid våldsutsatthet i sårbara grupper

Våldsutsatthet i vissa grupper eller för personer i vissa livssituationer upptäcks mer sällan av samhället. Det kan handla om brist på kunskap. Det kan även bero på att utsattheten osynliggörs och på att de rutiner, arbetssätt och metoder som används inte är utformade efter behoven hos målgrupperna. Samhällets kapacitet att upptäcka våldsutsatthet i grupper som befinner sig i sårbara livssituationer behöver öka, till exempel barn, hbtqi-personer, kvinnor med utländsk bakgrund, personer som lever i en hederskontext, personer i prostitution, personer med funktionsnedsättningar, äldre och kvinnor i missbruk/beroende. Vidare är det viktigt att uppmärksamma flickor och kvinnor som tillhör nationella minoriteter samt barn och unga i samhällsvård.

Verka för att fler arbetsgivare arbetar med upptäckt av våld

Arbetsgivare har en viktig roll i att upptäcka våld, både i offentliga och privata verksamheter. Fler arbetsgivare behöver inkludera upptäckt av våld i sitt systematiska arbetsmiljöarbete, inte minst myndigheter med uppgifter kopplade till denna strategi. Det handlar bland annat om att öka kunskapen om våld samt utarbeta rutiner och stöd för att ställa frågor om våld till medarbetare. Det behöver också finnas rutiner och stöd för hur arbetsgivaren ska agera vid upptäckt av våld. Arbetet kan med fördel bedrivas samlat tillsammans med arbetet mot sexuella trakasserier.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Tidig upptäckt av hedersrelaterat våld och förtryck

Att tidigt identifiera barn som lever med eller utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck är avgörande för att kunna sätta in rätt insatser och ge skydd. Det är även angeläget att rikta insatser mot att öka upptäckt av vuxna som lever i en hederskontext. Verksamheter som möter målgruppen behöver ha kunskap om gällande lagsstiftning och etablerade rutiner för samverkan med andra aktörer, exempelvis skola, polis och socialtjänst. Verksamheterna behöver också säkerställa att yrkesverksamma har kunskap för att kunna upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck, till exempel när det finns risk för att någon förs ut ur landet mot sin vilja eller risk för könsstympning. Vidare är det angeläget att personal vid skolor har kunskap om sin skyldighet att anmäla oro vid minsta misstanke om att barn far illa. När det gäller vuxna är det viktigt att nyanlända till Sverige får kunskaper om relevant lagstiftning och sina rättigheter och skyldigheter.

Centrala aktörer

- *Socialstyrelsen* ansvarar för att genom kunskapsstöd och föreskrifter bidra till att hälso- och sjukvårdens, tandvårdens och socialtjänstens insatser för upptäckt av våld bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. Vidare ansvarar myndigheten för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom sitt verksamhetsområde. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd är viktiga instrument för att stärka implementeringen av gällande lagstiftning och utveckla arbetet med förbättrad upptäckt av våld.
- *Polismyndigheten* har en central roll i att upptäcka våldsutsatthet och våldsutövande. Det handlar bland annat om polisen ska säkerställa att en polisanmälan tas upp när ett brott kan ha begåtts mot en närstående.[61] Polisen är också en viktig aktör för att informera utsatta om det stöd och hjälp som andra aktörer kan ge. Det handlar också om att utreda andra brott som har att göra med mäns våld mot kvinnor, såsom att oseriösa massagesalonger används

[61] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

som täckmantel för allvarlig kriminalitet med fokus på prostitutionsverksamhet.[62]

- *Skolverket* är en viktig aktör genom att de ger stöd till skolan på olika sätt i deras ansvar för att uppmärksamma om barn far illa, till exempel till följd av utsatthet för våld, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck.
- *Myndigheten för delaktighet* ger myndigheter, kommuner och regioner stöd i hur de kan förebygga och upptäcka våld mot personer med funktionsnedsättning. Myndigheten är en central aktör för att nå ut med insatser till yrkesverksamma som på olika sätt möter personer med funktionsnedsättning, till exempel inom habilitering och LSS-verksamheter.
- *Statliga myndigheter som bedriver klientnära verksamhet* spelar en viktig roll för att öka upptäckten av våld. De statliga myndigheter som möter invånare inom sina verksamheter, till exempel Försäkringskassan, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten och Migrationsverket behöver ha rutiner för att möjliggöra upptäckt av våld. Dels för att kännedom om våldsutsatthet kan påverka handläggning och beslut av ett ärende, dels för att det möjliggör för våldsutsatta att få rätt insatser.
- *Hälso- och sjukvården* spelar en central roll i arbetet för förbättrad upptäckt av våld. Socialstyrelsens granskningar av vissa skador och dödsfall visar att hälso- och sjukvården var den samhällsaktör som flest brottsoffer och gärningspersoner hade haft kontakt med året före brottet. Att vårdpersonal ställer frågor om våld till alla eller vid indikation på våld är särskilt viktigt inom vissa delar av hälso- och sjukvården, till exempel mödra- och barnhälsovård, ungdomsmottagning, gynekologisk mottagning, psykiatri, primärvård, habilitering och tandvård.
- *Kommunerna* behöver säkerställa att de har rutiner för att ställa frågor om våld för att kunna upptäcka våldsutsatta, våldsutövare och barn som bevittnat våld som behöver stöd och hjälp i relevanta verksamheter. Socialtjänsten har goda möjligheter att upptäcka våld. Socialtjänsten behöver i större utsträckning arbeta uppsökande och ställa frågor om våld inom flera verksamheter, till exem-

[62] Polismyndigheten (2023). *Varför tog ni just oss? Alla håller ju på med det! Slutrapport från Projekt Människohandel.* Dnr A291.339/2020.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

pel försörjningsstöds-, barn- eller missbruks- och beroendeenheter. Även personal som arbetar i LSS-verksamheter och andra enheter och som möter personer med funktionsnedsättning eller äldre personer som får insatser enligt socialtjänstlagen behöver utveckla ett arbete för att upptäcka våld, till exempel hemtjänst eller demensvård.[63] Även kommunernas fritidsverksamhet kan vara viktiga arenor för att uppmärksamma och upptäcka våldsutsatthet.

- *Regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel* arbetar operativt med information, konsultation och koordinering i individärenden. Genom uppsökande arbete och stöd till övrig personal inom socialtjänsten har de en avgörande roll i arbetet för ökad upptäckt och identifiering av personer som är utsatta inom prostitution och människohandel.
- *Förskolan och skolan* möter i stort sett alla barn och unga, vilket gör att skolpersonal har möjlighet att upptäcka våldsutsatthet och risker för våldsutsatthet hos målgruppen. Det kan handla om barn som är utsatta för våld av sina föräldrar, som bevittnat våld, eller som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan också handla om unga som är utsatta för eller utsätter någon för våld i en relation, sexuella trakasserier eller för sexuell exploatering. Skolans ledning behöver se till att det finns väl inarbetade rutiner för att upptäcka våld och skolpersonal behöver uppmärksamma varningssignaler, såsom frånvaro eller utsatthet för kränkande behandling, och anmäla oro till socialtjänst. Det handlar också om att identifiera barn och unga som utövar våld. Elevhälsan kan i sina kontakter med eleverna spela en större roll i att upptäcka våld och våldsutsatthet.
- *Civilsamhället* har en unik roll att upptäcka våldsutsatthet. De har ofta möjlighet att nå ut bredare än offentliga aktörer. De kan också fungera som en viktig länk för individer att komma i kontakt med myndigheter. Idrottsföreningar engagerar många barn och unga och det är därför en arena där det finns goda möjligheter att upptäcka våldsutsatthet.

[63] Myndigheten för delaktighet (2023). *Våld mot personer med funktionsnedsättning. Om utsatthet och förekomst av våld.* Rapport 2023:12. Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* IVO 2024-04.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- *Arbetsgivare* kan ha misstankar om eller känna till våldsutsatthet eller våldsutövande hos medarbetare. Arbetsgivare har ett lagstadgat ansvar för sina arbetstagares hälsa och välmående och har alltså en möjlighet att utifrån ett arbetsmiljöperspektiv ställa frågor om våld och erbjuda stödinsatser vid upptäckt av våld, inklusive att hänvisa vidare för stöd. Det är angeläget att arbetsgivare har kunskap om våld och hur det kan påverka arbetsförmågan negativt.[64]

Jämställdhetsmyndigheten och *länsstyrelserna* är ansvariga för samordningen på övergripande nivå för samtliga strategiska områden i den nationella strategin. *NCK* och *Barnafrid* är nationella kunskapscentrum som bistår med forskning, utbildning, kunskapsstöd och kunskapsspridning inom samtliga strategiska områden i den nationella strategin.

12.1.8 Stöd och skydd till våldsutsatta – förbättrad tillgång och ökad jämlikhet över hela landet

Samhället har ett ansvar och en skyldighet att tillhandahålla stöd och skydd till våldsutsatta. Gällande lagstiftning på brottsofferområdet ställer stora krav på samhällets aktörer att tillgodose brottsoffers behov. Socialnämnderna ska verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd. I arbetet ska socialnämnderna särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialnämnden har också ett långtgående ansvar att erbjuda barn skydd och stöd.

Regeringen har lämnat en proposition om en ny socialtjänstlag.[65] Där framgår att den nuvarande bestämmelsen om stöd till den som har utsatts för brott och till dennes närstående ska föras över till den nya socialtjänstlagen. Det framgår av den nya lagen att det i socialnämndens ansvar ingår att nämnden ska vara uppmärksam på att personer kan vara i behov av insatser för att förändra sin situation. En förändring är uppräkningen av exempel på personer som är i

[64] Jämställdhetsmyndigheten, m.fl. (2023). *Arbetsplatsens betydelse vid förekomst av våld i nära relation – Information till arbetsgivare.* ALLM 2022/106.
[65] Prop. 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

behov av stöd. Där ska nu, förutom kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av en närstående man, även uttryckligen framgå fler kategorier. Dessa är andra personer som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av någon närstående samt personer som är eller har varit utsatta för våld eller förtryck med hedersmotiv.

Regeringen understryker att socialnämndens ansvar för att ge brottsofferstöd omfattar alla som utsatts för brott och som har behov av sådant stöd. Grupper som är våldsutsatta och utsatta för brott omfattas av socialnämndens ansvar för brottsoffer, och ska uppmärksammas på samma sätt som andra grupper inom området mäns våld mot kvinnor. Det kan exempelvis handla om personer som har utsatts för sexuellt våld eller brottslig exploatering för till exempel sexuella ändamål. Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.[66]

Sverige har också internationella åtaganden utifrån barnkonventionen om att barn har rätt att skyddas från våld och övergrepp. Kommunerna har alltså en nyckelroll i att tillhandahålla stöd och skydd till våldsutsatta. Kommunerna ska ge insatser både i det akuta skedet och på kort och lång sikt. Vid sidan av socialtjänstens arbete kan det finnas andra kommunala insatser som kan vara till stöd för en enskild som är utsatt för hot eller våld. Det kan exempelvis röra samverkan med allmännyttiga kommunala bostadsbolag eller andra hyresvärdar för att underlätta att hitta nytt boende.

Även hälso- och sjukvården spelar en viktig roll, till exempel genom att erbjuda vård utifrån fysiska skador samt stödsamtal eller traumabehandling till följd av de psykiska konsekvenser som våldet ger upphov till. Det är inte ovanligt att våldsutsatta behöver insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård, särskilt i det akuta skedet. Det är vidare viktigt att insatserna inte enbart begränsas till den tid då våldet upptäcks, utan att det också finns möjlighet till långsiktigt stöd. Hälso- och sjukvårdens roll kräver ett stort mått av samverkan med såväl kommuner som andra aktörer, till exempel polisen. Den kan i enskilda fall ske genom individuella planer enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) i samverkan med socialtjänsten (16 kap. 4 §).

[66] Ibid., s. 359 ff.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Polisen spelar också en viktig roll i arbete med stöd och skydd till brottsoffer, till exempel genom insatser för brottsoffer- och personsäkerhet till hotade personer. Vid sidan av dessa aktörer är det vanligt att våldsutsatta behöver ha flera myndighetskontakter, inte minst om den utsatta har barn. Det kräver att myndigheter och andra aktörer samverkar och samordnar sina insatser, så att dessa blir effektiva och kompletterar varandra samt underlättar för den som är våldsutsatt.

Civilsamhället har en avgörande roll i arbetet med att erbjuda skydd och stöd, inte minst landets kvinno-, tjej- och ungdomsjourer samt brottsofferjourer. Dessa organisationers insatser når ut till fler målgrupper än många samhällsaktörer har möjligt att göra och de kan också erbjuda ett lättillgängligt stöd.

Trots samhällets långtgående ansvar finns stora brister i arbetet. Tillgången till stöd och skydd ser exempelvis olika ut i landet (se avsnitt 11.2.3). Granskningar av kommuner och regioners arbete visar att det finns brister i regelefterlevnaden, bland annat bristfälliga utredningar, åtgärder och uppföljningar hos socialnämnder.[67] Stöd och skydd till våldsutsatta barn och vuxna behöver öka och bli jämlikt över hela landet. Samhällets insatser behöver göras tillgängliga för fler. Våldsutsatta har olika behov beroende på exempelvis ålder, sexuell läggning eller funktionsnedsättning och samhällets stöd- och skyddsinsatser behöver därför utgå från och möta individens livssituation och behov. Det kan handla om att det för vissa grupper, till exempel personer med funktionsnedsättning, krävs insatser som anpassas utifrån den enskildes funktionsförmåga. Möjlighet till teckenspråkig eller anpassad information och säkerhetstjänster som är tillgängliga för personer med hörselnedsättning är två sådana exempel. För kvinnor i missbruk/beroende är det viktigt att arbeta parallellt med både våldsutsattheten och missbruket/beroendet.[68] Det kan vidare handla om att säkerställa kunskap om livsvillkoren för vissa grupper, såsom hbtqi-personer, personer med bristande kunskap i svenska och personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, som kan påverka förutsättningarna och möjligheterna att

[67] Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck*. Artikelnummer: IVO 2024-04, s. 31–32.
[68] Socialstyrelsen (2024). *Förstudie: Stärka socialtjänstens förmåga att uppmärksamma våldsutsatthet och våldsutövande hos personer med missbruk/beroende.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

söka stöd och hjälp från samhällsaktörer.[69] Vidare är det viktigt att i arbetet ha ett livscykelperspektiv och synliggöra de behov som kan finnas utifrån ålder, för till exempel barn, unga och äldre.

Det är angeläget att samhället har låga trösklar för våldsutsatta att söka stöd och hjälp. Det innebär bland annat att det behöver vara enkelt för utsatta att hitta information om stöd och att komma i kontakt med myndigheter. En viktig del i det arbetet är att underlätta för våldsutsatta att lämna relationer och sammanhang där det förekommer våld. Skyddat boende är för många våldsutsatta en viktig insats för att kunna lämna en våldsam relation och få skydd från våldet i det akuta skedet (se även avsnitt 11.2.3). Sverige har fått rekommendationer från GREVIO om att säkerställa att våldsutsatta kvinnor och barn, oavsett livssituation och omständigheter, får tillgång till specialiserat och fullgott stöd, skydd och behandling över hela landet.[70] Bland annat behöver samhället bättre kunna tillgodose skyddsbehov och tillhandahålla insatser till kvinnor i hemlöshet, i prostitution och missbruk/beroende och med erfarenhet av våld, vilka är exempel på grupper som ofta hamnar mellan stolarna.[71] Likaså behöver samhället arbeta uppsökande och nå ut med information till personer utsatta i prostitution och människohandel samt vuxna som själva medverkar eller utnyttjas i pornografi om vart de kan vända sig om de behöver skydd, stöd och vård.[72]

Många våldsutsatta har komplexa stödbehov och det är inte ovanligt med behov av insatser från samhället under lång tid. Ofta är processen att komma ur våld både lång och komplex.[73] I de allra flesta fall är det flera samhällsaktörer som behöver bidra med insatser och stödkedjan behöver hänga ihop under processen. För många finns det behov av att få hjälp med att samordna olika stöd- och myndig-

[69] RFSL (2018). *Kunskap och erfarenheter av arbete med våldsutsatta hbtq-personer. Ett kunskapsstöd från RFSL Stödmottagning.* Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). *Bära eller brista. Erfarenheter av socialtjänstens stöd vid hedersrelaterat våld och förtryck.* Rapport 2023:8. Origo (2023). *Origomodellen: att mötas i samtal – om våld i en hederskontext.* Stockholm: Origo.
[70] Europarådet (2019). *Baseline Evaluation Report Sweden. GREVIO/Inf(2018)15.*
[71] Smirthwaite, G. & Holmberg, C. (2014). Uppbrottstrappan. En modell för intersektionellt socialt arbete med våldsutsatta kvinnor. *Tidskrift för genusvetenskap, Vol. 35, nr 2–3 (2014): VÅLD,* DOI: https://doi.org/10.55870/tgv.v35i2-3.3286. Se även Socialstyrelsen (2024). *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige.* Artikelnummer 2024-12-9374.
[72] SOU 2023:98. *Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras.*
[73] Eriksson, M., Robertsson, K. & Bergman, A-S. (2024). *Specialiserade team vid våld i nära relationer – en studie i tre kommuner.* Arbetsrapportserie nr 103, Marie Cederschiöld högskola.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

hetskontakter.[74] Samordningen av aktörernas arbete på brottsofferområdet och samverkan mellan olika aktörer för att möjliggöra stöd till brottsoffer har stora brister. Det innebär att brottsoffer inte får den information och det stöd och skydd som de har rätt till. Bristande samordning får även till följd att brottsoffer själva får söka upp information och stödjande aktörer.[75] Ett exempel där det finns allvarliga brister är kommunernas stöd till personer som behöver hjälp att ta sig ur sexuell exploatering, prostitution och människohandel.[76] Även hälso- och sjukvårdens stödinsatser för personer utsatta för sexuellt våld behöver utvecklas, bland annat för att bli mer jämlikt över landet.[77] Stödet behöver utformas i olika format och vara lätt tillgängligt så att det når såväl vuxna som barn, oavsett kön och ålder.

Det psykiska våldet behöver uppmärksammas mer i arbetet med att stärka stöd och skydd till våldsutsatta. Det förekommer att riskerna med psykiskt våld underskattas och inte tas på samma allvar som fysiskt våld, trots att det kan få liknande negativa hälsokonsekvenser som fysiskt våld.[78] Psykiskt våld består av olika kontrollerande beteenden som ofta leder till social isolering och ett begränsat livsutrymme för den drabbade. Flickor och kvinnor som utsätts för fysiskt våld utsätts ofta också för psykiskt våld. Psykiskt våld förekommer också i hbtqi-relationer och kvinnor kan också utsätta män för psykiskt våld.[79] Det psykiska våldet är också en utpräglad del av det hedersrelaterade våldet och förtrycket där våldet utöver att skada den våldsutsatta också utövas i syfte att återupprätta eller behålla hedern hos en person, familj, släkt eller liknande gruppering.[80] Psykiskt våld används ofta för att kontrollera och öka utsattheten hos personer i prostitution och offer för människohandel. Denna dimension av våldet behöver därför uppmärksammas som ett led i att utveckla och stärka samhällets stöd och skydd till våldsutsatta.

För många våldsutsatta kvinnor som utsatts för våld av en närstående fortsätter våldet även efter en separation. Så kallat eftervåld innebär att våldet inte upphör vid en separation, utan kan skifta form

[74] Namatovu, F. & Ineland, J. (2024). Collaboration in providing intimate-partner violence services to women with disabilities in *BMC Public Health* 24, 1863.
DOI: https://doi.org/10.1186/s12889-024-19352-6.
[75] Brottsoffermyndigheten (2024). *Samhällets samlade stöd till brottsoffer.*
[76] SOU 2023:97. *Ut ur utsatthet.*
[77] SKR (2020). *Vården vid sexuellt våld. Nuläge och vägar framåt.*
[78] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023*, s. 80. Artikelnummer 2024-1-8880.
[79] Ds 2022:18. *Straffansvar för psykiskt våld.*
[80] GAPF (2022). *Remissyttrande från GAPF – Straffansvar för psykiskt våld.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

och pågå under en lång tid därefter. Det kan till exempel handla om ekonomiskt och psykiskt våld som påverkar möjligheten till ett fritt liv.[81] Ekonomiskt eftervåld används ofta av våldsamma män som vill behålla kontrollen över sin före detta partner. En studie visar att när kvinnor blir mödrar fördubblas risken att utsättas för ekonomiskt våld i Sverige.[82] För att ge ett bättre stöd till personer som vill lämna våldsamma och destruktiva relationer är det viktigt att praxis och regler som utnyttjas av våldsutövare ses över och ändras vid behov. För att stärka skyddet för den som vill separera har regeringen tillsatt en utredning om bodelning och betänketid vid skilsmässa.[83] Under strategiperioden bör möjligheten att stärka skyddet mot ekonomiskt våld ytterligare ses över. Myndigheters kunskap om och möjlighet att upptäcka det ekonomiska våldet behöver öka. Även privata aktörer kan ha en roll att fylla i arbetet. För att lagstiftningen ska ge ett starkare skydd mot ekonomiskt våld över lag kan det till exempel vara relevant att se över tillämpningen av reglerna om underhållsbidrag samt om ekonomiskt bistånd.[84] För många våldsutsatta kvinnor och barn blir också processer om vårdnad, boende och umgänge något som i stor utsträckning påverkar möjligheten till ett liv fritt från våld.[85]

Utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck är exempel på en målgrupp där det ofta finns behov av skydd både på kort och lång sikt. Exempelvis är det inte ovanligt med behov av långsiktigt stöd efter placering i skyddat boende. Det kan handla om bland annat behov av säkerhetsplanering eller stöd i att hitta nya sammanhang samt praktiskt stöd vid myndighetskontakter. Det långsiktiga stödet har dock ofta brister, vilket kan få betydande konsekvenser för den enskildes liv. Inte minst gäller detta barn och unga som varit utsatta

[81] Kjellberg, J. (2023). *Fri från (efter)våldet? Om partnervåldsutsatta kvinnors motstånd, upp-brott och stödbehov.*
[82] Bruno, L., Strid, S., & Ekbrand, H. (2024). Men's Economic Abuse Toward Women in Sweden: Findings From a National Survey. *Violence Against Women*, 0(0). https://doi.org/10.1177/10778012241257248.
[83] Dir. 2024:107. *Stärkt skydd för den som vill separera – nya regler om bodelning och betänketid.*
[84] Fernqvist, S. & Flinkfeldt, M. (2023). *Hantering av samtal om ekonomi, föräldrakonflikter och möjligt våld i nära relation efter underhållsstödsreformen 2016.* Försäkringskassan, Forskarrapport 2023:1. Se även Inspektionen för socialförsäkringen (2019). *Från underhållsstöd till underhållsbidrag?* Rapport 2019:7, s. 155.
[85] Prop. 2024/25:10. *Tryggare hem för barn.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

för hedersrelaterat våld och förtryck och behövt lämna sin familj och sammanhang.[86]

Kunskap om resultaten av insatser för våldsutsatta behöver öka. Det behövs mer forskning och utvärdering av olika stöd, insatser och behandlingars effekter avseende våldsutsatta kvinnor.[87] Det gäller även för exempelvis utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck samt hbtqi-personer.[88] Socialtjänsten följer inte alltid upp resultaten av de egna insatsernas resultat för våldsutsatta.[89] Det påverkar möjligheten att genomföra effektiva och kunskapsbaserade insatser. De jämställdhetspolitiska prioriteringarna på området gör att myndigheterna behöver säkerställa att det finns en hög ambition på området både resurs- och kunskapsmässigt.

Inriktningen för arbetet

Låga trösklar till stöd- och skyddsinsatser

Samhället behöver ha låga trösklar för att öka möjligheterna för våldsutsatta att söka stöd. Det gäller alla våldsformer som delmålet omfattar. Det behöver finnas lättillgänglig information som är tillgänglig i alla format och vara enkelt att komma i kontakt med samhällsaktörer. Detta gäller oavsett om det avser stöd från socialtjänsten eller andra myndigheter på lokal nivå, hälso- och sjukvården eller stöd från aktörer inom civilsamhället. Det kan också behövas uppsökande arbete för att nå ut till vissa målgrupper. Låga trösklar är av stor vikt för att utveckla myndigheternas arbete och åtgärda brister som finns, bland annat i kommunernas arbete med våldsutsatta.[90] Det finns brister i kommunernas stöd till barn och vuxna som utsatts för

[86] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). *Bära eller brista. Erfarenheter av socialtjänstens stöd vid hedersrelaterat våld och förtyck.* Rapport 2023:8. Se även Länsstyrelsen Västerbotten (2022). *Till stadigvarande boende. Kartläggning av kommuners insatser för att hjälpa våldsutsatta personer med eller utan barn att ordna stadigvarande boende efter vistelse i skyddat boende eller annat tillfälligt boende.*

[87] Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2021). *Förstudie. Insatser för våldsutsatta*. SBU 2021/342. Se även Forte (2022). *Förebyggande arbete och riskhantering av våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. En systematisk kartläggning.*

[88] Forte (2022). *Förebyggande arbete och riskhantering av våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. En systematisk kartläggning*, s. 63, 68.

[89] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023*, s. 85. Artikelnummer 2024-1-8880.

[90] Inspektionen för vård- och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* IVO-rapport 2024–4.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

sexuella övergrepp eller sexuell exploatering, exempelvis saknas ofta tillgång till specialiserat stöd för målgruppen.[91] Även hälso- och sjukvården för våldsutsatta skiljer sig åt mellan regionerna.[92]

Ansvariga aktörer behöver säkerställa att de insatser som finns för våldsutsatta motsvarar behoven och att det finns kunskap och insatser för att möta behoven som kan finnas på grund av till exempel kön, funktionsnedsättning, migrationserfarenhet, ålder, missbruk/beroende och sexualitet. För att möta behoven kan nya insatser och arbetssätt behöva utvecklas.

En viktig del i arbetet är att öka tilliten till samhällets aktörer, så att våldsutsatta känner förtroende för att samhället kan erbjuda adekvat stöd och skydd. Det gäller inte minst personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck samt personer utnyttjade i prostitution, sexuell exploatering eller människohandel.

Stärkta möjligheter för utsatta att lämna relationer och sammanhang där våld och hot förekommer

En viktig del i samhällets insatser för stöd och skydd är att underlätta för våldsutsatta att lämna relationer och sammanhang där våld och hot förekommer. Ett särskilt fokus behöver riktas mot personer som har ett stort beroendeförhållande till andra, som kan försvåra möjligheterna att bryta upp. Det handlar ofta om personer utsatta för våld av närstående men också personer som är utsatta utanför nära relationer, till exempel personer som utsätts för sexuell exploatering, prostitution och människohandel. Det kan även handla om att lämna en hederskontext. En central del i detta är att säkerställa tillgänglig information om samhällets skydd- och stödinsatser och våldsutsattas rättigheter. Sådan information behöver utformas så att alla kan ta del av den, även personer med migranterfarenhet eller som är nyanlända i Sverige liksom äldre och personer med funktionsnedsättning. Insatserna handlar vidare bland annat om att:

- Ge skydd från hot, våld och förtryck, till exempel genom skyddat boende.
- Kontinuerliga bedömningar om risk för ytterligare hot och våld.

[91] SOU 2023:97. *Ut ur utsatthet.*
[92] Sveriges kommuner och regioner (2021). *Hälso- och sjukvård för våldsutsatta.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Tillhandahålla ett långsiktigt stöd, bland annat stöd till stadigvarande boende.
- Synliggöra och motverka eftervåldet och hur det kan yttra sig till exempel genom ökad kunskap hos yrkesverksamma och implementering av ny lagstiftning, exempelvis nya bestämmelser i föräldrabalken om vårdnad, boende och umgänge.
- Motverka samtliga våldsuttryck som påverkar möjligheten till ett liv fritt från våld, såsom ekonomiskt, digitalt och psykiskt våld.

Stärkt myndighetssamverkan kring utsatta individer

Våldsutsatta är ofta i behov av stödinsatser från flera samhällsaktörer. Att dessa insatser är samordnade är ofta en avgörande faktor för att insatserna ska bli framgångsrika. Myndighetssamverkan kring individen är därför centralt. Regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck och barnahus är exempel på sådan samverkan, som med fördel kan vidareutvecklas. Regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel är ett annat exempel på en funktion som underlättar myndighetssamverkan i enskilda ärenden för att möjliggöra stöd till utsatta. Det finns exempel på kommuner som utarbetar sammanhållna stödkedjor för vuxna, i likhet med barnahus. Fortsatt utveckling av myndighetssamverkan, till exempel i form av sådana verksamheter och funktioner är av stor vikt för att underlätta för våldsutsatta att få liv fria från våld och förtryck. Befintliga samverkansformer behöver också vidareutvecklas och följas upp i större utsträckning. Nationella och regionala myndigheter kan bidra till att främja utvecklingen av sådana insatser och arbetssätt. Utvecklingen behöver bygga vidare på det arbete som har påbörjats, bland annat utifrån regeringsuppdraget till Socialstyrelsen om att ta fram förslag på hur en samordnad stödkedja för våldsutsatta bör se ut, vilka aktörer som bör ingå, vilka yrkesgrupper som bör vara involverade och hur stödet kan individanpassas.[93]

[93] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2024/01307. *Ändringsbeslut 2024-06-27 Regleringsbrev för budgetåret avseende Socialstyrelsen.* I uppdraget ingår att föreslå hur ett samordnat stöd kan implementeras och vilka aktörer som bör ansvara för genomförande och förvaltning. Syftet är att fler ska ges möjlighet att lämna och inte återvända till en våldsam situation.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Jämlik tillgång till insatser

Tillgången till skydd- och stödinsatser är inte jämlik.[94] Det finns skillnader både mellan olika målgrupper och mellan olika delar av landet. Ansvariga aktörer behöver arbeta för att utveckla en mer jämlik tillgång till skydd- och stödinsatser. Ett fokus i det arbetet behöver vara på att utveckla stödet till små och medelstora kommuner och regioner samt aktörer i glesbygd för att säkerställa likvärdiga insatser till våldsutsatta i hela landet. För att säkra en jämlik tillgång till stöd och skydd behövs även fokus läggas på att utveckla insatser som bättre möter behoven hos vissa grupper av våldsutsatta, exempelvis kvinnor med funktionsnedsättning, kvinnor med missbruk/beroende, hbtqi-personer samt unga och äldre liksom personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Stödet behöver utgå från den enskildes behov. Det kan till exempel göras genom att främja myndighetssamverkan och gemensamma insatser, såsom resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. Sådana gemensamma initiativ kan underlätta för små kommuner och regioner att tillhandahålla specialiserat stöd till målgrupper som de möter mer sällan i verksamheten.

Stärkta insatser mot psykiskt våld

Psykiskt våld är vanligt förekommande, inte minst bland unga. Det får stora konsekvenser för utsatta men tas inte alltid på samma allvar som exempelvis fysiskt eller sexuellt våld vilket medför att riskerna underskattas. Detta trots att dödligt våld i nära relationer inte alltid föregås av fysiskt våld, utan det förekommer också att dödligt våld föregås främst eller enbart av psykiskt våld.[95] Det är därför angeläget att utveckla samhällets kunskap och beredskap att ge insatser för stöd och skydd för personer utsatta för psykiskt våld. Det behövs såväl ökad kunskap som utveckling av insatser.

[94] Se till exempel Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9, Inspektionen för vård- och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* IVO-rapport 2024–4, Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel 2023.* Rapport 2024:3. Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2023). *Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022.* Rapport 2023:17.

[95] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* 2024-1-8880.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Ett långsiktigt och sammanhållet stöd för personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck

Det finns ofta en komplicerad hotbild mot personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, eftersom våldet ofta utövas och stöds av flera personer. Utsatta behöver i regel lämna hela, eller stora delar, av sin familj, släkt och sammanhang. Det ökar behovet av stöd från samhället, även på lång sikt. Särskilt stort är behovet när den utsatta är barn eller ung vuxen. Utsatta behöver i större utsträckning få tillgång till långsiktigt och sammanhållet stöd och skydd, liksom stöd i praktiska frågor såsom hjälp med boende, ekonomi och fritidsaktiviteter. Det är också avgörande med kontinuerliga hot- och riskbedömningar för att säkerställa skyddet. Inte minst gäller detta för barn och unga som är utsatta. Utöver regionala resurscentra mot hedersrelaterat våld och förtryck kan barnahusen spela en viktig roll i det arbetet. Barnahusen kan också behöva vidareutveckla sitt arbete och kunskap om målgruppen. Det långsiktiga stödet till barn som förts utomlands och utsatts för olika former av hedersrelaterat våld och förtryck behöver utvecklas och säkerställas över hela landet. Det behövs också mer forskning och kunskap om verkningsfulla insatser till målgruppen.

Centrala aktörer

- *Socialstyrelsen* är kunskapsmyndighet med ansvar för hälso- och sjukvården och socialtjänsten, som har stort ansvar för stöd och skyddsinsatser till våldsutsatta. Myndigheten ansvarar för kunskapsutveckling inom sitt verksamhetsområde och ger stöd till metodutveckling. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd är viktiga instrument för att stärka implementeringen av gällande lagstiftning och utveckla arbetet gällande stöd och skydd till utsatta.
- *Polismyndigheten* spelar en viktig roll för att ge information till alla våldsutsatta om möjligheter till stöd och hjälp från andra aktörer. De ger i vissa fall stöd och skydd till brottsoffer genom brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten. Polismyndigheten är också en viktig samverkanspart till aktörer som har ansvar för stöd och skydd till utsatta, exempelvis socialtjänsten, för att säkra akut skydd eller långsiktigt stöd.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- *Myndigheten för delaktighet* ger myndigheter, kommuner och regioner stöd i hur de kan ge stöd och skydd till personer med funktionsnedsättning som är utsatta för våld. Myndigheten bidrar med kunskap om hur aktörer kan utveckla och utforma sina stöd och skyddsinsatser så att de blir tillgängliga för alla.
- *Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden* ger tillsammans med Sveriges utlandsmyndigheter konsulärt stöd för att hjälpa svenska medborgare och personer bosatta i Sverige som under en utlandsresa riskerar att kvarhållas och utsättas för familjerelaterat och hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan handla om barn och vuxna som utsätts eller riskerar att utsättas för till exempel könsstympning, barn- och tvångsäktenskap eller uppfostringsresor. Hanteringen av dessa ärenden sker i nära samverkan med socialtjänsten och andra relevanta myndigheter.
- *Kommunerna* har en viktig roll i att tillhandahålla stöd och skydd för våldsutsatta vuxna och barn. Kommunerna har också ansvar för att barn som bevittnat våld mot en närstående får det stöd och hjälp det behöver. De behöver säkerställa att utbudet av insatser motsvarar behoven och att insatserna är tillgängliga oavsett livssituation eller eventuella sårbarhet till följd av exempelvis hedersrelaterad kontext, missbruk och beroende, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller könsidentitet. En viktig del i arbetet är att genomföra riskbedömningar, både avseende vuxna och barn. Sveriges kommuner och regioner kan vara ett stöd till kommunerna i arbetet.
- *Hälso- och sjukvården* har en viktig roll i att tillhandahålla vårdinsatser till våldsutsatta när det finns behov av det. Det är angeläget att hälso- och sjukvården vid kontakt med våldsutsatta bedömer behovet av behandling och annat stöd med anledning av våldet. Detta för att exempelvis kunna erbjuda traumabehandling vid PTSD eller annat stöd med anledning av våldet.
- *Regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck* är kommun- och myndighetsgemensamma resurscentrum för barn och vuxna som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Resurscentrumen kan bidra till jämlik tillgång till specialiserat och anpassat stöd och hjälp för personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck oavsett vistelseort. Länsstyrelserna har

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

en central roll i att stödja inrättandet av regionala resurscentra mot hedersrelaterat våld och förtryck samt att verka för att resurscentrum finns i hela landet.

- *Regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel* ger stöd i arbetet mot prostitution och människohandel till yrkesverksamma. De kan erbjuda praktisk konsultation och vägledning i ärenden som rör prostitution, människohandel och exploatering mot barn. De kan också ge stödjande insatser till utsatta, utifrån lokala förutsättningar.
- *Civilsamhället* spelar en viktig roll genom att tillhandahålla stödinsatser för personer som utsatts för olika typer av våld, bland annat genom stödsamtal, telefon- eller chattstöd samt skyddat boende. Ibland sker verksamheten på uppdrag av kommuner och regioner. Civilsamhällets organisationer kan erbjuda stöd med låga trösklar och spelar också en viktig roll i att kunna hänvisa och motivera våldsutsatta till att ta emot stöd från andra samhällsaktörer.

Jämställdhetsmyndigheten och *länsstyrelserna* är ansvariga för samordningen på övergripande nivå för samtliga strategiska områden i den nationella strategin. *NCK* och *Barnafrid* är nationella kunskapscentrum som bistår med forskning, utbildning, kunskapsstöd och kunskapsspridning inom samtliga strategiska områden i den nationella strategin.

12.1.9 Brottsbekämpning – ökad operativ förmåga att förebygga, utreda och lagföra brott

Detta strategiska område handlar om att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel, med fokus på att motverka brottslighet och att stärka rättstillämpningen. Våldet utgör allvarliga brott och samhällsproblem, som drabbar kvinnor, män och icke-binära i alla åldersgrupper. I synnerhet unga kvinnor är särskilt utsatta för flera av de våldsformer som delmålet omfattar. Det handlar om att bekämpa brott, men också om att främja trygghet, frihet och jämställdhet.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Att förebygga och bekämpa dessa våldsformer har under lång tid varit en kriminalpolitisk och jämställdhetspolitisk prioritering. Regeringen har också varit tydlig med att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck ska bekämpas med samma kraft som den organiserade brottsligheten.[96] Det är centralt att synliggöra kopplingar mellan mäns våld mot kvinnor och organiserad brottslighet, eftersom våld mot flickor och kvinnor, sexualbrott samt prostitution och människohandel förekommer i dessa miljöer. De kriminalpolitiska och jämställdhetspolitiska prioriteringarna på området gör att myndigheterna behöver säkerställa att det finns en hög ambition, både resurs- och kunskapsmässigt. Samhällets signaler om att dessa våldsformer ska uppmärksammas och att alla har rätt att leva sina liv fria från våld, behöver synas i rättsväsendets prioriteringar.

Rättsväsendets myndigheter har tillsammans en avgörande roll för att förebygga, utreda och lagföra de brott som faller inom ramen för strategin. Till uppgifterna hör också att verkställa straff, vilket Kriminalvården ansvarar för. Det är vidare viktigt med stöd till brottsoffer under rättsprocessen, där Polismyndigheten, målsägarbiträden och civilsamhällesorganisationer spelar en viktig roll.

Det finns utvecklingsmöjligheter i arbetet, till exempel kan utredningsförmågan förstärkas och fler brott klaras upp. Antalet åtal och fällande domar bör kunna öka när det till exempel gäller människohandelsärenden. Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten har identifierat att våldtäkt och oaktsam våldtäkt i större utsträckning bör utredas i samband med sexköpsbrott när rekvisiten för detta är uppfyllda (se avsnitt 11.2.4). Vidare bör en större del av Polismyndighetens insatser bidra till att långsiktigt reducera förekomsten och effekterna av våld. Det förebyggande arbetet avseende våld mot kvinnor har varit relativt underutvecklat i myndigheten.[97] De förebyggande initiativ som Polismyndigheten har påbörjat och som har visat sig ha god effekt behöver implementeras brett i landet och följas upp. Detta för att alla våldsutsatta ska kunna förvänta sig likvärdigt skydd och stöd i hela landet. Utöver att polis och åklagare har kompetens på området är det också viktigt att domare som dömer i mål kopplade

[96] Arbetsmarknadsdepartementet Regeringskansliet (2024). A2024/00869. *Fri och trygg utan våld och förtryck 2024–2026. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, vålds i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026.*
[97] Polismyndigheten (2024). *Årsredovisning för 2023*, s. 64.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

till bland annat våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt människohandel har relevanta kunskaper inom dessa områden.[98] Detta har både GREVIO[99] och GRETA påtalat.[100]

Ytterligare ett område där det finns utvecklingsbehov är samverkan. Samverkan behöver utvecklas i syfte att insatser från olika myndigheter och samhällsaktörer som kommer i kontakt med våldsutövare och/eller våldsutsatta ska vara samordnade och effektiva när våldsbrott har begåtts eller riskerar att begås. Ett exempel är samverkansöverenskommelser kring de våldsformer som strategin omfattar. Samverkansöverenskommelsen är ett verktyg för att skapa struktur och systematik i samverkan mellan polis och kommun. Sådana överenskommelser kan bidra till samsyn och förtydliga roll- och ansvarsfördelning. Medborgarlöften kan vara en del i arbetet. Medborgarlöften beskriver vad polisen, kommunen och andra aktörer i lokalsamhället lovar att åstadkomma tillsammans med medborgarna för att hantera lokala problem. De fokuserar på sådant som de som bor och verkar i ett område upplever som viktigt för att de ska känna sig säkra och trygga.[101]

För att polisen ska kunna arbeta förebyggande och stärka brottsbekämpningen behöver de information från bland annat socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Regeringen har tagit emot ett betänkande med förslag som ska göra det möjligt för skola, socialtjänst och polis att utbyta information med varandra för att förebygga brott.[102] Kunskap och trygghet hos yrkesverksamma att hantera aktuell sekretesslagstiftning, bland annat de sekretessbrytande bestämmelserna som möjliggör informationsdelning samt kännedom om när det föreligger skyldighet att polisanmäla brott, är en förutsättning för välfungerande samverkan mellan socialtjänst, polis, skola och hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen kan ge kommuner och regioner stöd avseende bestämmelserna om sekretess och informationsdelning.

---

[98] Se till exempel Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Sätt barnen i centrum för tvisten om deras liv.* Rapport 2023:12 och SOU 2022:71. *Tryggare hem för barn.*
[99] Europarådet (2024). *Building trust by delivering support, protection and justice. Sweden first thematic evaluation report, GREVIO(2024)12, punkt 54-55* och Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden. Rapport* GREVIO/Inf(2018)15, punkt 17.
[100] Europarådet (2023). *Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Recommendation CP/Rec(2023)11 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden*, punkt 1.
[101] Brå, m.fl. (2016). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete.*
[102] SOU 2024:87. *Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Ett annat utvecklingsområde är uppsökande arbete och spaning på internet. Det är angeläget bland annat för att aktivt kunna identifiera barn och unga som utnyttjas eller exploateras sexuellt.[103] Vidare behöver Polismyndighetens uppsökande arbete mot sexköpsbrott och människohandel för sexuella ändamål breddas till att omfatta fler arenor, såsom massagesalonger och internetforum som inte är eskortsidor, exempelvis förmedling av sugardejting.[104]

I arbetet behöver alla, oavsett kön och ålder, känna tillit och trygghet i att få sin sak prövad i en rättssäker process. För brottsoffer som exploateras i prostitution och människohandel så är rättsväsendets arbete nödvändigt för stöd och skyddsprocessen, eftersom målgruppen sällan söker stöd själva.[105]

Även andra myndigheter än de uttalat brottsbekämpande kan bidra till arbetet med att förebygga, utreda och lagföra brott, exempelvis genom att effektivt upptäcka misstänkt brottslighet som kan anmälas till brottsbekämpande myndigheter. I arbetet med att förebygga kriminalitet är polisen en viktig samverkanspart i förhållande till andra aktörer, till exempel socialtjänst och skola, och kan bidra med information och förebyggande insatser. De kan också spela en viktig roll i att stödja brottsoffer genom rättsprocessen, vilket även många civilsamhällesorganisationer bidrar med.

När det handlar om våld i nära relationer visar forskningen att det kan vara av stor vikt med tidiga insatser i akuta skeden. Det finns då större möjligheter att både den våldsutsatta och våldsutövaren berättar om vad som hänt och är mottaglig för stöd och hjälp. Detta är exempel på hur Polismyndighetens arbete får effekt för bland annat socialtjänsten att bedriva sitt arbete om att erbjuda stöd och skydd. Tvärtom kan långdragna rättsprocesser riskera att våldsutsatta avstår från att medverka i rättsprocessen och försvårar att frigöra sig från våldet.[106] Ett målsägandebiträde ska ta tillvara målsägandens intressen i målet och lämna stöd och hjälp till målsäganden både under förundersökningen och rättegången. Ett tidigt förordnande av ett målsägandebiträde innebär att brottsoffret kan få hjälp och stöd redan vid första förhöret. Det kan vara avgörande för brotts-

[103] SOU 2023:97. *Ut ur utsatthet*, s. 330–332, 379.
[104] Brå (2022). *Köp av sexuella tjänster.* Rapport 2022:3, s. 27 respektive s. 117.
[105] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel 2023*. Rapport 2024:3, s. 43.
[106] Brännvall, M. (2016). *Frigörelse med förhinder. Om polisanmälan när kvinnor tar sig ur mäns våld i nära relationer.* Malmö university, health and society, doctoral dissertation 2016:7, s. 277–230.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

offrets fortsatta medverkan i utredningen.[107] De kan på så sätt spela en viktig roll för att stötta och motivera målsäganden och därmed bidra till rättsskipningen. Regeringen har i april 2024 gett en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur rätten till målsägandebiträde kan stärkas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2025.[108]

Även andra aktörer kan bidra till det brottsbekämpande arbetet. Rättsmedicinalverket som har huvudansvar för rättsintyg men även hälso- och sjukvården kan dokumentera skador i vissa fall. Det är viktigt att underlagen är av god kvalitet för att bidra till de brottsbekämpande myndigheternas arbete och till att få fällande domar. Andra aktörer som rättsväsendet kan behöva samverka med är till exempel fastighetsägare och hyresvärdar. Att hyra ut lägenheter och lokaler där det förekommer köp av sexuell tjänst kan utgöra koppleri.

Det finns kopplingar mellan de våldsformer som strategin omfattar och gängkriminalitet. Till exempel har yrkesverksamma uppmärksammat att det förekommer sexuell exploatering av flickor och kvinnor i gängkriminella miljöer.[109] Det behövs dock mer forskning och kunskap om kopplingarna mellan de våldsformer som delmålet omfattar och annan brottslighet, exempelvis om kopplingarna mellan hedersrelaterat våld och förtryck och gängrelaterad brottslighet. Ökad kunskap om dessa kopplingar kan bidra till att utveckla det brottsbekämpande och brottsförebyggande arbetet. Det behövs även mer kunskap och forskning om kopplingar mellan barn som utsätts för eller bevittnar våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck och senare involvering i till exempel gängkriminalitet och organiserad brottslighet.[110]

Polisens arbete med särskilt utsatta brottsoffer påverkas av övrig grov brottslighet.[111] Polismyndigheten har genomfört en satsning på brott mot särskilt utsatta brottsoffer vilket bland annat inneburit betydande resursförstärkningar inom utredningsgrupper för brott i

[107] Åklagarmyndigheten (2022). *Bemötande av brottsoffer.* Rättslig vägledning 2022:10.
[108] Dir. 2024:39. *Rättsliga biträden och rättegångskostnader – skärpt kostnadskontroll, ökat förtroende för offentliga försvarare och stärkta rättigheter för enskilda.*
[109] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel.* Rapport 2024:3, s. 36.
[110] Se till exempel Levell, J. (2022). *Boys, Childhood Domestic Abuse and Gang Involvement*. Bristol University Press.
[111] Polismyndigheten (2023). *Brott mot särskilt utsatta brottsoffer.* Tillsynsrapport 2023:1. Se även Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9 och Riksrevisionen (2024). *Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet.* RiR 2024:1, s. 44 f.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

nära relation, men uppklaringen har bara förbättrats marginellt. Anledningen är avsaknad av stabila ledningsstrukturer, aktiv arbetsledning samt avsaknad av spridning och implementering av effektiva arbetsmetoder inom polisen.[112]

Sverige har få fällande domar gällande människohandel för sexuella ändamål. Jämställdhetsmyndigheten och även Polismyndigheten menar att det finns svårigheter i tillämpningen av människohandelslagstiftningen och har nyligen föreslagit att människohandelslagstiftningen behöver ändras för att möjliggöra fler fällande domar.[113] Detta har också framhållits av civilsamhället.[114] För att bekämpa de våldsbrott som särskilt drabbar kvinnor och barn behöver ökad kunskap om och tillämpning av relevant lagstiftning kopplat till samtliga våldsformer prioriteras av rättsväsendets myndigheter.

Inriktningen för arbetet

Befintlig kunskap ska vara vägledande i arbetet för att beivra fler brott och öka personuppklaringen

Centrala aktörer på området behöver säkerställa att befintlig kunskap når ut brett i de egna organisationerna och används i det praktiska arbetet. Det arbete som påbörjats av myndigheterna för att implementera och utveckla metoder i syfte att mer effektivt upptäcka, förebygga och förhindra mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck behöver fortsätta. Det handlar till exempel om att de egna metodstöden ska användas och att effektiva metoder ska spridas nationellt. När det gäller könsstympning har Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten exempelvis konstaterat att man inte använder alla tillgängliga utredningsmöjligheter och att det behövs metodstöd, rättslig vägledning, rutiner, utredningsresurser och samverkan för att förbättra arbetet mot könsstympning av flickor och kvinnor.[115] Det behöver säkerställas att det

[112] Brå (2024). *Polisens utredning av grova brott och brott mot särskilt utsatta brottsoffer.* Rapport 2024:9.
[113] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Varför döms så få för människohandel?* ALLM 2024/247. Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Människohandel för sexuella ändamål: om tolkning och tillämpning av 4. kap. 1 a § Brottsbalken.* Underlagsrapport 2024:6. Polismyndigheten (2024). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 25.* Dnr A576.461/2023.
[114] Svenska Dagbladet (2025). www.svd.se/a/rPGwpR/nya-lagar-kravs-for-att-stoppa-manniskohandel-skriver-jacob-flardh. (Hämtad 2025-02-03).
[115] Se Polismyndigheten (2023). *Kartläggning av polisens utredning av brottet könsstympning.* Dnr A063.872/2023. Se även Åklagarmyndigheten (2023). *Könsstympning.* Rapport 2023:1.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

finns kunskap om befintlig lagstiftning inom hela rättsväsendet och andra relevanta yrkesgrupper för att tillse att den implementeras och tillämpas på det sätt som är tänkt. Regeringen behöver säkerställa att tillämpningen av lagstiftningen kontinuerligt följs upp för att identifiera behov av förändringar och utveckling.

En ändamålsenlig organisering och tillräckliga resurser för att prioritera det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld

Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck och utnyttjande i prostitution och människohandel ska prioriteras i högre utsträckning inom rättsväsendet. Det handlar om att beivra brott och öka uppklaringen av denna typ av brottslighet och att dessa ärenden ska bekämpas med samma kraft som den organiserade brottsligheten och gängkriminaliteten. Polismyndigheten har framhållit att gärningspersonerna de möter ofta är involverade i flera olika sorters brottslighet. Det är viktigt att hitta synergier i det brottsbekämpande arbetet där det är möjligt. I arbetet behöver det säkerställas en ändamålsenlig intern organisering och tillräckliga resurser behöver avsättas. Det behövs också en aktiv uppföljning av arbetet.

Myndighetssamverkan kring den enskilde

Det behövs en stärkt operativ samverkan mellan bland annat polis, åklagare, kriminalvård, socialtjänst och hälso- och sjukvård kring enskilda personer. Det handlar både om våldsutsatta och våldsutövare. När det gäller våldsutövarna bör fokus ligga på högriskaktörer och återfallsförbrytare. För en effektiv samverkan behöver myndigheterna utbyta information med varandra. Därför behöver kännedomen om sekretessbrytande bestämmelser samt möjligheter och skyldigheter att polisanmäla brott öka och yrkesverksamma behöver få stöd i att använda de möjligheter som finns för att utbyta information i större utsträckning.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Det brottsförebyggande arbetet behöver ske brett

Att som barn utsättas för våld eller bevittna våld ökar risken för ohälsa, kriminalitet och andra problem senare i livet. Barn som upplever våld i hemmet eller i sitt närområde har en ökad risk att själva använda våld och över tid kan våldet normaliseras. Det är därför angeläget med ett brett främjande och förebyggande arbete som bidrar till att förebygga att barn och unga involveras i kriminalitet.[116] Det finns stora vinster med ett brett brottsförebyggande arbete som samordnas med det våldsförebyggande arbetet som sker inom jämställdhetspolitiken och därmed skapa möjligheter för samverkan och synergier. Destruktiva föreställningar om maskulinitet behöver adresseras tidigt bland barn och unga. Att motverka sådana föreställningar behöver, tillsammans med prokriminella attityder och värderingar, utgöra centrala komponenter för att förebygga och motverka såväl mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel som det gäng- och nätverksrelaterade våldet samt annan organiserad brottslighet. Det breda brottsförebyggande arbetet behöver också ha fokus på insatser tidigt i en process, inte enbart tidigt i ålder. Det kan bland annat handla om att arbeta för att bryta våldsspiraler och förhindra eskalering i grövre brott.

Tillämpning och implementering av lagstiftningen som rör hedersrelaterat våld och förtryck

Ett flertal lagändringar har genomförts på senare år för att mer effektivt kunna motverka hedersrelaterat våld och förtryck, bland annat en ny straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv och nya brottstyper. Ett exempel är brottet hedersförtryck. Det är viktigt att polis och andra relevanta aktörer, till exempel socialtjänst, har kunskap för att identifiera olika former av hedersrelaterad brottslighet. Hedersrelaterade brott har generellt en lägre personuppklaring än andra brott som rör mäns våld mot kvinnor. Detta kan bero på att flera av brottstyperna är relativt nya och att det kan ta tid innan

[116] Skr. 2023/24:68. *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

effekten av nya kriminaliseringar får genomslag.[117] Tillämpningen av lagstiftningen behöver säkerställas och följas upp över tid.

Centrala aktörer

- *Polismyndigheten* har det övergripande ansvaret för ordning och säkerhet i Sverige. Polismyndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. Myndigheten är utifrån detta central för att förebygga, utreda och klara upp de brott som omfattas av strategin.
- *Åklagarmyndigheten* ska se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring.
- *Kriminalvården* ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra personutredningar i brottmål.
- *Brottsförebyggande rådet* är en expertmyndighet som verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet och brottsförebyggande arbete, inklusive de områden som omfattas av denna strategi. Till exempel ansvarar myndigheten för den nationella trygghetsundersökningen, NTU.
- *Brottsoffermyndigheten* har i uppdrag att främja brottsoffers rättigheter samt att uppmärksamma deras behov och intressen. Myndigheten är en viktig kanal för information till brottsoffer om deras rättigheter och beslutar och betalar ut brottsskadeersättning.
- *Statens institutionsstyrelse* ansvarar för individuellt anpassad tvångsvård av barn och unga enligt LVU samt vuxna enligt LVM. Myndighetens institutioner kan också ta emot ungdomar och vuxna för frivillig vård enligt socialtjänstlagen samt ungdomar som har dömts till sluten ungdomsvård. Myndigheten svarar för att de barn, unga och vuxna som vårdas vid myndigheten får en god, ändamålsenlig och rättssäker vård som ger bättre förutsättningar

[117] Skr. 2024/25:69. *Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*, s. 63.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

för ett socialt fungerande liv utan missbruk, kriminalitet och annat socialt nedbrytande beteende.[118]

- *Domstolarna* har i uppgift att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt. Domstolsakademin, som är en självständig del av Domstolsverket, ansvarar för kompetensutveckling av jurister i den dömande verksamheten inom Sveriges Domstolar.
- *Barnahus* är myndighetssamverkan kring barn som misstänks vara utsatta för vålds- eller sexualbrott. På barnahus samverkar bland annat polis, åklagare, socialtjänst och hälso- och sjukvård. Samverkan sker med barnets behov i fokus och barnahusen är viktiga aktörer för att bidra till att barn får sina rättigheter tillgodosedda i brottmålsprocessen.

Jämställdhetsmyndigheten och *länsstyrelserna* är ansvariga för samordningen på övergripande nivå för samtliga strategiska områden i den nationella strategin. *NCK* och *Barnafrid* är nationella kunskapscentrum som bistår med forskning, utbildning, kunskapsstöd och kunskapsspridning inom samtliga strategiska områden i den nationella strategin.

12.1.10 Återfallsförebyggande arbete – ett utvecklingsarbete som når fler

Personer som använder våld ska upphöra med det. Framför allt handlar det om pojkar och män som utövar hot, våld och förtryck. Enligt Istanbulkonventionen ska parterna vidta åtgärder som syftar till att personer som utövat våld ska förändra våldsamma beteendemönster och förebygga att dessa begår nya brott. Stöd till brottsoffer, samt deras säkerhet och mänskliga rättigheter ska komma i första hand när sådana åtgärder genomförs (artikel 16).

Att samhället riktar insatser till personer som har utövat våld är en central del i det våldsförebyggande arbetet. Att sätta fokus på den som utövar våldet kan bidra till att personen slutar att använda våld. Exempel på insatser är påverkans- och behandlingsarbete, stöd-

[118] Regeringen har tillsatt en utredning för att se över den statliga barn- och ungdomsvårdens uppdrag och organisation (dir. 2024:13). Översynen är ett led i en reformering av den statliga barn- och ungdomsvården. Uppdraget ska redovisas senast den 25 april 2025.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

jande samtal, information om våld och motiverande samtal. Det är av yttersta vikt att sådana insatser sker med säkerheten för närstående barn och vuxna i centrum.[119] Det kan till exempel handla om partnerkontakt eller information till utsatta när tidigare förövare släpps från häkte eller anstalt. Det är vidare viktigt med kontinuerliga bedömningar av vilka risker som finns för fortsatt våld och övergrepp (se avsnitt 11.2.5).

Det återfallsförebyggande arbetet har utvecklats de senaste åren, särskilt avseende personer som utövar eller har utövat våld mot närstående. Kriminalvården har till exempel flera behandlingsprogram för personer som är dömda för våld mot närstående och sexualbrott. Det finns också program för personer dömda för hedersrelaterat våld.[120] Inom ramen för ett regeringsuppdrag har programmet Predov (Preventing domestic violence) också spridits till ett antal kommuner, i samverkan med Socialstyrelsen.[121] Även Polismyndigheten har utvecklat sitt arbete kring målgruppen, till exempel genom ett utvecklat arbete med att kartlägga högrisk- och serievåldtäktsaktörer för att kunna genomföra operativa insatser och uppsökande arbete som reducerar våld.

Sedan 2021 har socialnämnderna enligt socialtjänstlagen (2001:453) ett ansvar att verka för att personer som utsätter eller har utsatt närstående för våld ska förändra sitt beteende (5 kap. 11 a §). Bestämmelsen förs över till den nya socialtjänstlagen, enligt regeringens proposition. Bestämmelsen ändras språkligt men innebär inte någon ändring i sak i fråga om att tillhandahålla insatser till enskilda.[122] Lagändringen har inneburit ett ökat fokus på insatser till våldsutövare men det finns dock fortsatt stora utvecklingsbehov. Tillgången till insatser är inte jämlik över landet. Gruppen som utsätter närstående för våld är dessutom heterogen och med hänsyn till detta behöver utbudet av insatser vara brett och ta hänsyn till individens behov och mottaglighet.[123] Det är till exempel viktigt att beakta missbruk/bero-

[119] Socialstyrelsen (2021). *Nya bestämmelser om förebyggande av våld i nära relationer och om barnfridsbrott.* Meddelandeblad Nr 5/2021.
[120] Kriminalvården. www.kriminalvarden.se/behandling-och-vard/behandlingsprogram. (Hämtad 2024-12-19).
[121] Kriminalvården. www.kriminalvarden.se/behandling-och-vard/behandlingsprogram/predov. (Hämtad 2024-10-31).
[122] Prop. 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*, s. 373 f.
[123] Prop. 2020/21:163. *Förebyggande av våld i nära relationer.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ende och psykisk ohälsa i stöd och behandling till målgruppen eftersom det kan påverka risken för återfall.[124]

Det är angeläget att utvecklingsarbetet av det återfallsförebyggande arbetet omfattar alla de våldsformer som delmålet och strategin omfattar. Till exempel är det endast ett fåtal kommuner som har verksamheter som specifikt riktar sig till målgruppen sexköpare.[125] Det finns vidare begränsade kunskaper om verkningsfulla metoder avseende våldsutövare i en hederskontext, vilket försvårar för kommunerna. Det råder även en osäkerhet kring effekten av individuell behandling eftersom våld i en hederskontext både är ett individuellt och ett kollektivt fenomen.[126] Socialstyrelsens uppdrag om nationell samordning och kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete med våldsutövare har ändrats så att myndigheten ska säkerställa att alla våldsformer inkluderas i arbetet i enlighet med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, inklusive prostitution och människohandel.[127]

Samverkan kring målgruppen behöver också vidareutvecklas, både inom verksamheter och mellan myndigheter. Gärningspersonerna har ofta behov som inte kan tillgodoses av enbart en samhällsaktör. Genomgående finns en brist på samverkan mellan involverade aktörer. Dessa arbetar ofta parallellt och har sällan en helhetsbild av de berördas situation, vilket sannolikt påverkar det stöd som ges. Det saknas ofta strukturerade riskbedömningar.[128] Socialtjänst, Polismyndigheten, hälso- och sjukvård och Kriminalvården är aktörer som behöver ingå i myndighetssamverkan. Det pågår utvecklingsarbete för att förbättra myndighetssamverkan kring våldsutövare på flera håll i landet. Det arbetet behöver fortsätta och spridas till fler delar av landet.

Det krävs ökad kunskap inom området. Det behövs mer forskning om olika behandlingsinsatsers effekter, inklusive forskning som kan följa upp resultat av sådan behandling på längre sikt. Det behövs även forskning om behandlingsinsatser till kvinnor som utövar våld lik-

[124] Socialstyrelsen (2022). *Nationell samordning och kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete med våldsutövare.* Artikelnummer 2022-6-7968.
[125] Ibid.
[126] Skr. 2024/25:69. *Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor,* s. 27.
[127] Socialdepartementet, Regeringskansliet. (S2024/02156). *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Socialstyrelsen.*
[128] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

som personer som utövar hedersrelaterat våld och förtryck. Det behövs också mer kunskap om hbtqi-personer som utövar våld i nära relationer, exempelvis homosexuella män.[129] Det finns också kunskapsluckor om våldsutövande och funktionsnedsättning samt brist på verksamma och utvärderade metoder, insatser och arbetssätt för målgruppen.[130] Påverkbara riskfaktorer och verksamma arbetssätt gällande män som utnyttjar kvinnor i prostitution är ett annat utvecklingsområde.[131] Det är av stor vikt att det utvecklingsarbete som sker också inkluderar barn och unga som utövar våld, inklusive unga som begår sexualbrott och sexköpsbrott.

Inriktningen för arbetet

Fortsätta påbörjat utvecklingsarbete

Arbetet med att vidareutveckla insatser riktade till våldsutövare behöver fortsätta. Utvecklingsarbetet behöver fokusera på de områden och de grupper där det saknas mest kunskap om verkningsfulla metoder och arbetssätt. Exempel på sådana grupper är unga våldsutövare, inklusive unga som begår sexualbrott, och personer med funktionsnedsättning, där det saknas stöd och vägledning i dag. Även våldsutövare över 65 år behöver uppmärksammas i större utsträckning.

Våldsutövare bör få jämlik tillgång till insatser

Fokus i arbetet hos myndigheter som har i uppdrag att stödja utvecklingen inom det återfallsförebyggande området bör ligga på att utveckla stödet till små och medelstora kommuner och regioner, samt aktörer i glesbygd för att säkerställa likvärdiga insatser till våldsutövare i hela landet. En del i ett sådant arbete kan vara att utveckla former för myndighetssamverkan, både på strategisk nivå och kring enskilda individer, för att tillgängliggöra insatser för fler och för att säkerställa att insatserna motsvarar behoven hos målgruppen.

[129] Forte (2022). *Förebyggande arbete och riskhantering av våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. En systematisk kartläggning.*
[130] Myndigheten för delaktighet (2024). *Promemoria våldsutövande och funktionsnedsättning.*
[131] Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel 2022*. Rapport 2023:3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Stärkt fokus på personer som köper sexuella tjänster

I dag är det ett starkt fokus på våld mot närstående i det återfallsförebyggande arbetet, men det behövs också ett tydligare fokus på personer som begår sexköpsbrott. Fler kommuner behöver utveckla sitt arbete för att ge stöd till män som vill sluta att utnyttja personer, främst kvinnor, utsatta i prostitution. Myndigheter och andra aktörer behöver därför stärka de återfallsförebyggande insatserna riktade till målgruppen. Insatser bör riktas även till pojkar och unga män.

Återfallsförebyggande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck

För att motverka våldsutövande och stärka de våldsutsattas situation behöver det bedrivas ett utvecklingsarbete inriktat mot hedersrelaterat våld och förtryck, i syfte att ta fram kunskap om verkningsfulla återfallsförebyggande metoder och arbetssätt.

Det är viktigt att komma i ihåg att personer som lever i en hederskontext kan vara både våldsutsatta och våldsutövare. Pojkar och unga mäns våldsutövande kan i vissa fall bero på att de tvingas att kontrollera sina systrar, syskon eller andra släktingar. Även kvinnor kan upprätthålla hedersnormer.

Centrala aktörer

- *Polismyndigheten* är central utifrån sitt ansvar att göra riskbedömningar avseende upprepat våld. De spelar också en viktig roll genom att arbeta för att informera och motivera personer som utövar våld eller begår sexköpsbrott att ta emot stöd för att sluta med det.[132]
- *Kriminalvården* genomför behandlingsprogram för att förebygga återfall i brott för personer som dömts för sexualbrott samt våldsbrott mot närstående, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Behandlingsprogrammen kan ske både på anstalt och i frivård. Kriminalvården genomför också andra återfallsförebyggande insatser inom frivården, till exempel skyddstillsyn och elektronisk fotboja.

[132] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- *Socialstyrelsen* har i uppdrag att utveckla en nationell samordning av kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete med våldsutövare utifrån hela den nationella strategin och våldsformerna som omfattas av den. Uppdraget innebär bland annat omvärlds- och kunskapsbevakning, kunskapsutveckling om metoder samt kunskapsspridning och stöd till implementering. Socialstyrelsen har en viktig roll i att stötta och vägleda relevanta aktörer, inte minst kommuner och regioner. Socialstyrelsen stödjer också driften av stödlinjen Välj att sluta, som riktar sig till personer som vill upphöra med ett våldsamt eller destruktivt beteende.
- *Statens institutionsstyrelse* ansvarar för individuellt anpassad tvångsvård av barn och unga enligt LVU samt vuxna enligt LVM. Myndighetens institutioner kan också ta emot ungdomar och vuxna för frivillig vård enligt socialtjänstlagen. Myndigheten svarar för att de barn, unga och vuxna som vårdas vid myndigheten får en god, ändamålsenlig och rättssäker vård som ger bättre förutsättningar för ett socialt fungerande liv utan missbruk, kriminalitet och annat socialt nedbrytande beteende. Inom ramen för myndighetens verksamhet kan återfallsförebyggande insatser ske.
- *Kommunerna* har ansvar för att verka för att personer som utsätter, eller har utsatt, närstående för våld ska sluta med det. Socialnämnderna har därför en central roll i att tillhandahålla återfallsförebyggande insatser till våldsutövare. Insatser ska kunna ges både till barn och vuxna. Kommunerna kan också spela en viktig roll i att tillhandahålla stödinsatser för personer som köper sexuella tjänster och som vill sluta med det, till exempel genom så kallade KAST-verksamheter.[133]
- *Hälso- och sjukvården* har inte något särskilt ansvar för att tillhandahålla behandling för personer som utövar våld mot närstående. Att utöva våld är i sig inte en medicinsk diagnos. Samtidigt förekommer personer som utövar våld också inom hälso- och sjukvården, exempelvis till följd av psykiatriska tillstånd eller psykisk ohälsa.[134] Hälso- och sjukvården kan därför spela

[133] KAST står för Köpare av sexuella tjänster.
[134] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

en viktig roll, vilket inkluderar att samverka med andra aktörer som har ansvar för att ge insatser.

- *Civilsamhället* är en viktig aktör som tillhandahåller stödinsatser för personer som utövar våld, i form av bland annat stödsamtal, telefon- eller chattstöd. Civilsamhällets organisationer erbjuder stöd med låga trösklar och kan hänvisa och motivera våldsutövare till att ta emot stöd från andra samhällsaktörer.

Jämställdhetsmyndigheten och *länsstyrelserna* är ansvariga för samordningen på övergripande nivå för samtliga strategiska områden i den nationella strategin. *NCK* och *Barnafrid* är nationella kunskapscentrum som bistår med forskning, utbildning, kunskapsstöd och kunskapsspridning inom samtliga strategiska områden i den nationella strategin.

12.2 Inspel till en handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck

Vi bedömer att regeringen bör ta fram en handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck (se avsnitt 10.2). Den bör syfta till ett kunskapslyft med fokus på stärkt implementering i arbetet mot våldet. Handlingsplanen bör löpa över tre år. En handlingsplan kan vara ett mer verksamhetsnära styrningsverktyg än en övergripande nationell strategi. Som ett komplement till en långsiktig nationell strategi kan därför en handlingsplan vara väl lämpad för att sätta fokus på en viss våldsform, problematik eller målgrupp under en begränsad tid. En handlingsplan behöver vara tillräckligt resurssatt och kan bestå av både sådana aktiviteter som ryms inom myndigheternas instruktionsenliga uppgifter, men även av uppdrag med särskilda medel.

12.2.1 En handlingsplan ger mer verksamhetsnära prioriteringar och kan vara ett verktyg för regeringen att stärka arbetet

En handlingsplan handlar om att förstärka arbetet och insatserna inom ett prioriterat område under en begränsad tidsperiod. Våra inspel till en handlingsplan ska ses som ett komplement till våra

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

övriga förslag. Den bör därför utformas så att den tydligt hänger samman med styrningen och den nationella strategin samt hur dessa tillsammans ska bidra till att uppnå den jämställdhetspolitiska nollvisionen om att våldet ska upphöra.

Vi har föreslagit att regeringen inrättar ett nationellt samordningscentrum mot våld vid Jämställdhetsmyndigheten för att stärka arbetet mot samtliga våldsformer som omfattas av strategin (se avsnitt 8.1). Regeringen har nyligen beslutat att verksamheten vid Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland (NCH) i stort ska övertas av Jämställdhetsmyndigheten (se avsnitt 6.5.3). Genom verksamhetsövergången finns nu goda möjligheter att bygga upp ett långsiktigt och samlat nationellt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Vi har även föreslagit att stärka centrala myndigheters instruktionsenliga uppgifter i arbetet mot samtliga våldsformer som omfattas av den nationella strategin. Förslaget innebär att de utpekade myndigheternas instruktion ska reglera uppgiften att delta i ett myndighetsgemensamt arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel (se avsnitt 8.3). Syftet med förslaget är att möjliggöra ett långsiktigt, kontinuerligt, hållbart och effektivt arbete mot våld inom jämställdhetspolitiken.

Vi har också föreslagit en samlad nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utsatthet i prostitution och människohandel (se avsnitt 12.1). Vårt förslag till strategi pekar ut viktiga aktörer, utgångspunkterna för deras arbete och vilka strategiska områden de behöver verka inom. Utgångspunkterna gäller även för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Insatserna behöver vara rättighetsbaserade och bidra till ett stärkt brottsofferperspektiv. För att kunna identifiera och implementera effektiva insatser som tillgodoser de utsattas behov behöver arbetet vara grundat på bästa tillgängliga kunskap. Det behövs också ett särskilt fokus på existerande kunskapsluckor, till exempel kring särskilda sårbara grupper såsom personer med funktionsnedsättning eller kring multipel utsatthet, såsom utsatthet för hedersrelaterat våld och kopplingen till prostitution.

Det är tydligt att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck behöver stärkas. Kunskapen hos yrkesverksamma behöver öka. Välfungerande verktyg och metoder behöver finnas tillgängliga och

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

implementeras inom relevanta verksamheter på såväl nationell, regional och lokal nivå för att förebygga, upptäcka och agera vid våld samt säkerställa att utsatta får det stöd och skydd som de har behov av och också rätt till enligt lag. På sikt bedömer vi att våra förslag kommer att minska behovet av regeringsuppdrag till myndigheterna (se avsnitt 8.6.3). Vi bedömer dock att regeringsuppdrag fortfarande kan behövas i arbetet framgent, till exempel för att sätta fokus på en viss fråga eller område i behov av utveckling. En handlingsplan som utformas utifrån dessa förutsättningar och som innehåller konkreta aktiviteter med fokus på ökad och samlad kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck kan vara ett bra verktyg för regeringen att säkra att arbetet inte tappar fart efter övergången av verksamhet från NCH samt i etablerandet av det myndighetsgemensamma arbetet.

12.2.2 Handlingsplanen kan samla insatser från flera politikområden

För att uppnå önskad effekt mot det hedersrelaterade våldet och förtrycket behöver handlingsplanen spänna över flera politikområden vid sidan om jämställdhetspolitiken. Insatserna i handlingsplanen bör därför samla åtgärder inom andra politikområden, till exempel barnrättspolitiken, socialpolitiken, kriminalpolitiken, integrationspolitiken, arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken.

Regeringen har sedan vår utredning tillsattes initierat en rad initiativ med fokus på hedersrelaterat våld och förtryck. Regeringen har tillsatt en nationell samordnare som ska kartlägga och skapa en sammanhängande bild av det arbete som bedrivs mot utanförskap på kommunal nivå. I direktiven anger regeringen att det kan finnas anledning att rikta uppmärksamhet mot hur kommuner samarbetar med lokalsamhället, bland annat för att minska förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck.[135] En särskild utredare har också i uppdrag att analysera och ta ställning bland annat till om straffskalorna för vissa hedersrelaterade brott bör skärpas. Utredaren ska även se över reglerna om utländska månggiften och fullmaktsäktenskap.[136]

[135] Dir. 2024:38. *Nationell samordnare för arbetet mot utanförskap*.
[136] Dir. 2024:8. *Förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Regeringen har även aviserat att den ska tillsätta en utredning för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, i skolan och på fritidshem.[137] Regeringen hade dock inte fattat något beslut om en sådan utredning vid tidpunkten för överlämnande av vårt betänkande.

Våra inspel till en handlingsplan behöver därför kompletteras med fler åtgärder efter att bland annat dessa utredningar har presenterat sina förslag. Resultaten av relevanta pågående uppdrag behöver också beaktas. Myndigheten för delaktighet har exempelvis haft i uppdrag att genomföra en fördjupad kartläggning om utsattheten för hedersrelaterat våld och förtryck bland personer med funktionsnedsättning.[138] Rapporten från uppdraget kan bidra med viktig kunskap om målgruppens sårbarhet och behov och kan utgöra ett viktigt bidrag till en kommande handlingsplan.

12.2.3 En handlingsplan behöver svara mot de behov som finns på området

Att ta fram en handlingsplan ingår inte i våra direktiv och inspelen ska ses och hanteras som ett komplement och en förstärkning av våra övriga förslag om stärkt styrning och en nationell strategi mot våld, förtryck och utnyttjande (se kapitel 8 och avsnitt 12.1).

Vi redogör nedan för de behov som finns av förstärkta kunskapshöjande insatser inom främst jämställdhetspolitikens område. Inspelen baseras på möten vi har haft med regioner och kommuner, myndigheter, regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck samt civilsamhällesaktörer. Vi har också haft möten med personer med egen erfarenhet av att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck, Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden samt forskare inom området. Därtill bygger inspelen på relevanta rapporter. Vi har även träffat NCH för att få inspel till handlingsplanen.

Genom ovan nämnda möten och kontakter har vi fått till oss att ansvarskedjan och rollfördelning i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck behöver bli tydligare. Våra förslag om stärkt styrning av

[137] Interpellation 2023/24:842. *Brister i det kommunala arbetet mot hedersförtryck.* Anförande 28.
[138] S2023/02178 (delvis). (2023-06-29). *Uppdrag att kartlägga och utveckla stödmaterial om våld mot barn och unga med funktionsnedsättning samt fördjupad kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck mot personer med funktionsnedsättning.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

centrala myndigheter och en nationell strategi mot våld syftar till detta. Detta kan, tillsammans med insatser i en handlingsplan, bidra till att arbetet bedrivs på ett effektivare sätt. Såväl yrkesverksamma som utsatta behöver veta vem de ska kontakta för stöd och rådgivning. Stöd och skydd till personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck behöver stärkas. Särskilt sårbara grupper behöver synliggöras och adresseras särskilt. Det finns fortsatt ett stort kunskaps- och resursbehov inom området för att uppnå detta.

Det behövs också mer forskning för att bedöma vilka förebyggande och andra metoder som fungerar (se avsnitt 11.2.1 och 11.2.3). Insatser behöver också utvärderas i större utsträckning av vad som sker i dag. Även uppföljningen med hjälp av indikatorer inom området behöver utvecklas (se avsnitt 14.3.9).

För att möjliggöra ett kunskapsbaserat strategiskt och operativt arbete med de våldsutsatta i fokus är det angeläget att handlingsplanen kan bidra till ett kunskapslyft för att stärka yrkesverksammas kompetens och förmåga i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Insatserna i handlingsplanen syftar till att förbättra det förebyggande arbetet, öka upptäckten av våld, bidra till förbättrat stöd och skydd för utsatta och på sikt stärka brottsbekämpningen och det återfallsförebyggande arbetet. Det finns alltså en koppling mellan insatserna till ett eller flera av de strategiska områden som vi föreslår ska ingå i den nationella strategin (se avsnitt 11.2).

För att möjliggöra en nära och ändamålsenlig samverkan inom området är det viktigt att ansvariga aktörer i möjligaste mån kan dela läges- och behovsbild. För ett effektivt arbete som långsiktigt gynnar de utsatta behöver allt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck inom ramen för den nationella strategin, inklusive handlingsplanen, utgå ifrån regeringens definition av hedersrelaterat våld och förtryck (se avsnitt 12.1.1).[139]

Vissa av de aktiviteter vi föreslår ingår i myndigheternas breddade instruktionsenliga uppgifter att ingå i det myndighetsgemensamma arbetat mot våld (se avsnitt 8.3). I de fall vi föreslår uppdrag bör de finansieras från sakanslag (se avsnitt 15.2.8). Jämställdhetsmyndighetens nationella samordningscentrum mot våld bör utifrån dessa inspel få ansvaret att lämna förslag på en handlingsplan. Samordningscentrumet bör även ta fram förslag till hur aktiviteterna i handlingsplanen kan följas upp och utvärderas.

[139] Prop. 2021/22:138. *Ett särskilt brott för hedersförtryck*, s. 6 f.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

12.2.4 Inspel till insatser som kan ingå i en handlingsplan

Det finns många exempel på uppgifter och uppdrag som myndigheterna behöver genomföra för att stärka och utveckla arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vi har identifierat några sådana aktiviteter.

En nationell informationssatsning

Det nationella samordningscentrumet mot våld vid Jämställdhetsmyndigheten bör genomföra en nationell informationssatsning om arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Informationssatsningen bör rikta sig till yrkesverksamma för att tydliggöra roll och ansvarsfördelning i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck utifrån att Jämställdhetsmyndigheten tar över det samordnande uppdraget om hedersrelaterat våld och förtryck från NCH. Informationssatsningen bör genomföras i nära samarbete med NCK som driver stödtelefonen till utsatta. Satsningen bör även innehålla en del som riktar sig till allmänheten, till exempel i form av en nationell kampanj som informerar om stödtelefonen och var utsatta kan vända sig. Den del som riktar sig till allmänheten behöver vara utformad på ett sätt så att den kan nå såväl våldsutövare som våldsutsatta. Den behöver också vara utformad i alla tillgängliga format så att alla, oavsett funktionsförmåga, kan ta del av den. För att nå ut brett på nationell, regional och kommunal nivå bör informationssatsningen tas fram, genomföras och spridas i samarbete med länsstyrelserna, regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck samt samtliga myndigheter som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet mot våld. Barnafrid, MFD, MUCF, Skolverket, Socialstyrelsen och Polismyndigheten bör ha en särskilt aktiv roll i arbetet med informationssatsningen. Även Utrikesdepartementet bör delta i spridningen för att nå ut till relevanta aktörer gällande personer som förs ut ur landet i en hederskontext. Informationssatsningen bör också ske i samverkan med civilsamhället.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Stärkt föräldraskapsstöd

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd bör få i fortsatt uppdrag att stärka arbetet med föräldraskapsstöd med särskilt fokus på jämställdhet och hedersrelaterat våld och förtryck.[140] Myndigheten ska inom ramen för uppdraget stötta regioner och kommuner i arbetet för att utveckla och tillgängliggöra föräldraskapsstödjande insatser. Särskilt fokus bör vara på att motverka könsstympning av flickor och kvinnor samt barnäktenskap.

Informationsinsatser för fler

För att förebygga våld och våldsutsatthet bör Migrationsverket få i uppdrag att undersöka möjligheten att genomföra informationsinsatser riktade till andra grupper än enbart asylsökande, till exempel personer som söker uppehållstillstånd på grund av anknytning. Samhällsintroduktionen till asylsökande innehåller redan i dag information om jämställdhet samt lagstiftning om förbud mot våld inklusive hedersrelaterat våld och förtryck (se avsnitt 11.2.1).

Utbildning för att förebygga och motverka utföranden ur landet

Det nationella samordningscentrumet mot våld vid Jämställdhetsmyndigheten bör tillsammans med länsstyrelserna och i samverkan med regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck se över det utbildningsutbud som finns kopplat till hedersrelaterat våld och förtryck. Det behöver säkerställas att det finns utbildningar riktade till samtliga relevanta verksamheter, till exempel till samtliga skolformer och socialtjänst och förvaltningar som arbetar med ärenden enligt LSS. Utifrån identifierade behov i inventeringen bör det nationella samordningscentrumet ta fram utbildningar och genomföra dem tillsammans med länsstyrelserna och regionala resurscentrum med fokus på personal inom skola och socialtjänst. Utbildningarna ska särskilt fokusera på att motverka att barn och unga förs ut ur landet för att utsättas för olika former av hedersrelaterat våld och förtryck. Syftet med utbildningarna ska vara att öka samverkan

[140] A2021/02053. (2021-10-28). *Uppdrag att främja utvecklingen av våldsförebyggande arbete genom stöd till föräldrar inriktat på familjer i en hederskontext.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

mellan aktörer i förebyggande insatser samt ärendehantering när ett utförande har skett. Information som behöver lyftas är till exempel könsstympning, oskuldskontroller, barn och tvångsäktenskap samt uppfostringsresor. Deltagarna bör få information om befintlig lagstiftning och hur yrkesverksamma bör eller ska agera vid upptäckt för att stoppa våldet. Anmälan om oro för barn, akut skydd och långsiktigt stöd, riskbedömningar och gällande sekretesslagstiftning behöver hanteras inom utbildningarna.

Utbildningsmaterialet bör tas fram i samverkan med de myndigheter och lärosäten som ingår i det myndighetsgemensamma arbetet mot våld och i särskilt nära samarbete med Skolverket och Socialstyrelsen. Utbildningarna bör involvera Utrikesdepartementet och bygga vidare på den utbildning Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden genomför i samarbete med kommuner för att motverka att utsatta vuxna och barn förs ut ur landet. Civilsamhällesaktörer kan vara en viktig resurs för utbildningarna. Polismyndigheten bör också delta i framtagandet av dessa utbildningar. Utbildningen bör också tillhandahållas digitalt för att möjliggöra kunskapsspridning inom förvaltningar och över landet. Utbildningsmodulen bör efter handlingsplanens genomförande förvaltas och vidareutvecklas av det nationella samordningscentrumet i samverkan med länsstyrelserna och regionala resurscentrum mot heder för att möjliggöra kontinuerliga utbildningar för personal i kommuner.

Kunskapsstöd

Kommuner och regioner har uttryckt att det behövs kunskapsstöd i hela socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ärendehantering kopplat till hedersrelaterat våld och förtryck. Hantering av orosanmälningar, gällande sekretesslagstiftning, omhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), stödinsatser när det inte föreligger skäl för en LVU-placering, de nya reglerna om utreseförbud och skyddade personuppgifter har nämnts som exempel.

Socialstyrelsen bör få i uppdrag att se över de olika kunskapsstöd som myndigheten har i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck för att säkerställa att de täcker hela processen av ärendehanteringen. Uppdraget ska genomföras i enlighet med det uppdrag som reger-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ingen gav i myndighetens regleringsbrev för 2024.[141] Enligt uppdraget ska Socialstyrelsen se över, anpassa och komplettera andra kunskapsstöd för arbetet mot våld i nära relationer så att de fullt ut kan användas även i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Myndigheten ska även säkerställa att det bedömningsstöd som myndigheten tagit fram för socialtjänstens arbete med barn och unga som misstänks vara utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck även kan användas för personer över 18 år. Detta arbete behöver fortsätta och förstärkas ytterligare och i synnerhet beakta upptäckt, stöd och skydd av unga med funktionsnedsättning och unga hbtqi-personer.

Hälso- och sjukvården behöver ha en tydlig roll i att förebygga könsstympning. Yrkesverksamma behöver veta vilka steg som ska tas vid misstanke om eller upptäckt av könsstympning. De kunskapsmaterial som finns om könsstympning verkar inte spridas bland professionella. Socialstyrelsen bör utreda hindren för att kunskapen når yrkeskåren och föreslå en plan för att åtgärda dessa.

Manual vid misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck

Samordningscentrumet mot våld vid Jämställdhetsmyndigheten bör, med stöd av Socialstyrelsen och de övriga myndigheterna i det myndighetsgemensamma arbetet mot våld, utveckla en manual vid misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck liknande Manual vid misstanke om människohandel (se avsnitt 6.5.1). Arbetet bör utgå från den vägledning som NCH tagit fram.[142] Manualen ska tydliggöra gällande lagstiftning och stödprocessen för våldsutsatta och samtliga relevanta aktörers ansvar. En sådan manual i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck skulle tydliggöra processen och bidra till att stärka stöd- och skyddskedjan för utsatta. Det skulle också kunna bidra till att belysa eventuella luckor och hinder för en fungerande process. För att stärka insatskedjan gällande utsatta bör manualen till exempel tydliggöra skolans och andra aktörers ansvar att anmäla oro för barn samt socialtjänstens skyldighet att agera när de tagit emot anmälan. Den behöver också tydliggöra aktuellt regelverk kring informationsdelning och sekretess mellan

[141] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2020/05537, S2022/03076, S2023/03257 (delvis) *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen.*
[142] Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2024). *Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet.* Rapport 2024:8.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

myndigheter, riskbedömningar samt möjlighet och skyldighet att polisanmäla. Myndigheterna bör publicera manualen digitalt för att öka tillgängligheten i ärendehanteringen. Myndigheterna bör också ta fram en kort sammanfattning av manualen för att tydliggöra för våldsutsatta var stöd och skydd finns att tillgå och vilka rättigheter de har i stödprocessen.

Stärkt tillämpning av lagstiftningen

Ett flertal lagändringar har genomförts för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck med såväl nya brottsrubriceringar som straffskärpningsgrunder. För att stärka rättsväsendets arbete bör Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten se över behovet av att vidareutveckla kunskapsmaterial gällande hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan exempelvis röra sig om behov att ta fram eller uppdatera egna rättsliga vägledningar, myndighetsinterna metodstöd, eventuella webbutbildningar samt internt eller externt material gällande hedersrelaterat våld och förtryck. Arbetet bör kunna ske inom ramen för myndigheternas uppgifter enligt lag och instruktion.

Uppföljning av barnäktenskapsbrottet

Åklagarmyndigheten bör få i uppdrag att följa upp tillämpningen av barnäktenskapbrottet. I juli 2020 trädde lagstiftning mot barnäktenskap i kraft, vilket innebär att det är straffbart att förmå eller tillåta ett barn under 18 år att ingå ett äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse. Det gäller även om den som begår gärningen har varit oaktsam beträffande att barnet inte fyllt 18 år. Jämställdhetsmyndigheten har haft i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap och månggifte i Sverige.[143] Som en uppföljning till uppdraget bör Åklagarmyndigheten få i uppdrag att i nära samarbete med Polismyndigheten analysera hur barnäktenskapslagstiftningen tillämpas och hur ärendehantering och rättsväsendets arbete kan stärkas för att bekämpa barnäktenskap. Även metoder kopplat till att motverka tvångsäktenskap och andra upplägg där individer utnyttjas kopplat till giftermål bör ingå i uppdraget.

[143] A2023/01238 (2023-09-14). *Uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap och månggifte i Sverige samt andra närliggande frågor.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Uppföljning av utreseförbudet

Brå och Socialstyrelsen bör få i uppdrag att följa upp tillämpningen av det utvidgade utreseförbudet och det straffrättsliga förbudet om egenmäktighet med barn. I juli 2024 utvidgades reglerna gällande utreseförbudet i LVU. Utreseförbud kan beslutas om det finns en påtaglig risk för att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige och barnets hälsa eller utveckling skadas under utlandsvistelsen på grund av omständigheter som kan föranleda vård enligt LVU. Straffansvaret för egenmäktighet med barn har också utvidgats till att även omfatta gärningar där ett barn under 15 år förs bort eller annars undanhålls, om gärningen syftar till att hindra att vård enligt LVU påbörjas. Tillämpningen av den nya lagstiftningen bör följas upp för att kartlägga i vilken utsträckning utreseförbudet har tillämpats och om det har bidragit till att öka skyddet mot att barns förs ut ur landet för att utsättas för olika former av hedersrelaterat våld och förtryck. Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden bör konsulteras i uppdraget. Uppdraget bör tillvarata tidigare kunskap och erfarenheter från relevanta uppdrag med bäring på utreseförbudet och LVU.[144]

Kartläggning av koppling till gängkriminalitet

Polismyndigheten bör få i uppdrag att kartlägga kopplingen mellan gängkriminalitet och hedersrelaterat våld och förtryck med fokus på att identifiera förebyggande metoder. Operativa aktörer uppger att de ser en koppling mellan hedersrelaterat våld och förtryck och gängbrottlighet men forskning och välfungerande metoder saknas på området. För att bidra till mer kunskap behöver eventuella kopplingar kartläggas, vilket i sin tur kan bidra till att utveckla det förebyggande arbetet. Uppdraget ska komplettera Brås pågående uppdrag att ta fram kunskap om flickor och kvinnor i kriminella miljöer och bygga vidare på myndighetens tidigare uppdrag om hedersrelaterat våld och våldsbejakande extremism.[145] Barnombudsmannen bör

[144] Se till exempel S2024/00721 (delvis). (2024-03-27). *Uppdrag att ta fram och sprida kunskapsmaterial kring utreseförbud för barn.* Se även Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. 2024/00216. *Ändringsbeslut 2024-02-15 Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*

[145] Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2023/02737 (delvis), Ju2023/00586, Ju2023/02337 m.fl. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Brottsförebyggande rådet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

konsulteras i uppdraget utifrån myndighetens uppdrag gällande hur barn kan skyddas från att utnyttjas i kriminella aktiviteter samt uppdraget att kartlägga och beskriva barn och ungas erfarenheter av våld under uppväxten och belysa sambandet med kriminalitet.[146]

Stärkt återfallsförebyggande arbete

Kriminalvården och Socialstyrelsen bör få i uppdrag att undersöka möjligheten att utveckla återfallsförebyggande metoder till personer som utövar eller har utövat hedersrelaterat våld och förtryck. Statens Institutionsstyrelse bör involveras i lämpliga delar av arbetet. Personer som lever i en hederskontext kan vara både våldsutsatta och våldsutövare. Våldsutövande kan i vissa fall bero på att de tvingas att kontrollera sina systrar, syskon eller andra släktingar. Det gäller särskilt pojkar och unga män men även flickor och kvinnor. För att motverka våldsutövande behöver eventuella verkningsfulla metoder identifieras. Syftet är bland annat att utveckla stödet till kommuner, som efterfrågar mer vägledning i arbetet med målgruppen. I uppdraget bör ingå att utveckla metoder för att förebygga utövande av hedersrelaterat våld oavsett kön.

[146] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2024/01208. *Ändringsbeslut 2024-06-23 Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Barnombudsmannen.*

13 Uppföljning av det sjätte delmålet

Det finns allmänt hållna krav i lagar och förordningar som föreskriver att all offentlig verksamhet ska följas upp. Statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen ska exempelvis följa myndighetsförordningen (2007:515) och dess krav på att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. I regional och kommunal verksamhet finns krav på revision och uppföljning av verksamheterna i kommunallagen (2017:725). Utöver det finns särskilda krav inom olika politikområden.

Inom jämställdhetspolitiken har uppföljningen utvecklats och stärkts de senaste 15 åren, bland annat genom uppdrag till Statistiska centralbyrån (SCB), Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen. Uppföljningen av det sjätte delmålet sker på olika sätt. Det kan till exempel handla om att regeringen ger särskilda återrapporteringskrav till myndigheter eller att myndigheter eller kommittéer får i uppdrag att göra fördjupade analyser inom ett visst område. Myndigheter följer också upp sin egen verksamhet i årsredovisningen för att säkerställa att den är effektiv och välfungerande. För de myndigheter som är centrala för genomförandet av det sjätte delmålet kan årsredovisningarna också utgöra ett bidrag till uppföljningen som helhet.

Den nationella strategin följs i dag upp av Jämställdhetsmyndigheten. I arbetet använder myndigheten vissa utvalda indikatorer. Det pågår också ett arbete på myndigheten att vidareutveckla ytterligare indikatorer. Jämställdhetsmyndigheten följer också upp utvecklingen genom att redovisa och analysera vidtagna åtgärder för att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Tillsammans med indikatorerna ligger

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

det till grund för myndighetens samlade bedömning av samhällets arbete för att uppnå målet.[1]

Uppföljning av arbetet är avgörande för att kunna bedriva ett effektivt och strategiskt arbete som bidrar till att förebygga och bekämpa våld och säkerställa stöd och andra insatser till våldsutsatta och våldsutövare. Genom den nationella uppföljningen kan regeringen och andra berörda aktörer få underlag för att kunna utforma och bedriva ett verkningsfullt arbete med träffsäkra insatser. Regeringen har tidigare identifierat att uppföljningen av delmål sex behöver utvecklas.[2] Även Jämställdhetsmyndigheten har konstaterat att det krävs fortsatt arbete för att utveckla fler indikatorer för att följa upp arbetet med den nationella strategin.[3] Behovet av utvecklad uppföljning finns både på nationell, regional och lokal nivå.

13.1 Nationell, regional och lokal uppföljning

I detta avsnitt beskriver vi översiktligt de generella krav på uppföljning som finns på nationell, regional och lokal nivå.

13.1.1 Nationell uppföljning

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska ledningen vid myndigheter som lyder under regeringen säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt och att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt (1, 3 och 4 §§). Myndigheter ska också fortlöpande utveckla verksamheten. Av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) framgår att myndigheter som lyder under regeringen årligen ska ta fram och inlämna en årsredovisning till regeringen (2 kap. 1 §). Ledningen vid en myndighet som omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ska i anslutning till underskriften i årsredovisningen lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen har varit betryggande under den period

[1] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9.
[2] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. (2021). A2021/02397. *Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023.*
[3] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

som årsredovisningen avser (2 kap. 9 § FÅB). Årsredovisningen och budgetunderlaget ska avse all den verksamhet som myndigheten ansvarar för. Årsredovisningen ska bland annat innehålla en resultatredovisning. Resultatredovisningen ska utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten. Den ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut. Redovisningen ska innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling (3 kap. 1 § FÅB).

Regeringen kan också lämna särskilda återrapporteringskrav i regleringsbreven till myndigheter för att följa upp olika delar av myndighetens verksamhet. Ett exempel på detta är ett återrapporteringskrav i Polismyndighetens regleringsbrev för 2024 om att särskilt redovisa vilket utvecklingsarbete som bedrivs för att bekämpa brott mot barn, mäns våld mot kvinnor samt hedersrelaterat våld och förtryck.[4] Särskilda uppdrag till myndigheter innehåller också ofta krav på uppföljning och redovisning av effekten av det arbete som myndigheten genomfört inom ramen för uppdraget.

13.1.2 Regional och lokal uppföljning

Av kommunallagen (2017:725) framgår att kommuner och regioner ska utse revisorer för granskning av den kommunala verksamheten. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Annan lagstiftning som är av särskild vikt när det gäller det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet är hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och socialtjänstlagen (2001:453). Hälso- och sjukvårdslagen anger att hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls, vilket bland annat innebär att vården ska vara av god kvalitet. Det framgår också att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. När det gäller socialtjänstens arbete framgår av socialtjänstlagen att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Vidare framgår att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.

[4] Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2023/02737(delvis) *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Polismyndigheten.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Regeringen har lämnat ett förslag till en ny socialtjänstlag som väntas träda i kraft den 1 juli 2025. Den nuvarande bestämmelsen om god kvalitet inom socialtjänsten ska enligt förslaget föras över till den nya socialtjänstlagen oförändrad i sak. Detsamma gäller bestämmelsen om att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Regeringen föreslår därutöver att socialnämnden fortlöpande ska följa upp kvaliteten i verksamheten.[5]

13.2 Indikatorer kan ge en fördjupad uppföljning av sjätte delmålet

För att systematisera uppföljningen av ett område eller en verksamhet används indikatorer. I detta avsnitt ger vi först en beskrivning av vad indikatorer är och sedan går vi in på arbetet med att ta fram indikatorer för att följa upp det sjätte delmålet.

13.2.1 Indikatorer ger en bild av utvecklingen på ett område

Indikatorer är mått eller klassificeringar som ska representera det som ska följas upp.[6] De ska ge information om, mäta eller indikera faktiska nivåer eller förändringar. De kan användas för att analysera och jämföra resultaten i olika befolkningsgrupper eller geografiska områden. Indikatorer behöver uppfylla ett antal kriterier, bland annat att de ska bygga på tillförlitliga och jämförbara uppgifter. Definitionen av vad en indikator är kan skilja sig åt mellan olika aktörer. Detsamma gäller kriterier som en indikator måste uppfylla samt arbetssätt vid framtagandet av indikatorer.

Indikatorer kan användas i syfte att underlätta förståelsen av en komplex verklighet, men de speglar inte hela sanningen. Genom tidsserier kan utvecklingen följas över tid och indikatorerna kan bidra till att ge en bild av åt vilket håll utvecklingen går.[7] Syftet kan vara att förutsäga förändringar i företeelsens utveckling, skapa ett utgångs-

[5] Prop. 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*, s. 243, 252.
[6] Ekonomistyrningsverket. forum.esv.se/styrning/resultatstyrning/resultatredovisning/resultatindikatorer. (Hämtad 2024-04-04).
[7] Folkhälsomyndigheten. www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/statistikdatabaser/indikatorlabbet/om-indikatorlabbet. (Hämtad 2024-04-04).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

läge mot vilka förändringar kan mätas eller visa på behov av och identifiera möjligheter till åtgärder. En indikator kan baseras på både kvantitativa och kvalitativa data.[8]

Det finns ofta behov av indikatorer som mäter såväl strukturer som processer och resultat för att stimulera till ett systematiskt förbättringsarbete. Struktur- och processindikatorer ger en bild av förutsättningarna för god kvalitet och för att uppnå resultat. Strukturindikatorer belyser de resurser en verksamhet har, till exempel kompetens, rutiner och överenskommelser. Processindikatorer kan belysa både att och hur aktiviteter genomförs, till exempel handläggning. På så sätt kan processresultat för en verksamhet mätas. Resultatindikatorer speglar de resultat som uppnåtts, det vill säga om insatser lett till avsedda mål. Det finns ofta behov av indikatorer som mäter såväl strukturer som processer och resultat för att stimulera till ett systematiskt förbättringsarbete.[9]

För att indikatorer ska kunna användas på ett bra sätt behöver de vara stabila och långsiktiga. De kan ge upphov till mer fördjupade studier till orsakerna bakom utvecklingen. Uppföljning genom indikatorer fungerar därmed som ett komplement till och ofta som en startpunkt för en mer ingående utvärdering. Indikatorer kan vanligtvis inte användas för att utvärdera en specifik åtgärd eller en viss myndighet. Indikatorer kan uppfattas som om de ska ge underlag för styrning av statlig verksamhet i allmänhet och statliga myndigheter i synnerhet. Detta är inte lämpligt om indikatorerna speglar resultatet av många olika skeenden, varav de berörda myndigheterna bara kan påverka vissa.[10]

13.3 Uppföljning av jämställdhetspolitiken genom indikatorer

SCB är statistikansvarig myndighet för officiell statistik som avser jämställdhet.[11] Regeringen gav år 2010 myndigheten i uppdrag att utveckla indikatorer för uppföljning av jämställdhetspolitiken.[12]

[8] Ds 2013:37 *Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken.*
[9] Socialstyrelsen (2021). *Indikatorer för nationell uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.* Artikelnummer 2021-11-7612.
[10] Statskontoret (2006). *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor.* Rapport 2006:13.
[11] Se bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.
[12] IJ2010/715/JÄM, IJ2010/962/JÄM (2010-05-27). *Uppdrag att utveckla tillgängligheten till jämställdhetsstatistiken.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Indikatorerna redovisades till regeringen i december 2010. Indikatorerna utvecklades därefter ytterligare i dialog med Regeringskansliet. Sedan 2012 redovisar SCB indikatorer som fungerar som en grund för uppföljning av jämställdhetspolitikens samtliga delmål.[13] Avseende det sjätte delmålet redovisar SCB i dagsläget 20 indikatorer (se uppräkning nedan).[14] SCB uppdaterar indikatorerna fyra gånger per år. Fyra av indikatorerna uppdateras dock inte sedan ett par år tillbaka på grund av ändringar i statistikkällor (6, 7, 9 och 10 nedan). De ingår därför inte i vår bedömning av indikatorernas ändamålsenlighet (se avsnitt 14.3).

Indikatorer för delmål 6 på SCB:s hemsida

1. Personer som oroar sig mycket eller ganska ofta för att utsättas för misshandel efter ålder. År 2017–2024
2. Personer som oroar sig mycket eller ganska ofta för att utsättas för våldtäkt eller andra sexuella övergrepp efter ålder. År 2017–2024
3. Personer som känner sig otrygga vid utevistelse sent på kvällen i det egna bostadsområdet efter ålder. År 2007–2024
4. Personer som mycket eller ganska ofta väljer annan väg eller färdsätt på grund av oro att utsättas för brott efter ålder. År 2007–2024
5. Personer 16–84 år utsatta för misshandel efter familjesituation och ålder. År 2018–2023
6. Personer 16–79 år utsatta för misshandel efter plats. År 2014–2016
7. Personer 16–79 år utsatta för misshandel efter relation till förövaren. År 2015–2016
8. Personer 16–84 år utsatta för hot efter familjesituation och ålder. År 2018–2023

[13] SOU 2015:86. *En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.*
[14] Statistiska centralbyrån.
www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__LE__LE0201__LE0201V%C3%A5ld/Tema62N. (Hämtad 2024-04-04).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

9. Personer 16–79 år utsatta för hot efter plats. År 2014–2016
10. Personer 16–79 år utsatta för hot efter relation till förövaren. År 2015–2016
11. Personer 16–84 år utsatta för sexualbrott efter ålder. År 2018–2023
12. Andel kvinnor som tillfrågats om våldsutsatthet i samband med besök vid mödrahälsovård. År 2011–2023
13. Anmäld misshandel, offer 18 år och äldre relation och plats för brottet. År 2023
14. Anmäld misshandel, offer 18 år och äldre. År 2020–2022
15. Anmäld grov kvinnofridskränkning. År 1998–2023
16. Anmäld våldtäkt efter relation 18 år och äldre. År 2019–2023
17. Anmäld våldtäkt efter plats för brottet. År 2019–2023
18. Anmälda köp av sexuell tjänst respektive sexuell handling av barn. År 1975–2023
19. Anmält sexuellt ofredande mot personer 18 år och äldre. År 2014–2023
20. Lagförda efter huvudbrott. År 2017–2023

13.3.1 Arbetet med indikatorerna har utvecklats över tid

År 2017 fick Socialstyrelsen ett regeringsuppdrag att stödja genomförande och uppföljning av den nationella strategin.[15] I uppdraget ingick att ta fram förslag till ett begränsat antal indikatorer. Indikatorerna skulle möjliggöra bedömningar av förekomsten av mäns våld mot kvinnor på befolkningsnivå. De skulle också mäta omfattningen och effekten av samhällets insatser utifrån målsättningarna i den nationella strategin.

Socialstyrelsen samrådde med representanter från drygt 30 myndigheter och organisationer samt en referensgrupp. Totalt föreslog myndigheten 75 indikatorer för att följa upp strategins fyra målsätt-

[15] S2017/01221/JÄM (2017-02-23). *Uppdrag att stödja genomförande och uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ningar. Socialstyrelsen bedömde att 39 av indikatorerna hade så kallad ”kärnstatus”, det vill säga att de var prioriterade för att följa upp den nationella strategin. För 45 av indikatorerna som föreslogs fanns befintliga data eller statistik att använda. Resterande indikatorer kallades utvecklingsindikatorer. De var indikatorer som bedömdes vara viktiga för att kunna följa upp målsättningarna i strategin, men där datakälla, data eller statistik saknades. Rapporten innehöll förslag på indikatorer för bland annat prostitution och människohandel för sexuella ändamål, hedersrelaterat våld och förtryck samt våldsförebyggande arbete riktat till föräldrar.[16]

År 2017 beslutade regeringen även om ett uppdrag till länsstyrelserna att regionalt förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. I uppdraget ingick att lämna en regional lägesrapportering för att följa och analysera utvecklingen av insatser enligt den nationella strategin i respektive län.[17] Länsstyrelserna använde några av Socialstyrelsens indikatorer som gick att bryta ner på regional nivå i uppföljningen. Även i länsstyrelsernas nuvarande uppgift ingår att lämna en analys av utvecklingen av arbetet i länet samt regionala och lokala behov av stöd på området, inom ramen för den redovisning som ska lämnas årligen (5 § förordningen [2021:995] om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor).

Jämställdhetsmyndigheten inrättades 2018 och ska enligt sin instruktion följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen. I regleringsbreven för 2018 och 2019 fick myndigheten i uppdrag att senast i januari 2020 rapportera en första uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.[18] Jämställdhetsmyndigheten presenterade data för 32 av Socialstyrelsens indikatorer. En slutsats var att det saknades indikatorer för att följa upp målsättningen om kunskap och metodutveckling. En del av förslagen på indikatorer som rör våldsförebyggande arbete riktat till föräldrar, utsatthet för prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt hedersrelaterat våld och förtryck som ursprungligen föreslogs i Socialstyrelsens rapport,

[16] Socialstyrelsen (2018). *Förslag på indikatorer för uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.* Artikelnummer 2018-3-21. Se bilaga 2 för en tabell över samtliga indikatorer.
[17] S2017/07420/JÄM (delvis) (2017-12-18). *Regionalt uppdrag att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*
[18] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2017/07218/RS (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Jämställdhetsmyndigheten*. S2018/06064/RS (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

kunde inte tas fram i ett senare skede och är inte med i Jämställdhetsmyndighetens uppföljning.[19] Jämställdhetsmyndigheten konstaterade också att endast tre av 32 indikatorer gick att följa avseende funktionsnedsättning.

Samtidigt fick Socialstyrelsen ett fortsatt regeringsuppdrag att stödja utvecklingen av arbetet inom vård och omsorg med mäns våld mot kvinnor.[20] I uppdraget ingick att arbeta vidare med de indikatorer som Socialstyrelsen skulle ansvara för. Det ingick också att bistå Jämställdhetsmyndigheten med indikatorerna för uppföljning av den nationella strategin. I slutredovisningen konstaterade Socialstyrelsen att det fanns brist på resultatindikatorer inom socialtjänstens områden, exempelvis avseende våld i nära relationer. Utvecklingsarbetet hade lett fram till att sex nya resultatindikatorer eller resultatmått tagits fram och att dessa och enkätfrågorna skulle ingå i myndighetens öppna jämförelser. En slutsats var att det krävs fortsatt utvecklingsarbete för att eventuellt lägga till enkätfrågorna i kommunundersökningen. Resultatindikatorer borde främst baseras på registerdata, i stället för på enkätdata eftersom kommunerna då inte behöver lämna uppgifter. Det saknas dock ett nationellt socialtjänstdataregister med individuppgifter och på gruppnivå (mängdstatistik) som rör våld i nära relationer. Detta skulle kunna bidra med kunskap om i hur stor utsträckning individer som utsatts för, respektive utövat, våld eller andra övergrepp av och mot närstående beviljas insatser från socialtjänsten.[21]

2022 testade Socialstyrelsen förslaget om de sex nya resultatindikatorerna inom ramen för sina öppna jämförelser. Till följd av låg svarsfrekvens, hög uppgiftslämnarbörda för kommunerna och utmaningar med att samla in antalsuppgifter publicerades inte resultatet. Sammantaget var antalet respondenter för lågt för att redovisa på ett meningsfullt sätt.

Under 2023 arbetade Socialstyrelsen vidare med att ta fram antalsuppgifter kopplat till våldsutsatta individer, men pausade arbetet i slutet av året. Anledningen till att myndigheten pausade arbetet var att Sveriges kommuner och regioner (SKR) utvecklade liknande

[19] Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Arbete pågår.* Rapport 2020:1.
[20] S2018/03516/JÄM (delvis). (2018-06-07). *Uppdrag att stödja utvecklingen av arbete inom vård och omsorg med mäns våld mot kvinnor.*
[21] Socialstyrelsen (2021). *Indikatorer för nationell uppföljning. Av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.* Artikelnummer 2021-11-7612.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

indikatorer som fokuserar på antalsuppgifter och Socialstyrelsen ville undvika dubbelarbete.

13.3.2 Jämställdhetsmyndighetens arbete för att följa upp den nationella strategin

Jämställdhetsmyndigheten har i uppgift att följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen. Myndigheten ska varje år, med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen, redovisa och analysera resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer har vidtagit. I juni 2021, i samband med sitt åtgärdspaket aviserade regeringen att den vartannat år ska lämna en skrivelse till riksdagen. Regeringen förtydligade därför Jämställdhetsmyndighetens instruktion genom att lägga till att myndighetens redovisning vartannat år ska innehålla en fördjupad uppföljning av det sjätte delmålet (8 §). Skrivelsen syftar till att redovisa arbetet med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Åtgärden ingick även i åtgärdsprogrammet för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023.

Jämställdhetsmyndigheten har löpande avstämningar med Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen och Brottsförebyggande rådet (Brå) utifrån myndighetens uppgift om att följa upp den nationella strategin. Resursmässigt har Jämställdhetsmyndigheten i samtal med oss uppskattat att cirka 1,3–1,5 årsarbetstider avsätts för arbetet avseende indikatorerna, fördelade på fem personer. Jämställdhetsmyndighetens indikatorer presenterar vi i avsnitt 14.2.

Jämställdhetsmyndigheten gör även andra specifika uppföljningar. År 2021 genomförde de en omfattningskartläggning av prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige inom ramen för ett regeringsuppdrag. Undersökningen fokuserade på omfattning, villkor för utsatta, arenor för prostitution och människohandel samt behov på området.[22]

Det pågår också ett utvecklingsarbete på myndigheten för att ta fram nya indikatorer där sådana saknas. Jämställdhetsmyndigheten uppger att de ofta får återkopplingen från andra myndigheter att det är mycket statistik som bara finns på nationell nivå som inte går att bryta ner till regional och lokal nivå.

[22] Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel*. Rapport 2021:23.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Jämställdhetsmyndigheten har hittills lämnat två rapporter med en fördjupad uppföljning, 2022 respektive 2024.[23] Som tidigare nämnt har Jämställdhetsmyndigheten också lämnat en uppföljningsrapport efter ett regeringsuppdrag 2020.[24]

Jämställdhetsmyndighetens fördjupade uppföljning

Den senaste uppföljningsrapporten från 2024 utgår från den nationella strategin och är uppdelad utifrån strategins målsättningar. Jämställdhetsmyndigheten beskriver att det huvudsakliga syftet är att redovisa och analysera resultat av vidtagna åtgärder för att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Tillsammans med indikatorer ska denna redovisning och analys ge en samlad bedömning av arbetet mot målet. Som bilagor finns tre underlagsrapporter skrivna av forskare och i ett fall av en doktorand, med fokus på våldsförebyggande arbete i kommuner, upptäckt av våld samt analys av kriminaliseringen av människohandel för sexuella ändamål.

Jämställdhetsmyndigheten har, i samverkan med länsstyrelserna, tagit fram en kommunenkät. Syftet är bland annat att utveckla indikatorer för att följa upp kommunernas våldsförebyggande arbete. Resultaten från kommunenkäten visar att det våldsförebyggande arbetet behöver stärkas. Det visar också att prostitution och människohandel inte alltid inkluderas i kommunernas arbete.

Jämställdhetsmyndigheten föreslår i rapporten att:

- Åklagarmyndigheten får i uppdrag att årligen återrapportera sitt arbete med att öka likvärdigheten över landet och minska mediantiden för handläggning av kontaktförbud.
- Jämställdhetsmyndigheten får i uppdrag att ta fram ett förslag på organisation för praktiknära tillämpad forskning för att intensifiera framtagandet av verkningsfulla metoder och arbetssätt.
- Socialstyrelsen får i uppdrag att förbereda och implementera ett system för registerinhämtning av uppgifter från socialtjänstens verksamheter för våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.

[23] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9. Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Våldsförebyggande arbete ger resultat.* Rapport 2022:17.
[24] Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Arbete pågår.* Rapport 2020:1.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- Myndigheterna inom regeringsuppdraget om ökad upptäckt av våld får i uppdrag att ta fram ett förslag på hur de årligen ska rapportera resultaten av upptäckten av våldsutsatthet och våldsutövande, samt hur de hänvisat personer till rätt instans.

13.3.3 Regeringens skrivelser om fördjupad uppföljning av sjätte delmålet

Regeringen lämnade den 22 juni 2022 en skrivelse till riksdagen som bygger på en rapport från Jämställdhetsmyndigheten. [25] Regeringen konstaterade att utvecklingen på hela området mäns våld mot kvinnor är svårbedömd. Utifrån de indikatorer som Jämställdhetmyndigheten följt upp kunde regeringen konstatera att det sammantaget fanns vissa positiva tendenser under strategiperioden, bland annat vad gäller återfallsförebyggande insatser och utsatthet för våld. Samtidigt konstaterade regeringen att det behövs ytterligare indikatorer för att följa upp utvecklingen av alla områden i den nationella strategin och bedöma i vilken mån ett önskvärt utfall har uppnåtts, särskilt när det gäller det våldsförebyggande arbetet och kunskap och metodutveckling. Regeringen bedömde det också som angeläget att förebyggande metoder och arbetssätt inom området tas fram och utvärderas.

Regeringen lämnade en ny uppföljning till riksdagen i december 2024. I denna redovisades ett stort antal indikatorer, i huvudsak de som Jämställdhetsmyndigheten använder. Underlaget till dessa hämtas från Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Kriminalvården och Åklagarmyndigheten. Regeringen konstaterade att det görs framsteg inom området men att det finns fortsatta utmaningar. Sammantaget syns vissa positiva tendenser under perioden för den nationella strategin, bland annat vad gäller återfallsförebyggande insatser och kvinnors och flickors utsatthet för sexuellt våld.[26]

[25] Skr. 2021/22:267. *Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor* samt Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Våldsförebyggande satsningar ger resultat.* Rapport 2022:17.
[26] Skr. 2024/25:69. *Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

13.3.4 Andra undersökningar och studier med betydelse för uppföljningen av det sjätte delmålet

Det finns flera relevanta uppföljningar och datainsamlingar som olika myndigheter och andra aktörer genomför återkommande.

Brottsförebyggande rådet genomför årligen den Nationella trygghetsundersökningen (NTU) vars syfte är att undersöka människors utsatthet för brott, upplevelse av oro och otrygghet samt förtroende för rättsväsendet, liksom brottsutsattas erfarenheter av kontakter med rättsväsendet. Varje år genomförs också en uppföljande undersökning med grund i NTU, kallad Nationella trygghetsundersökningen – uppföljningsintervjuer. I uppföljningsintervjuerna undersöks omständigheterna kring vissa brottshändelser (misshandel, hot, sexualbrott och personrån) närmare. Bland annat ställs frågor om relation till gärningspersonen, vilket gör att det genom uppföljningen går att få information om våld i nära relation. Delar av NTU ligger till grund för några av de indikatorer som Jämställdhetsmyndigheten använt i sina uppföljningsrapporter.

Socialstyrelsen tar fram öppna jämförelser inom områdena hälso- och sjukvård, kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst. De innehåller indikatorer och nyckeltal på lokal, regional och nationell nivå och tas fram i samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och i samråd med Vårdföretagarna och Famna.[27] Socialstyrelsen har också kartlagt skyddade boenden för våldsutsatta personer och gjort en uppföljning av kvaliteten på dessa boenden. Den senaste kartläggningen publicerades i december 2024.[28]

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor genomför sedan 2004 vart tredje år den nationella ungdomsenkäten. Enkäten handlar om ungas levnadsvillkor och används för att följa upp ungdomspolitiken.

Folkhälsomyndigheten har tagit fram ett antal indikatorer för att följa upp den nationella strategin för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR).

Jämställdhetsmyndigheten har ett nationellt samordningsuppdrag i frågor som rör prostitution och människohandel. Myndigheten publicerar statistik från regionkoordinatorerna, som arbetar mot

[27] Socialstyrelsen. www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser. (Hämtad 2024-10-24).
[28] Socialstyrelsen (2024). *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige.* Artikelnummer 2024-12-9374.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

prostitution och människohandel i olika delar av landet. Det handlar om personer som har kommit till regionkoordinatorernas kännedom och antas ha varit utsatta för människohandel eller människoexploatering.[29] Polismyndigheten redovisar, i egenskap av nationell rapportör för frågor som rör människohandel, årligen omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige. I redovisningen ska myndigheten enligt sin instruktion även lämna förslag på hur människohandel kan förebyggas och bekämpas (14 §). Bestämmelsen är en följd av artikel 29 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Utifrån denna artikel åläggs konventionsstaterna att överväga att tillsätta nationella rapportörer eller andra verktyg för att övervaka statliga instruktioners brottsbekämpning och tillämpningen på kraven på nationell lagstiftning (se avsnitt 4.4).

Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland (NCH) ska enligt förordningen (2022:1345) om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck regelbundet undersöka omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige och utvecklingen av samhällets insatser på området (3 § p. 7). Utifrån denna uppgift har NCH genomfört två enkätundersökningar av kommuners arbete med bortförda personer i en hederskontext under åren 2019 och 2022.[30] Regeringen har beslutat att verksamheten ska flyttas till Jämställdhetsmyndigheten (se avsnitt 6.5.3).

Barnafrid vid Linköpings universitet ska lämna en redovisning till regeringen årligen, där kunskapscentrumet beskriver identifierade utvecklingsområden inom området våld och övergrepp mot barn.[31]

Stiftelsen Allmänna Barnhuset gör återkommande kartläggningar om våld mot barn. År 2022 visade kartläggningen bland annat att hedersrelaterat våld och förtryck är ett omfattande problem där krafttag behövs. Det behövs evidensbaserade åtgärder anpassade efter problematikens särart.[32] De gör också återkommande under-

[29] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering 2023.*
[30] Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2024). *Årlig redovisning av verksamheten 2023. Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck*, Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2020). *Nationell kartläggning. Bortförda personer i en hederskontext och barn som uppges vara gifta – under 2019.* Rapport 2020:13. Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2023). *Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022.* Rapport 2023:17.
[31] S2012/275/FST. (2015-06-17). *Uppdrag att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn.*
[32] Jernbro C., Landberg Å. & Thulin, J. (2023). *Våld mot barn 2022, En nationell kartläggning*. Stiftelsen Allmänna Barnhuset.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

sökningar om unga, sex och internet, i syfte att samla in kunskap om ungdomars sexualitet och erfarenheter av sexuella övergrepp och sexuell exploatering.

Vid varje länsstyrelse ska det finnas en särskild samordningsfunktion för frågor om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel enligt förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor. Sedan 2022 lämnar länsstyrelserna en årlig redovisning till Jämställdhetsmyndigheten, med kopia till Regeringskansliet, av det arbete som har utförts inom respektive län. Fokus är på vilka resultat och effekter som har uppnåtts, en analys av utvecklingen av arbetet i länet samt regionala och lokala behov av stöd på området.

Jämställdhetsmyndigheten lämnar årligen underlag till regeringen om länsstyrelsernas arbete. Jämställdhetsmyndigheten konstaterar bland annat att majoriteten av länsstyrelserna beskriver att prostitution och människohandel för sexuella ändamål är ett eftersatt område i många kommuner. Flera länsstyrelser beskriver även arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck som eftersatt, med stora skillnader mellan och inom länen samt mellan storstäder och glesbygd.[33]

13.4 Internationella kartläggningar

Inom EU finns flera olika myndigheter som tar fram och analyserar statistik med koppling till det sjätte delmålet. Det Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE) stödjer medlemsstaternas arbete att förebygga och bekämpa könsrelaterat våld. De tillhandahåller statistik och forskning om våld mot kvinnor inom EU. EIGE bistår också medlemsstater med att förbättra sin statistikinhämtning inom detta område.[34] EIGE har även en statistikdatabas med statistik på jämställdhetsområdet. Ett område i statistiken är könsbaserat våld. I databasen samlas uppgifter utifrån närmare 160 indikatorer på området.[35]

[33] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Sammanställning av länsstyrelsernas redovisningar.* ALLM 2023/270.
[34] European Institute for Gender Equality. eige.europa.eu/gender-based-violence/data-collection/need-improve-data-collection?language_content_entity=en. (Hämtad 2024-06-10).
[35] European Institute for Gender Equality. eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/genvio. (Hämtad 2024-06-10).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Eurostat är EU:s statistikkontor vars uppgift är att publicera europeiska statistikuppgifter och indikatorer för jämförelser mellan länder och regioner. Eurostat har bland annat publicerat statistik om könsbaserat våld. Denna data baseras på en enkät om våld mot kvinnor och våld i hemmet, EU-GBV, som genomförts i medlemsländerna under perioden 2021–2023.[36] Sverige ingår inte i denna undersökning. Vidare publicerar Eurostat statistik rörande kriminalitet och rättsväsende, till exempel om offer för människohandel.[37] Enligt artikel 20 i EU:s människohandelsdirektiv ska EU-kommissionen utarbeta en rapport om framstegen i kampen mot människohandel vartannat år. Medlemsländerna har en skyldighet att bidra till rapporten och informationen inhämtas via nätverket av nationella rapportörer eller liknande mekanismer (NREM).[38]

Det finns flera utmaningar kopplat till internationella jämförelser av statistik. Till exempel undersökte Brå år 2020 anmälda och uppklarade våldtäkter i Europa.[39] Brå konstaterar i rapporten att det är stora skillnader mellan länderna när det gäller hur de för statistik över anmälda våldtäktsbrott och vilka uppgifter de skickar till Eurostat. Det handlar bland annat om försöksbrott ingår i den våldtäktsstatistik som skickas till Eurostat eller inte och om underlaget för statistiken upprättas utifrån den information som fanns tillgänglig vid anmälan eller vid avslutad utredning.

[36] Eurostat (2022). *EU survey on gender-based violence against women and other forms of inter-personal violence (EU-GBV) – first results. 2022 edition.*
[37] Eurostat. ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240124-1. (Hämtad 2024-05-02).
[38] Europeiska kommissionen (2022). *Rapport om framsteg i kampen mot människohandel (fjärde rapporten).* COM(2022)736. SWD(2022)429.
[39] Brå (2020). *Anmälda och uppklarade våldtäkter i Europa.* Rapport 2020:2.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

14 Förslag om förstärkt uppföljning

Vi har i uppdrag att bedöma om de indikatorer som används för att följa upp det sjätte delmålet är tillräckliga och ändamålsenliga. Vi ska också föreslå vilka indikatorer som bör användas för att följa upp det sjätte delmålet och ett eventuellt nytt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck, liksom tillhörande strategi eller strategier.

Vi har i vårt förslag utgått från ett samlat sjätte delmål om att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Den 21 januari 2025 aviserade regeringen i ett pressmeddelande att den har för avsikt att införa ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.[1] Av pressmeddelandet framgår att den närmare utformningen av delmålet kommer i ett senare skede (se kapitel 3). De indikatorer som tar sikte på specifikt hedersrelaterat våld och förtryck kan användas för att följa upp ett nytt delmål på området.

Vi kan konstatera att det finns flera utmaningar med att följa utvecklingen i samhället och av myndigheternas arbete mot det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Det är ett brett och komplext område med stora mörkertal. Vi bedömer dock att uppföljningen kan utvecklas på ett par områden, vilket kräver ett nära samarbete mellan Jämställdhetsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet (Brå), Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån (SCB) samt god dialog med andra relevanta statistikmyndigheter.

[1] Regeringen. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/01/nytt-delmal-for-att-bekampa-hedersvaldet. (Hämtad 2025-01-22).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

14.1 Våra utgångspunkter för att bedöma ändamålsenlighet och föreslå indikatorer

För att bedöma om de indikatorer som används är tillräckliga och ändamålsenliga utgår vi från att de behöver uppfylla grundläggande kriterier. Genom att ge information om eller mäta faktiska nivåer, förändringar samt utfall av insatser behöver indikatorerna kunna bidra till att belysa våldsområdet i syfte att förbättra arbetet och följa utvecklingen över tid. Samtidigt kan vi konstatera att det är ett svårt område att följa upp och att det finns en brist på statistik. I vår bedömning av indikatorerna utgår vi från det nu gällande jämställdhetspolitiska sjätte delmålet samt tillhörande strategi. I våra förslag till vilka indikatorer som bör användas framgent utgår vi från det förslag till delmål som vi tidigare lämnat samt vårt förslag till ny nationell strategi (se kapitel 12).

14.1.1 Indikatorerna behöver uppfylla grundläggande kriterier

Det varierar mellan olika aktörer vilka kriterier en indikator ska uppfylla, beroende på syfte. Ett par återkommande kriterier handlar om att en indikator ska[2]:

- Ha en uttalad riktning, vilket betyder att höga alternativt låga värden är uttryck för bra eller dålig kvalitet eller effektivitet.
- Vara relevant och belysa ett område som är viktigt för en verksamhet att förbättra.
- Vara valid, vilket innebär att den mäter det den avser att belysa och att den mäts på ett tillförlitligt sätt.
- Vara vedertagen och bygga på kunskap, till exempel nationella riktlinjer, vetenskap eller beprövad erfarenhet.
- Vara påverkbar så att en huvudman eller utförare ska kunna påverka indikatorns utfall.
- Vara mätbar och kunna mätas med nationellt tillgänglig och kontinuerligt insamlade data.

[2] Se till exempel Statskontoret (2023). *Små mått på stora värden.* Rapport 2023:2. Socialstyrelsen (2018). *Förslag på indikatorer för uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.* Artikelnummer 2018-3-21.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Kvalitetskriterierna för den officiella statistiken är relevans, noggrannhet, aktualitet, punktlighet, tillgänglighet och tydlighet, jämförbarhet och samstämmighet. Indikatorer som framställs av statistikansvariga myndigheter och som ingår i den officiella statistiken enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken ska uppfylla de krav och kriterier som framgår av och som gäller för denna. I vissa sammanhang har det även förts fram önskemål om att indikatorer ska ha en *riktning* i relation till en *målnivå*. SCB har konstaterat att om det kriteriet skulle tillämpas på indikatorer för uppföljning av jämställdhetspolitiken skulle dessa bli relativt få till antalet och heller inte vara särskilt täckande.[3] Vår bedömning är att regeringens uppföljning av delmål sex bör ske genom analys av ett antal fastställda indikatorer som bidrar till att ge en bild av samhällsutvecklingen på området. Det innebär att indikatorerna tillsammans ska visa på förekomsten av mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel och över tid visa utvecklingen på området, och huruvida förekomsten av våldsutsatthet ökar eller minskar.[4] Indikatorerna ska kunna visa en riktning på området. Det behöver också finnas indikatorer som mäter utvecklingen inom ramen för de strategiska områdena i strategin. Indikatorerna kan användas för att mäta omständigheter som kan påverka förekomsten av våld. Indikatorerna ska ge en nationell lägesbild och är i första hand till för att regeringen ska kunna följa utvecklingen.

Att delmålet är brett behöver synliggöras i indikatorerna. Det handlar om att indikatorerna ska kunna indikera förekomst av utsatthet, hur det våldsförebyggande arbetet utvecklas samt vilka normer och värderingar som unga ger uttryck. Indikatorerna ska också kunna visa skillnader mellan kvinnor och män i våldsutsatthet. Samtidigt vet vi att det inte går att mäta allt. Jämställdhetsmyndigheten konstaterar att det saknas indikatorer för vissa områden, till exempel omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel.[5]

[3] Statistiska centralbyrån (2024). *Ekonomisk jämställdhet bland kvinnor och män med funktionsnedsättning.*
[4] Vi utgår från vårt förslag till nytt delmål.
[5] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9, s. 64–65.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Vi bedömer avslutningsvis att de indikatorer som används för att följa upp det sjätte delmålet och tillhörande strategi inte bör vara alltför många. Vikten av att antalet indikatorer som används för att följa delmålet inte bör vara för omfattande har påtalats av Jämställdhetsmyndigheten, Brå och SCB. Det är dock en utmaning att begränsa antalet indikatorer, eftersom det är många samhällsområden och samhällsaktörer som berörs. Likaså är det olika former av våld och attityder om våld som ingår i målet.

14.1.2 Svårt område att följa upp

Regeringen har konstaterat att återrapportering till riksdagen bygger på en föreställning att det är möjligt att bryta ner övergripande politiska mål till mål för hela eller delar av en myndighets verksamhet och att redovisa indikatorer på alla nivåer. Erfarenheten är dock att detta inte fungerar i praktiken.[6] Detta beror på att det ofta är svårt att hitta träffsäkra indikatorer som kan mäta myndigheternas verksamhet i relation till ett övergripande politiskt mål på ett tillförlitligt sätt. På nationell nivå kan det vara flera parametrar som påverkar utvecklingen. Det kan också vara svårt att avgöra vad som påverkat utvecklingen av specifika indikatorer i en viss riktning. Detta gäller generellt för regeringens uppföljning och inte specifikt för det sjätte delmålet.

Det sjätte delmålet är en nollvision att våldet ska upphöra. Politiska målsättningar är ofta övergripande och generellt formulerade. Analyser av arbetet med det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet och erfarenheter från uppföljningen visar att det är svårt att se vilka förändringar som myndigheternas verksamhet leder till.[7] Dessutom har arbetet med uppföljningen präglats av att det finns ett stort antal indikatorer. Dessa är olika till sin karaktär och mäter olika saker. Vissa mäter vad myndigheterna gör medan andra mäter effekter i samhället. Detta innebär att indikatorerna ligger olika långt från det jämställdhetspolitiska delmålet. Detta bidrar till att det är svårt att få en helhetsbild av det indikatorerna mäter samt hur stor del av delmålet som den indikatorsbaserade uppföljningen täcker in.

---

[6] Prop. 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009*, finansplan och skattefrågor, s. 291 ff.
[7] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor. – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3, s. 92. Se även Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Arbete pågår.* Rapport 2020:1, s. 30 f.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Statskontoret har på uppdrag av regeringen föreslagit indikatorer för att följa upp det förvaltningspolitiska målet, vilket handlar om stora och svårfångade värden.[8] Slutsatserna i rapporten har även bäring på vårt uppdrag att föreslå indikatorer för att följa upp det sjätte delmålet. Indikatorerna belyser ett område, men ger inte en fullständig bild. Regeringen och myndigheterna behöver därför komplettera indikatorerna med analys för att förstå vad de visar, kunna dra slutsatser och för att kunna ta fram lämpliga åtgärder.[9]

Det är svårt att mäta förekomsten av våld i samhället. Uppföljningar utifrån såväl kriminalpolitiska som jämställdhetspolitiska aspekter, visar att det finns stora mörkertal i förhållande till antalet anmälda brott när det gäller alla våldsformer som ingår i det sjätte delmålet. Anmälda brott kan därför inte användas som en indikator på våldsutsatthet. Det är mindre vanligt att brottsoffer anmäler närstående för brott jämfört med de fall då gärningspersonen är okänd. En kartläggning från Brå visar att endast 2,7 procent av de som utsattes för våld i nära relation under 2022 uppger att de polisanmält händelsen eller någon av händelserna under året. Det är en större andel kvinnor än män som uppger att de polisanmält (3,5 respektive 1,4 procent). Det framgår också att 6,7 procent av de som utsatts för sexuellt våld av en nuvarande eller tidigare partner under 2022 uppger att händelsen eller någon av händelserna polisanmälts.[10]

Utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive könsstympning, är särskilt svårt att mäta. Detsamma gäller utsatthet i prostitution och människohandel. Detta beror bland annat på att det handlar om brott mot särskilt utsatta grupper som ofta är svåra att nå med konventionella statistiska undersökningar och metoder.[11] I statistik över identifierade individer utsatta för människohandel eller människoexploatering (4 kap. 1 a och b §§ brottsbalken) framgår att mörkertalet bedöms vara stort.[12] Dessa utmaningar gör att det inte går att få en exakt bild av våldsutsattheten i befolkningen

[8] Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.* Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet, och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.
[9] Statskontoret (2023). *Små mått på stora värden.* Rapport 2023:2.
[10] Brå (2024). *Brott i nära relation. Kartläggning av utsatthet under 2022 och under livstiden.* Rapport 2024:4. Statistiken avseende polisanmälningar om sexuellt våld finns inte uppdelad på kön eftersom antalet respondenter som är män och som har besvarat frågan är för litet.
[11] SOU 2024:21 *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld.*
[12] Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering 2022.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

med hjälp av indikatorer. Indikatorerna kan dock ringa in ett fenomen och bidra till att bedöma dess omfattning, alltså hur stort samhällsproblemet är och utvecklingen över tid.

Det finns flera generella metodologiska utmaningar med att studera våld. Återkommande riksrepresentativa befolkningsundersökningar som ställer enstaka frågor om våld under en begränsad tid i livet kan ge en underskattning av utsatthet. Dessa undersökningar fångar inte det våld som ägt rum tidigare i livet. Pågående våld och utsatthet är svårare att fånga i enkäter och undersökningar. En individ som befinner sig i en utsatt situation kan ha svårare att identifiera att det är just våld som denne upplever. Känslor av skuld och skam över att befinna sig i en utsatt livssituation kan också påverka vilka svar man ger. Vidare definierar undersökningar begrepp olika, vilket påverkar jämförbarheten.

Det finns också specifika svårigheter att mäta våld mot personer med funktionsnedsättning. Myndigheten för delaktighet konstaterar att den nuvarande statistiken för befolkningen i stort fortfarande osynliggör vissa personer med funktionsnedsättning. Det handlar om de personer som av olika skäl, till exempel kognitiva svårigheter, har svårt att delta i traditionella befolkningsundersökningar. Även Jämställdhetsmyndigheten har konstaterat att det är få indikatorer som går att bryta ned utifrån funktionsnedsättning.[13] Andra grupper kan vara alltför små för att i tillräcklig grad fångas upp av nationella undersökningar med obundet slumpmässigt urval.[14] Andra exempel på grupper där det är mindre troligt att delta i enkätundersökningar om självrapporterad utsatthet är till exempel migranter och personer i hemlöshet eller missbruk. För kunna följa upp hur utsattheten för våld och övergrepp ser ut för dessa målgrupper måste arbetet utvecklas.[15]

En ytterligare utmaning i uppföljningen är att det inte alltid är tydligt vad en ökning eller minskning av en indikator betyder och hur utvecklingen ska tolkas. Till exempel kan en ökning av antalet anmälda fall av grov kvinnofridskränkning antingen tyda på att fler vågar anmäla eller att det begåtts fler brott. Det kan också handla om att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har förändrat sitt arbetssätt, till exempel vad gäller vilka rubriceringar man väljer att väcka åtal för. Brottet grov kvinnofridskränkning (4 kap. 4 a §

[13] Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Arbete pågår.* Rapport 2020:1.
[14] Myndigheten för delaktighet (2023). *Våld mot personer med funktionsnedsättning. Om utsatthet och förekomst av våld.* Rapport 2023:12.
[15] Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Arbete pågår.* Rapport 2020:1.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

brottsbalken) består av en serie enskilda brottshändelser, där en man utsätter en kvinna i nära relation för exempelvis misshandel, hot och kränkningar. Antalet anmälda, personuppklarade och lagförda brott gällande grov kvinnofridskränkning har minskat. Det är flera, samverkande faktorer rörande tillämpningen inom rättsväsendet som ligger bakom minskningen och att det har skett en överflyttning till andra brott, framför allt misshandel (3 kap. 5–6 §§ brottsbalken).[16] En ytterligare aspekt är att lagstiftningen ändras och gör det svårt att jämföra över tid.

Det behövs flera indikatorer från olika datakällor som tillsammans kan ge en bild av samhällsutveckling på området för att regeringen och övriga berörda aktörer ska få ett så bra underlag som möjligt. Det krävs också analys och tolkning för att förstå vad en ökning eller minskning betyder för ett område. En kvantitativ uppföljning behöver alltid kompletteras med ytterligare analys, det kan till exempel handla om att väga in andra studier och kunskap inom området.

14.1.3 Utveckling av statistik inom centrala områden

Det finns en uppföljning av socialtjänstens arbete genom öppna jämförelser, som innehåller indikatorer och nyckeltal på lokal, regional och nationell nivå. De gör det möjligt att jämföra hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens kvalitet i hela Sverige.[17] Det saknas dock registerdata, vilket innebär att det finns bristande nationell statistik avseende socialtjänstens insatser till individer som är våldsutsatta. En utredning har lämnat förslag om att stärka den nationella officiella statistiken inom socialtjänsten.[18] Frågan om socialtjänstdataregister har därefter utretts närmare och en utredning har lämnat ett förslag till en lag om socialtjänstdataregister.[19] Förslaget handlar bland annat om att ge Socialstyrelsen förbättrade och tydligare rättsliga förutsättningar för sin personuppgiftsbehandling samtidigt som ett tillräckligt skydd för de registrerades personliga integritet säkerställs. Syftet är att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för en kunskaps-

[16] Brå (2019). *Grov kvinnofridskränkning.* Rapport 2019:8.
[17] Öppna jämförelser för kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst tas fram av Socialstyrelsen i samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, och i samråd med Vårdföretagarna och Famna. Se Socialstyrelsen. https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/. (Hämtad 2024-09-26).
[18] SOU 2020:47. *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag.*
[19] Ds 2024:13. *Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

baserad socialtjänst. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. Att stärka en ändamålsenlig och strukturerad dokumentation är viktigt för nationella register, men även för den lokala nivån där verksamhetsanpassade kodverk parallellt kan behöva utvecklas och användas.

Den nya socialtjänstlagen, som planeras träda i kraft i juli 2025, syftar till att göra socialtjänsten mer förebyggande, tillgänglig och kunskapsbaserad, samt att socialtjänsten ska främja jämlika och jämställda levnadsvillkor. Den ligger därför i linje med vårt förslag till strategi och dess inriktningar, och bör bidra till ökad tillgänglighet för stöd och skydd. Det kommer också innebära att behovet av kunskap från systematisk och löpande uppföljning stärks. Samtidigt kan möjligheten till likvärdiga och heltäckande uppgifter i register påverkas av att fler insatser kommer kunna ges utan behovsprövning. Det är därför viktigt att stärka kommuners förmåga att själva följa upp arbetet mot våld och att stärka infrastrukturen på länsnivå för att stötta kommunerna i sådant arbete. Med anledning av omställningen till en ny socialtjänstlag genomför Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Karlstads universitet/FoU Värmland en nationell uppföljning av socialtjänstens omställning, som kallas NUSO. Syftet är att fånga nuläget, förstå hur socialtjänstens arbete förändras över tid, och följa upp resultat av omställningen till nya socialtjänstlagen. NUSO kombinerar individbaserad systematisk uppföljning med forskning. Kommunerna som deltar får stöd att följa upp, analysera och jämföra. På så vis stärks förutsättningarna att utveckla verksamheten utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet.[20]

Socialstyrelsen har framfört att resultatindikatorer främst borde baseras på registerdata, i stället för på enkätdata eftersom kommunerna då inte behöver lämna uppgifter. Dock saknas det alltså i dag ett nationellt socialtjänstdataregister med individuppgifter och på gruppnivå (mängdstatistik) som rör våld i nära relationer. Detta skulle kunna bidra med kunskap om i hur stor utsträckning individer som utsatts för, respektive utövat, våld eller andra övergrepp av och mot närstående beviljas insatser från socialtjänsten.[21]

[20] Sveriges kommuner och regioner. skr.se/framtidenssocialtjanst/kunskapochstod/nationelluppfoljningnuso.79633.html. (Hämtad 2025-01-07).
[21] Socialstyrelsen (2021). *Indikatorer för nationell uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.* Artikelnummer 2021-11-7612.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Jämställdhetsmyndigheten har föreslagit att Socialstyrelsen får i uppdrag att förbereda och implementera ett system för registerinhämtning av uppgifter från socialtjänstens verksamheter för våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.[22] Jämställdhetsmyndigheten har också föreslagit att regeringen inrättar ett nationellt uppföljningssystem av ärenden där ett barn eller en vuxen har blivit bortförd, i likhet med Socialstyrelsens skade- och dödsfallsutredningar.[23] Jämställdhetsmyndigheten har därefter fått i uppdrag att ta fram förslag på hur ett sådant system kan utformas.[24] Socialstyrelsen har vidare fått i uppdrag att främja systematisk uppföljning i socialtjänsten av insatser till våldsutsatta, våldsutövare samt utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Socialstyrelsen ska också inhämta synpunkter från Jämställdhetsmyndigheten och Länsstyrelsen i Östergötlands län avseende möjligheterna att ta fram nationell statistik som avser försvunna och bortförda barn i en hederskontext inom socialtjänstens verksamhet.[25] En utredning har nyligen lämnat förslag om att regeringen ska ge Statens skolverk i uppdrag att upprätta ett nationellt register om elevers giltiga och ogiltiga skolfrånvaro.[26]

Mot bakgrund av utmaningarna med statistikföring har SKR och Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) sedan 2023 börjat använda tre nyckeltal i databasen Kolada avseende våldsutsatta vuxna inom individ- och familjeomsorgen. SKR har också genomfört projektet SU-Kvinnofrid, som bland annat syftat till att stödja kommunerna med att ta fram bättre underlag för att utveckla verksamheten. Genom individbaserad systematisk uppföljning har projektet stöttat kunskapsutvecklingen inom kvinnofridsområdet, avseende vuxna utsatta för våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.[27]

Även inom hälso- och sjukvården finns utmaningar med uppföljning. Hur regionerna dokumenterar våld varierar beroende på journalsystem och vilka lokala lösningar som utvecklats. I de flesta regi-

[22] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9.
[23] Jämställdhetsmyndigheten (2023). *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd.* Rapport 2023:15.
[24] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2024/00363. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*
[25] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2020/05537, S2022/03076, S2023/03257 (delvis) *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen.*
[26] SOU 2025:8. *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan.*
[27] Sveriges kommuner och regioner (2024). *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta vuxna.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

oner pågår arbete för att hitta användarvänliga lösningar som kan förbättra dokumentationsfrekvensen, som är låg i många verksamheter. En konsekvens av utmaningarna kopplade till dokumentation innebär att det finns en generell brist på aggregerade dataunderlag för uppföljning.[28]

Inom rättsväsendet är det en brist att det saknas statistik som följer ärenden genom hela rättskedjan. Såväl FN:s kvinnokommission som GREVIO har lämnat rekommendationer till Sverige om att utveckla möjligheten att följa ärenden genom hela rättskedjan (se kapitel 4).[29] Så som statistiken är utformad i dag är det möjligt att följa ett brott från anmälan till åtal, men ännu saknas ledet som möjliggör att kopplingen mellan åtalet och domen synliggörs. Information om bland annat den utsattas ålder, kön samt relation mellan den utsatta och gärningspersonen behöver också finnas med och följas genom hela rättskedjan. Men denna information saknas i dag i rapporteringen från domstolarna. Det pågår sedan flera år ett utvecklingsarbete inom ramen för Rättsväsendets digitalisering för att utveckla de strukturerade utbytena av information för att bland annat möjliggöra spårbarhet i ärenden. Utvecklingsarbetet har bland annat lett till att domstolarna numera rapporterar uppgifter om brottmål direkt till berörda myndigheter, däribland Brå, som omfattar spårbarhet bakåt i rättskedjan till åtalet. Det skapar förutsättningar för att utöka statistikprodukterna som rör brottmålsprocessen till att även omfatta den dömande delen av rättskedjan. På Brå pågår systemutveckling för att anpassa det interna statistiksystemet så att den nya informationen ska kunna användas för att utveckla statistik som kan användas för uppföljning av brott och brottsmisstankar genom hela rättskedjan. Uppgifterna från domstolarna omfattar för närvarande inte information om målsägarens kön eller ålder eller relationen till gärningspersonen. Med hjälp av den spårbarhet som införts i utbytena mellan myndigheterna i rättskedjan kan den informationen härledas från brottskoden i åtalet. Enligt den årliga planen för utvecklingsinsatser inom Rättsväsendets digitalisering 2025 kommer även ett arbete under Domstolsverkets ledning bedrivas för att utöka rapporteringen av brottmålsavgöranden med bland annat uppgifter om målsäganden

[28] Sveriges Kommuner och Regioner (2021). *Hälso- och sjukvård för våldsutsatta.*
[29] Europarådet (2024). *Building trust by delivering support, protection and justice. Sweden. First thematic evaluation report.* (GREVIO(2024)12), punkt 29.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

i domsluten, vilket medför att uppgifter och kön och ålder på sikt kan erhållas direkt från domen.[30]

GREVIO lyfter även att det är en brist att det inte går att få information om relationen mellan gärningspersonen och den utsatta när det gäller personer under 18 år, vilket är av stor vikt för att följa förekomsten av sexuellt våld bland unga.[31] Uppgifter om relation mellan den brottsutsatta och gärningspersonen finns i dag i de brottskoder som de rapporterande och brottsutredande myndigheterna inom rättsväsendet använder vid registrering av brott och brottsmisstankar. Domstolarna använder sig dock inte av brottskoder, utan registrerar endast den juridiska informationen om de ingående brotten i domen. Brå är ansvarig för brottskoderna och förvaltar dessa i samråd med berörda myndigheter. Sedan 2019 finns det brottskoder som innehåller information om relationen mellan den brottsutsatta och gärningspersonen för vuxna personer, det finns dock inte motsvarande brottskoder för personer under 18 år. Huvudorsaken är att det skulle medföra en stor utökning av antalet brottskoder, vilket innebär risker för kvaliteten vid registreringen av koderna. För exempelvis misshandelsbrott mot barn och unga finns det redan i dag många aspekter inbakade i brottskoden, som kön, åldersklass, brottets svårhetsgrad, platsen för brottet (inomhus/utomhus) samt om gärningspersonen var bekant eller obekant. Endast för misshandel mot barn och unga finns det i dag 48 olika koder att välja mellan för handläggare vid polisen och andra myndigheter. Ett antal skulle fördubblas om uppgifter om relation skulle utökas från två till fyra grupper i likhet med koderna för vuxna kvinnor och män. Flera kvalitetsstudier vid Brå har visat att ju mer detaljerade brottskoderna är, desto sämre tenderar kvaliteten i registreringen av koderna att bli. Med beaktande av uppgiftslämnarbördan och för att upprätthålla kvaliteten i statistiken har Brå därför valt att inte utöka koderna för barn och unga med ytterligare information om relationen till gärningspersonen, trots att det vore praktiskt möjligt.

[30] Brå (2024). *Gemensam plan för Rättsväsendets digitalisering 2025.* Dnr 0534/24.
[31] Europarådet (2024). *Building trust by delivering support, protection and justice. Sweden. First thematic evaluation report.* (GREVIO(2024)12), punkt 29.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

14.2 Nuvarande indikatorer för uppföljning

Under 2010 och framåt inleddes ett arbete för att systematisera, fördjupa och förbättra uppföljningen och utvärderingen av jämställdhetspolitiken. Sedan 2012 finns indikatorer på SCB:s webbplats som fungerar som en grund för uppföljning av jämställdhetspolitiken.[32] Regeringen uppgav i samband med att indikatorerna och uppföljningssystemet utvecklades, att det bidrar till kontinuitet och struktur för jämställdhetspolitiken. Regeringens bedömning var att uppföljningen bör vara strategisk och förutsägbar med avseende på vilka aspekter som följs upp. En sammanhållen uppföljning baserad på indikatorer ger bättre förutsättningar att ta tillvara resultat och erfarenheter utifrån den förda politiken. På så sätt främjas kvalitet och långsiktighet inom politikområdet.[33]

Avseende det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet vidareutvecklades arbetet i samband med att regeringen beslutade om den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Socialstyrelsen fick då i uppdrag att ta fram förslag till ett begränsat antal indikatorer. Indikatorerna skulle möjliggöra bedömningar av förekomsten av mäns våld mot kvinnor på befolkningsnivå. De skulle också mäta omfattningen och effekten av samhällets insatser utifrån målsättningarna i den nationella strategin. Syftet med uppföljningen genom indikatorer är att möjliggöra för en regelbunden bedömning av samhällsutvecklingen utifrån det sjätte delmålet och genomförandet av tillhörande strategi.

De indikatorer som vi redogör för i detta avsnitt baseras på uppgifter från Jämställdhetsmyndigheten om vilka indikatorer de använder (avsnitt 14.2.1–14.2.5). Vi redogör även för de indikatorer som SCB använder för att följa upp delmål sex, som är utöver de indikatorer används av Jämställdhetsmyndigheten (avsnitt 14.2.6). De indikatorer som Jämställdhetsmyndigheten använder sig av baseras delvis på SCB:s indikatorer samt det förslag till indikatorer som Socialstyrelsen lämnade 2018 för att följa upp delmålet och strategin (se kapitel 13). Indikatorerna bygger alltså på ett arbete som pågått under lång tid och där flera aktörer har samverkat i arbetet.

[32] SOU 2015:86. *En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.*
[33] Ds 2013:37. *Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Jämställdhetsmyndigheten har delat upp indikatorerna i två kategorier: kärnindikatorer och övriga indikatorer. Indelningen syftar till att skapa effektivitet i systemet och tydliggöra de mest centrala indikatorerna för uppföljningen. Kärnindikatorerna utgör därmed de huvudsakliga indikatorerna, som används för att följa ett område i relation till målet eller den nationella strategin (se avsnitt 9.3). Övriga indikatorer mäter ett begränsat område i relation till samhällsutvecklingen eller arbetet med den nationella strategin.

För att följa samhällsutvecklingen i relation till delmålet utgår myndigheten från fyra områden som ingår i regeringens målkommentar till delmålet: våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel samt kroppslig integritet.

Samtliga individbaserade indikatorer delas upp utifrån kön.

14.2.1 Nuvarande indikatorer för att följa delmålet

Kärnindikatorer

1. Andel individer utsatta för misshandel föregående kalenderår, 16–84 år. Självrapporterad utsatthet. Nationella trygghetsundersökningen (NTU), Brottsförebyggande rådet (Brå).
2. Antal händelser där individer har utsatts för misshandel föregående kalenderår efter relation till gärningspersonen. NTU, Brå.
3. Antal individer som avlidit till följd av dödligt våld i parrelation per år. Officiell statistik över konstaterade fall av dödligt våld, Brå.
4. Andel individer utsatta för sexualbrott föregående kalenderår, 16–84 år. Självrapporterad utsatthet. NTU, Brå.
5. Andel elever i årskurs 9 som uppger att de har blivit tafsade eller tagna på på ett sexuellt sätt mot sin vilja, eller blivit tvingade till att göra något som de upplevde som sexuellt, under de senaste 12 månaderna. Självrapporterad utsatthet. Skolundersökningen om brott (SUB), Brå.

Övriga indikatorer

6. Andel individer utsatta för hot föregående kalenderår, 16–84 år. Självrapporterad utsatthet. NTU, Brå.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

7. Antal händelser där individer har utsatts för hot föregående kalenderår efter relation till gärningspersonen. NTU, Brå.
8. Antal händelser där individer har utsatts för sexualbrott föregående kalenderår efter brottsplats, relation till gärningspersonen. NTU, Brå.

14.2.2 Nuvarande indikatorer för att följa målsättningen om ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete

Kärnindikatorer

9. Andel elever i årskurs 9 som tycker att det inte är fel att använda våld för att få respekt. SUB, Brå.
10. Andel unga (16–25 år) som instämmer med stereotypa påståenden om jämställdhet och könsroller. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF).
11. Andel kommuner där socialtjänsten erbjuder stödsamtal till våldsutövare med eller utan biståndsbeslut. Öppna jämförelser (ÖJ), Socialstyrelsen.
12. Andel partnervåldsklienter i Kriminalvården som bedöms ha medelhög eller hög risk för återfall, som har genomfört ett program mot relationsvåld under verkställighet i frivård eller anstalt. Kriminalvårdsregistret, Kriminalvården.
13. Andel sexualbrottsklienter i Kriminalvården som bedöms ha medelhög eller hög risk för återfall, som har genomfört ett program mot sexualbrott under verkställighet i frivård eller anstalt. Kriminalvårdsregistret, Kriminalvården.

Övrig indikator

14. Andel elever i årskurs 9 som uppger att de skulle använda våld om en annan elev kallade den för något dumt. SUB, Brå.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

14.2.3 Nuvarande indikatorer för att följa målsättningen om förbättrad upptäckt och stärkt skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn

Kärnindikatorer

15. Antal registrerade, befintliga och nyupptäckta, flickor och kvinnor som förekommer inom hälso- och sjukvården med en diagnoskod för könsstympning. Patientregistret/ Medicinska födelseregistret, Socialstyrelsen.

16. Andel kommuner där socialtjänstens verksamhetsområden (Ekonomiskt bistånd, Missbruks- och beroendevården, Socialpsykiatri, Barn och unga, LSS-barn, LSS-vuxen, Äldreomsorg och Våld i nära relationer-vuxen) har aktuella skriftliga rutiner vid indikation på att en vuxen utsatts för våld i nära relationer. ÖJ, Socialstyrelsen.

17. Andel kommuner där socialtjänsten har en aktuell skriftlig rutin för hur handläggaren ska säkra skolgången för barn i skyddat boende. ÖJ, Socialstyrelsen.

18. Andel kommuner där socialtjänstens verksamhetsområde våld i nära relationer har aktuella skriftliga överenskommelser om samverkan i enskilda ärenden med externa aktörer (primärvård, vuxenpsykiatri, akutmottagningar, ungdomsmottagningar, polisen och kvinnojourer). ÖJ, Socialstyrelsen.

Övrig indikator

19. Andelen gravida kvinnor som i samband med inskrivning till mödrahälsovård tillfrågas om utsatthet för våld. Graviditetsregistret, Karolinska Universitetssjukhuset.

14.2.4 Nuvarande indikatorer för att följa målsättningen om effektivare brottsbekämpning

Kärnindikatorer

20. Andel handlagda misshandelsbrott inomhus i nära relationer som lett till personuppklaring per år. Handlagda brott, Brå.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

21. Andel handlagda brott av grov kvinnofridskränkning som lett till personuppklaring per år. Handlagda brott, Brå.
22. Andel handlagda brott av barnfridsbrott som lett till personuppklaring per år. Handlagda brott, Brå.
23. Andelen beviljade kontaktförbud av de ansökta kontaktförbuden per region. Åklagarmyndigheten.
24. Genomströmningstid (mediantid) från framställan till beslut avseende kontaktförbud. Åklagarmyndigheten.
25. Andel handlagda våldtäktsbrott som lett till personuppklaring per år. Handlagda brott, Brå.
26. Andel handlagda brott av oaktsam våldtäkt som lett till personuppklaring per år. Handlagda brott, Brå.
27. Andel anmälda våldtäktsärenden som från anmälningstillfället får ett åklagarinträde inom 48 timmar, per kalenderår. Polismyndigheten.
28. Andel handlagda brott av köp av sexuell tjänst som lett till personuppklaring per år. Handlagda brott, Brå.
29. Andel handlagda brott av köp av sexuell handling av barn som lett till personuppklaring per år. Handlagda brott, Brå.
30. Andel handlagda koppleribrott som lett till personuppklaring per år. Handlagda brott, Brå.
31. Andel handlagda brott av människohandel för sexuella ändamål som lett till personuppklaring per år. Handlagda brott, Brå.
32. Andel handlagda brott av hedersförtryck som lett till personuppklaring per år. Handlagda brott, Brå.
33. Andel handlagda brott av äktenskapstvång som lett till personuppklaring per år. Handlagda brott, Brå.
34. Andel handlagda brott av vilseledande till äktenskapsresa som lett till personuppklaring per år. Handlagda brott, Brå.
35. Andel handlagda brott av barnäktenskapsbrott som lett till personuppklaring per år. Handlagda brott, Brå.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

36. Andel handlagda brott av könsstympning som lett till person-uppklaring per år. Handlagda brott, Brå.

14.2.5 Nuvarande indikatorer för att följa målsättningen om förbättrad kunskap och metodutveckling

Kärnindikatorer

37. Andel kommuner som under det senaste året genomfört fortbildning om våld i nära relationer till handläggare som utreder barn som har utsatts för eller bevittnat våld av närstående. ÖJ, Socialstyrelsen.

38. Andel kommuner som genomfört fortbildning om våld i nära relationer under det senaste året till socialtjänstens handläggare som utreder vuxna. ÖJ, Socialstyrelsen.

14.2.6 Nuvarande indikatorer som SCB redovisar

Ett par av de indikatorer som SCB redovisar på sin hemsida (se avsnitt 13.3) är desamma som Jämställdhetsmyndigheten använder sig av.[34] Men merparten ingår inte i Jämställdhetsmyndighetens uppsättning. Följande indikatorer är utöver de Jämställdhetsmyndighetens använder.

39. Personer 16–84 år som oroar sig mycket eller ganska ofta för att utsättas för misshandel efter ålder. Uppdelat på kön och ålder. NTU, Brå.

40. Personer 16–84 år som oroar sig mycket eller ganska ofta för att utsättas för våldtäkt eller andra sexuella övergrepp efter ålder. Uppdelat på kön och ålder. NTU, Brå.

41. Personer 16–84 år som känner sig otrygga vid utevistelse sent på kvällen i det egna bostadsområdet samt de som avstår helt från att gå ut på kvällen i det egna bostadsområdet. Uppdelat på kön och ålder. NTU, Brå.

[34] Statistiska centralbyrån. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/jamstalldhet/jamstalldhetsstatistik/. (Hämtad 2025-01-08).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

42. Personer 16–84 år som mycket eller ganska ofta väljer annan väg eller färdsätt på grund av oro att utsättas för brott. Uppdelat på kön och ålder. NTU, Brå.
43. Personer 16–84 år utsatta för misshandel efter familjesituation. Uppdelat på kön och ålder. NTU, Brå.
44. Personer 16–84 år utsatta för hot efter familjesituation. Uppdelat på kön och ålder. NTU, Brå.
45. Anmäld misshandel, offer 18 år och äldre relation och plats för brottet. Anmälda brott, Brå.
46. Anmäld misshandel, offer 18 år och äldre. Anmälda brott, Brå.
47. Anmäld grov kvinnofridskränkning. Anmälda brott, Brå.
48. Anmäld våldtäkt efter relation 18 år och äldre. Anmälda brott, Brå.
49. Anmäld våldtäkt efter plats för brottet. Anmälda brott, Brå.
50. Anmälda köp av sexuell tjänst respektive sexuell handling av barn. Anmälda brott, Brå.
51. Anmält sexuellt ofredande mot personer 18 år och äldre. Anmälda brott, Brå.
52. Lagförda efter huvudbrott.[35] Lagförda brott, Brå.

14.3 Bedömning av indikatorernas ändamålsenlighet

Bedömning: Majoriteten av de indikatorer som i dag används för att följa upp delmålet och strategin är ändamålsenliga. Jämställdhetsmyndigheten bör inkludera fler av de indikatorer som SCB redovisar i sin uppföljning av delmålet och indikatorerna som rör brottsbekämpning bör bli fler. Indikatorerna för att följa målsättningen om förbättrad kunskap och metodutveckling bör utgå. Det behövs ett fortsatt utvecklingsarbete som bör bedrivas gemensamt av Jämställdhetsmyndigheten och statistikansvariga myndigheter, framför allt Brå, SCB och Socialstyrelsen.

[35] Bland annat ingår misshandel, grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning och våldtäkt.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Skälen för vår bedömning

Vi baserar vår bedömning på de indikatorer Jämställdhetsmyndigheten har uppgett att de använder samt de indikatorer som SCB presenterar på sin hemsida för att följa upp delmål sex. Utifrån Jämställdhetsmyndighetens två senaste uppföljningsrapporter av det sjätte delmålet är det inte tydligt vilka indikatorer som Jämställdhetsmyndigheten använder sig av. Det är inte heller tydligt hur Jämställdhetsmyndigheten bedömer utvecklingen på området utifrån indikatorerna. Samtliga indikatorer redovisas inte heller i rapporterna. I den första uppföljningsrapporten från 2020 var det däremot tydligt vilka indikatorer som myndigheten använde sig av.[36] Vi bedömer därför att Jämställdhetsmyndigheten framgent behöver tydliggöra vilka indikatorer myndigheten använder sig av och varför samt tydligare redovisa utvecklingen mot indikatorerna.

Syftet med uppföljningen genom indikatorer är att fånga samhällsutvecklingen utifrån delmålet och tillhörande strategi. Som framgår i våra utgångspunkter tar vi i vår bedömning hänsyn till de svårigheter som finns att följa upp det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Detta gör vi bland annat för att det finns en brist på statistik, framför allt rörande individbaserad registerdata från socialtjänsten (se avsnitt 14.1.3). Dessa förutsättningar gör att det inte är möjligt att få en heltäckande bild bara utifrån indikatorer. Uppföljningen ska täcka in en bredd av samhällsområden och målgrupper som omfattas av målet och strategin, samtidigt som det ska vara ett rimligt antal indikatorer. Givet att uppföljning med indikatorer ändå måste kompletteras med annan uppföljning från till exempel myndighetsrapporter bedömer vi att antalet indikatorer inte bör vara för alltför många. En strävan att strukturera uppföljningen kring ett stort antal indikatorer som dessutom kan vara svåra att tolka kan innebära en risk för en stor administrativ börda som ändå inte ger myndigheterna och regeringen tillräckliga underlag för utveckling. Arbetsinsatsen ska vara motiverad utifrån vad som går att säga om utvecklingen utifrån de utvalda indikatorerna och det bör inte ta för mycket tid och resurser för att ta fram data. Samtidigt är det viktigt att indikatorerna speglar hela delmålet och de våldsformer och målgrupper som omfattas. Vårt förslag till en mer inkluderande formulering av delmålet tydliggör vilka våldsformer som delmålet omfattar. Det inne-

[36] Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Arbete pågår.* Rapport 2020:1.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

bär också att fler målgrupper omfattas jämfört med det nuvarande delmålet med tillhörande målkommentar. Till exempel omfattas våld i hbtqi-personers nära relationer i vårt förslag. Därför bedömer vi att antalet indikatorer behöver utökas jämfört med i dag, bland annat för att tydligare synliggöra pojkar och mäns utsatthet för våld. Framför allt gäller detta indikatorer som rör det strategiska området brottsbekämpning. Ett ytterligare skäl till att utöka antalet indikatorer inom främst brottsbekämpningen är att skapa en tydlighet om vilka brott som omfattas av delmålet. Brå tillhandahåller statistiken på nationell nivå, vilket gör att det inte är ny statistik som ska tas fram. Vi bedömer därför att det är motiverat att utöka antalet indikatorer för att följa delmål sex, trots att antalet indikatorer bör hållas nere.

Vi bedömer att arbetet med indikatorerna behöver vidareutvecklas. Det kan till exempel finnas behov av övergripande kategorier som utgör huvudindikatorer. Det kan underlätta för att avgöra vilka indikatorer som ska brytas ned på regional och lokal nivå. Vi bedömer att det inte är tydligt hur Jämställdhetmyndighetens indikatorer förhåller sig till de indikatorer som SCB presenterar på sin hemsida som en grund för uppföljning av jämställdhetspolitiken. Vi anser att fler indikatorer som SCB använder sig av bör ingå i Jämställdhetsmyndighetens samlade uppföljning och analys av samhällsutvecklingen och genomförandet av strategin som myndigheten lämnar till regeringen.

14.3.1 Indikatorerna behöver motiveras och delas in utifrån strategins strategiska områden

Jämställdhetsmyndigheten har bedömt att det är en skillnad mellan att mäta samhällsutvecklingen utifrån delmålet och att följa upp myndigheternas arbete för att genomföra själva strategin. Vi instämmer i denna bedömning. Uppföljningen av samhällsutvecklingen på området bör ske genom att med hjälp av olika datakällor ringa in förekomsten av mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Det kan handla om till exempel indikatorer för att följa upp andel individer utsatta för sexualbrott. Att följa upp genomförandet av strategin handlar om *hur* målet ska uppnås och syftar till att följa upp utvecklingen av relevanta aktörers arbete inom området. Det påverkas av bland annat myndigheters prioriteringar och resurssättning. Samtidigt är det svårt att få fram träffsäkra indikatorer för att mäta genomför-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

andet av den nationella strategin på nationell nivå (se avsnitt 14.1.2). Vi föreslår att de indikatorer som används för att följa upp den nationella strategin delas upp utifrån de strategiska områden vi föreslår i kapitel 10. Vi kommer i anslutning till indikatorerna att motivera urvalet.

14.3.2 Indikatorerna för att mäta samhällsutvecklingen är i stort ändamålsenliga

Vi bedömer att de indikatorer Jämställdhetsmyndigheten använder för att mäta förekomsten av det våld som ryms inom delmål sex i huvudsak är rimliga. De indikatorer som Jämställdhetsmyndigheten använder sig av synliggör flickors och kvinnors respektive pojkars och mäns utsatthet för våld, till exempel hot eller misshandel. Utsatthetеten för våld bland flickor och kvinnor kännetecknas bland annat av att de i jämförelse med pojkar och män oftare utsätts för våld av närstående, i första hand av män men även av kvinnor.[37]

Brå har framfört att de indikatorer som kommer från uppföljningsintervjuerna till NTU inte är lämpliga att använda av metodologiska skäl. Det handlar om indikatorerna 2, 7 och 8 ovan (avsnitt 14.2.1). Det beror bland annat på att det är ett relativt litet urval då intervjuerna görs med ett urval av personer som i NTU uppgett att de har utsatts för brott. Detta innebär en större osäkerhet jämfört med huvudundersökningen för NTU. Syftet med uppföljningsintervjuerna till NTU var att få mer kunskap kring vissa av de brott som ingår i NTU och de är inte utformade för att specifikt undersöka förekomsten eller omfattningen av mäns våld mot kvinnor eller våld i nära relation.

Informationen som kommer från uppföljningsintervjuerna ger information om relationen mellan den som utsatts för våld och gärningspersonen. Vi bedömer dock givet de metodologiska begränsningar som finns att de indikatorer som baseras på uppföljningsintervjuerna inte bör användas framgent. Brå har dock lämnat förslag på andra indikatorer som kan ingå i stället (se avsnitt 14.4.1).

[37] Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

14.3.3 Indikatorerna för det våldsförebyggande arbetet är i stort ändamålsenliga

Indikatorerna för att följa målsättningen om ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete speglar destruktiva maskulinitetsnormer, genom att belysa andel elever som tycker att det inte är fel att använda våld för att få respekt. Det gör även den övriga indikator som Jämställdhetsmyndigheten använder som handlar om andel elever i årskurs 9 som uppger att de skulle använda våld om en annan elev kallade den för något dumt.

En indikator tar sikte på stereotypa föreställningar om jämställdhet hos unga. Indikatorerna är inriktade mot värderingar hos barn och unga, vilket är rimligt för att mäta det förebyggande arbetet mot våld. Forskning visar att det kan finnas samband mellan attityder kring jämställdhet, maskulinitet och femininet och våldsanvändning.[38] Vi bedömer dock att det räcker med en indikator för att belysa destruktiva maskulinitetsnormer, i syfte att hålla antalet indikatorer nere. Vi föreslår därför att indikator 14 om andel elever i årskurs 9 som uppger att de skulle använda våld om en annan elev kallade den för något dumt ska utgå.

Jämställdhetsmyndigheten använder sig av tre indikatorer för att följa upp återfallsförebyggande arbete. De mäter andel kommuner där socialtjänsten erbjuder stödsamtal till våldsutövare med eller utan biståndsbeslut, andel partnervåldsklienter i Kriminalvården som bedöms ha medelhög eller hög risk för återfall, som har genomfört ett program mot relationsvåld under verkställighet i frivård eller anstalt samt andel sexualbrottsklienter i Kriminalvården som bedöms ha medelhög eller hög risk för återfall, som har genomfört ett program mot sexualbrott under verkställighet i frivård eller anstalt.

Att samhället riktar insatser till personer som har utövat våld är en central del i det våldsförebyggande arbetet. Att sätta fokus på den som utövar våldet kan bidra till att personen slutar att använda våld. Sedan 2021 har socialnämnderna ett ansvar att verka för att personer som utsätter eller har utsatts närstående för våld ska förändra sitt beteende. Mot bakgrund av socialtjänstens ansvar är det rimligt att över tid följa andel kommuner där socialtjänsten erbjuder stödsamtal till våldsutövare med eller utan biståndsbeslut. Denna

[38] Franzén, A. & Gottzén, L. (2020). *Våldsprevention i Sverige. En forskningsöversikt. Barn- och ungdomsvetenskap.* Forskning 2020:2. Stockholms universitet.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

indikator mäts vartannat år och redovisas i öppna jämförelser som fyra indikatorer:

- Andel kommuner där socialtjänsten erbjuder stödsamtal med biståndsbeslut till kvinnor som utövat våld mot närstående.
- Andel kommuner där socialtjänsten erbjuder stödsamtal utan biståndsbeslut till kvinnor som utövat våld mot närstående.
- Andel kommuner där socialtjänsten erbjuder stödsamtal med biståndsbeslut till män som utövat våld mot närstående.
- Andel kommuner där socialtjänsten erbjuder stödsamtal utan biståndsbeslut till män som utövat våld mot närstående.

Vi föreslår att indikatorn ska delas upp i två där en handlar om stödsamtal till våldsutövare med biståndsbeslut och en handlar om stödsamtal utan biståndsbeslut. Liksom övriga individbaserade indikatorer ska de redovisas uppdelat på kön.

De indikatorer som handlar om Kriminalvårdens bedömningar om återfall fanns med även i Socialstyrelsens förslag till indikatorer, men var då indikatorer av utvecklingskaraktär. Datakällan är nu säkrad och indikatorn kan följas över tid. Syftet med Kriminalvårdens behandlingsprogram är att minska risken för återfall i brott genom att ge klienten nya kunskaper, färdigheter och insikter. Behandlingsbehov bedöms via strukturerad behovsbedömning och behandling ges efter klientens samtycke. Med genomfört program innebär att klienten fullföljt samtliga sessioner i programmet. Effekterna av Kriminalvårdens program behöver utvärderas för att säkerställa att de återfallsförebyggande insatserna är effektiva och ändamålsenliga.

14.3.4 Det behövs träffsäkra indikatorer för att kunna följa upptäckt av våld

För att kunna följa upptäckt och förekomst av könsstympning använder Jämställdhetsmyndigheten en indikator om antal registrerade, befintliga och nyupptäckta, flickor och kvinnor som förekommer inom hälso- och sjukvården med en diagnoskod för könsstympning. De använder också en indikator för att spegla andelen kommuner där socialtjänstens verksamhetsområden har aktuella skriftliga rutiner vid indikation på att en vuxen utsatts för våld i nära relationer. För-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

utom dessa två bedömer vi att även den övriga indikatorn om andelen gravida kvinnor som i samband med inskrivning till mödrahälsovård tillfrågas om utsatthet för våld bör ingå bland de huvudsakliga indikatorerna. Detta eftersom hälso- och sjukvården har en viktig roll i att upptäcka våldsutsatthet och våldsutövande, och mödrahälsovården är en av de verksamheter som är särskilt viktiga. Det finns vetenskapligt stöd i form av forskning som visar att rutinfrågor inom mödrahälsovården markant ökar upptäckten av våld. Mödrahälsovården anses också vara en lämplig verksamhet att ställa frågor genom, eftersom de gravida kvinnorna befinner sig i en viktig fas i livet och ofta har en regelbunden kontakt med personalen.[39] Även Världshälsoorganisationen (WHO) lyfter fram mödrahälsovården som en lämplig verksamhet där rutinfrågor om våld kan ställas.[40] För att ge avsedd effekt är det viktigt ha kunskap om hur dessa frågor ska ställas och under vilka förhållanden (se avsnitt 11.2.2). Jämställdhetsmyndigheten bedömer att indikatorn har ett begränsat förklaringsvärde då nästintill alla gravida får frågan om våld.[41] Samtidigt visar en regional uppföljning att statistiken från graviditetsregistret inte överensstämmer med gravida kvinnors upplevelse om att ha fått frågor om våld.[42] Indikatorn visar på så sätt de svårigheter som finns med att följa upp den nationella strategin. Indikatorn kan dock användas som en utgångspunkt för vidare analys och uppföljning.

14.3.5 Uppföljningen av stöd och skydd till våldsutsatta kan utvecklas vidare

I april 2024 trädde ny lagstiftning i kraft i syfte att förbättra skyddet för personer som behöver skyddat boende och stärka barnrättsperspektivet för barn som följer med en vårdnadshavare till ett skyddat boende. Lagändringen innebär att skyddat boende regleras i socialtjänstlagen (2001:453) som en boendeinsats till den som behöver stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp. Barn som följer med en vårdnadshavare till ett skyddat boende ska be-

[39] Socialstyrelsen (2014). *Att vilja se, vilja veta och att våga fråga. Vägledning för att öka förutsättningarna att upptäcka våldsutsatthet.*
[40] World Health Organization (2013). *Responding to intimate partner violence and sexual violence against women. WHO Clinical and policy guidelines.*
[41] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9.
[42] Region Stockholm, Akademiskt primärvårdscentrum. (2022). *”Jag visste inte att vården kunde hjälpa mig”. Om kvinnors utsatthet för våld i nära relationer i Region Stockholm.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

dömas och beviljas insatsen individuellt, och socialnämnden ska ansvara för att tillgodose barnets behov av stöd- och hjälpinsatser. Barn som placeras i skyddat boende har genom reformen fått en utökad rätt till hälsoundersökning och utbildning. När våld och hot om ytterligare våld leder till att barn måste flytta för att undkomma våldsutövaren försämras förutsättningarna för skolgång och kompisrelationer. Av utredningen som föregick lagändringarna framgår att det finns en stor variation i olika kommuners arbete för att barn i skyddat boende ska få tillgång till skola. De förbättringar som har skett under senare år behöver omfatta fler kommuner. Det finns därför starka skäl att fortsatt följa indikatorn över andel kommuner där socialtjänsten har en aktuell skriftlig rutin för hur handläggaren ska säkra skolgången för barn i skyddat boende. Denna indikator mäts i dagsläget varje år. I samband med att Socialstyrelsen publicerar nya föreskrifter kopplat till skyddat boende kommer den dock att ses över, vilket kan tänkas medföra vissa förändringar. För att kunna följa reformens effekter och utvecklingen på området bör Socialstyrelsen även kontinuerligt ta fram statistik över hur många vuxna och barn som är placerade på skyddade boenden. Socialstyrelsen har fått i uppdrag att se över myndighetens kvalitetsindikatorer för skyddade boenden och på nationell nivå följa upp verksamheten vid sådana boenden med särskilt fokus på behov hos barn, våldsutsatta med funktionsnedsättningar samt våldsutsatta i hederskontext.[43] Myndigheten för delaktighet har fått i uppdrag att bidra till det arbetet med ett funktionshinderperspektiv.[44]

Samverkan mellan berörda aktörer är av stor vikt för ett effektivt arbete och för att säkerställa att rätt insatser ges till olika målgrupper utifrån deras behov. Inte minst är detta angeläget för våldsutsatta barn och vuxna, eftersom de ofta har behov av insatser från flera samhällsaktörer. En stor del av det operativa arbetet sker i kommunal regi. Vi bedömer därför att det är angeläget att fortsatt följa indikatorn över andel kommuner där socialtjänstens verksamhetsområde våld i nära relationer har aktuella skriftliga överenskommelser om samverkan i enskilda ärenden med externa aktörer. Vi bedömer vidare att vore önskvärt med statistik över andel kommuner där socialtjänsten erbjuder en viss insats till våldsutsatta, till exempel

[43] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2020/05537, S2022/03076, S2023/03257 (delvis) *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen.*
[44] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2024/01020. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för delaktighet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

stödsamtal, på samma sätt som det finns statistik över andel kommuner där socialtjänster erbjuder stödsamtal till våldsutövare. Detta för att på ett bättre sätt kunna följa vilka insatser som ges till målgruppen, och om de ges med bistånd eller inte.

14.3.6 Indikatorerna för brottsbekämpningen behöver vara flera

Indikatorerna som rör det strategiska området brottsbekämpning syftar till att mäta rättsväsendets förmåga att utreda och lagföra brott. De flesta indikatorerna handlar om handlagda brott som lett till personuppklaring (14 indikatorer). Därutöver följer Jämställdhetsmyndigheten indikatorer för att följa upp andelen beviljade kontaktförbud av de ansökta kontaktförbuden per region samt genomströmningstid (mediantid) från framställan till beslut avseende kontaktförbud. Ytterligare en indikator handlar om andel anmälda våldtäktsärenden som från anmälningstillfället får ett åklagarinträde inom 48 timmar, per kalenderår. Det är en rekommendation i Åklagarmyndighetens interna handläggningsrutiner att tiden från anmälningstillfället till åklagarinträdet (då ärendet e-lottas) inte ska överskrida 48 timmar, både vad gäller brott mot vuxna och mot barn.[45]

Flera av indikatorerna som används i dag för området handlar om personuppklaringsprocent. Det avser andelen personuppklarade brott av samtliga handlagda brott under samma redovisningsperiod. Jämställdhetsmyndigheten har konstaterat att det kan vara svårt att dra slutsatser om rättsväsendets effektivitet utifrån personuppklaringsprocenten.[46] Förutsättningarna att klara upp ett brott varierar mellan olika brottstyper och för vissa typer av brott kan det vara svårt att öka personuppklaringen även om utredningsarbetet förbättras.[47] För brottstyper med ett litet antal handlagda brott kan relativt små förändringar ha relativt stor påverkan på måtten. Det gäller exempelvis utnyttjande av barn under 18 år genom köp av sexuell handling och kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte. Därutöver kan enstaka anmälningar med många brott och andra enstaka händelser ge upp-

[45] Åklagarmyndigheten (2023). *SUB – utredningsmetod för brott mot särskilt utsatta brottsoffer.* Rättslig vägledning (2023:6), s. 13.
[46] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Våldsförebyggande satsningar ger resultat.* Rapport 2022:17, s. 48.
[47] Se till exempel Brå (2021). *Utvärdering av Sexualbrottsgruppen i Stockholm Nord.* Rapport 2021:7.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

hov till stora förändringar i personuppklaringsprocenten. Personuppklaringsprocenten påverkas också av hur många brott som anmäls och handläggs med beslut under året. Polisen kan förbättra sitt utredningsarbete och öka antalet ärenden som redovisas till åklagare, utan att det leder till en högre personuppklaringsprocent om antalet anmälningar som handlagts har ökat ännu kraftigare. Personuppklaringsprocenten kan dock vara ett användbart mått på hur stor andel av anmälande personer som får uppleva att gärningspersonen blir åtalad eller lagförd genom strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Det blir en grov uppskattning, eftersom det troligtvis finns målsäganden som har blivit utsatt för flera av brotten som ingår i statistiken under redovisningsperioden. För att bredda bilden av brottsbekämpningen bör även utvecklingen av antalet personuppklarade och handlagda brott redovisas. De personuppklarade brotten bör alltså inte ställas i relation till de anmälda utan till de handlagda brotten.[48]

Rättsväsendets hantering av de brott som faller inom ramen för den nationella strategin är en viktig del av arbetet. Det handlar om frågor som rättssäkerhet och upprättelse för brottsoffer. Brottsbekämpningen är ett område där det finns mycket statistik att tillgå, vilket motiverar ett större antal indikatorer på området, jämfört med övriga strategiska områden. Vi bedömer därför att indikatorerna som i dag används är ändamålsenliga, men vi ser också att det finns utrymme att utveckla analysen och uppföljningen. Vår bedömning är att det behövs fler indikatorer för att följa utvecklingen avseende brottsbekämpningen och för att kunna ge en så heltäckande bild som möjligt (se även avsnitt 14.4.5).

14.3.7 Kunskaps- och metodutveckling behöver följas upp närmare de praktiska verksamheterna

Jämställdhetsmyndigheten använder två indikatorer för att följa upp den fjärde målsättningen om förbättrad kunskap- och metodutveckling. Indikatorerna tar sikte på andel kommuner som genomfört fortbildning om våld i nära relationer. Med fortbildning avses utbildning (kurser och konferenser) i syfte att upprätthålla och utveckla den kompetens som krävs för att kunna utföra arbetsuppgifterna.

[48] Skr. 2024/25:69. *Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Hur många som har genomgått fortbildning är inte ett rimligt sätt att följa upp om kunskapen i organisationen har stärkts. Att gå en utbildning är en sak, men att omsätta ny kunskap i praktiken och att det får effekt i organisationen är en annan. Vi har i vårt förslag till nationell strategi föreslagit att ett kunskapsbaserat arbete ska vara en utgångspunkt för arbetet som genomsyrar alla strategiska områden i strategin. I det ingår kunskap- och metodutveckling. Vi bedömer att det arbetet behöver följas upp nära de praktiska verksamheterna, till exempel inom ramen för individbaserad systematisk uppföljning av socialtjänsten arbete. Därför anser vi att de två indikatorerna om fortbildning inte bör ingå bland indikatorerna framgent.

14.3.8 SCB har flera indikatorer om oro och anmälda brott

SCB har fyra indikatorer baserat på NTU som inte används av Jämställdhetsmyndigheten. Två av dessa liknar de som Jämställdhetsmyndigheten använder: personer utsatta för hot respektive misshandel efter familjesituation. Jämställdhetsmyndighetens indikatorer inkluderar inte familjesituation. Vi bedömer att det kan vara värdefullt att ta med information om familjesituation bland de indikatorer som ska användas framåt, inte minst utifrån ett barnperspektiv då barnen påverkas om föräldrarna har utsatts för hot eller misshandel.

SCB har också med flera indikatorer från NTU som tar sikte på oro för att utsättas för misshandel och våldtäkt samt för att gå ut på kvällen. Oro för misshandel eller våldtäkt kan leda till begränsningar i livet och vardagen. De uppgifter som finns utifrån NTU visar att det är främst kvinnor som begränsar sina liv utifrån oro för att utsättas för våld. Det gör att indikatorerna kan användas för att analysera mäns våld mot kvinnor och hur detta påverkar flickor och kvinnor även om de inte är direkt utsatta för våld. Vi bedömer därför att det är motiverat att inkludera indikatorer som handlar om oro i Jämställdhetsmyndighetens uppföljning, som ett sätt att följa samhällsutvecklingen, även om det handlar om komplexa fenomen och att det är svårt att bedöma vad som påverkar oro och otrygghet.

SCB har också flera indikatorer som handlar om anmälda brott. När SCB först presenterade förslag på indikatorer fanns inte statistiken om handlagda brott. Vi har övervägt om anmälda brott inte bör ingå bland indikatorerna, eftersom det numera går att följa hand-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

lagda brott och uppklarningsprocenten. Anmälda brott beskriver inflödet till rättsväsendet, det vill säga hur många brott som kommer till rättsväsendets kännedom, och kan på så sätt användas för att följa upp upptäckt av våld. Det finns stora skillnader i antalet anmälda brott för de olika brottstyper som omfattas av delmålet. Därför bör även antalet anmälda brott redovisas. Anmälda brott är inte ett bra mått för att följa upp förekomsten av brott. Det finns ett stort mörkertal för de brott som delmålet omfattar. Måttet kan också påverkas av många andra faktorer, som anmälningsbenägenhet samt arbetssätt och prioriteringar i rättsväsendet. Till exempel kan samhällsinformation, ny lagstiftning eller pågående insatser från myndigheter påverka benägenheten att anmäla brott. Ett brott som rubriceras på ett visst sätt vid anmälan kan rubriceras om under handläggningstiden, vilket också påverkar statistiken. Däremot kan måttet användas för att följa utvecklingstendenser för anmälda brott över tid, men de behöver då tolkas med försiktighet. Det är mått som kräver analys, och kommer inte att ge några entydiga svar. Det kan dock vara intressant att analysera tillsammans med den rapporterade utsattheten och om det till exempel går att se olika tendenser i den rapporterade utsattheten och anmälda brottsligheten. Anmälda brott har också fördelen av att statistiken finns att tillgå på lokal nivå. Brå har kommunvis sammanställt indikatorer på brott och otrygghet utifrån NTU och statistik över anmälda brott.[49] Det bedömer vi talar för att inkludera anmälda brott även i Jämställdhetsmyndighetens uppföljning. På så sätt kan samordningen med det bredare brottsförebyggande arbetet också underlättas, eftersom denna statistik används inom det området. Det kommer innebära att det bredare brottsförebyggande och det våldsförebyggande arbetet delvis kommer att ha samma indikatorer vilket kan underlätta samverkan på lokal och regional nivå.

SCB har också en indikator över lagförda brott där bland annat grov kvinnofridskränkning och sexualbrott ingår. Dessa uppgifter är svåra att analysera tillsammans med indikatorerna över handlagda brott av flera anledningar. Statistikprodukterna omfattar årliga tvärsnitt och därmed kan exempelvis omrubriceringar medföra att de lagförda brotten för ett visst år är flera än de personuppklarade. Indikatorer över lagförda brott bör därför analyseras tämligen ”iso-

[49] Brå. bra.se/kunskapsstod/lokalt-och-regionalt-stod/aterkoppling-till-kommuner#h-Aterkopplingtillkommuner. (Hämtad 2025-01-07).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

lerat" från redovisningen av handlagda brott. Därutöver saknas i de flesta fall möjligheten att redovisa de lagförda brotten mot person indelat efter den utsattas kön och ålder samt relation till gärningspersonen. Det innebär att måttet blir trubbigt. Det pågår som tidigare nämnt ett utvecklingsarbete för att göra det möjligt att följa ett ärende genom hela rättskedjan. När arbetet är klart bör det ha positiv effekt även på de indikatorer som mäter lagförda brott. I avvaktan på utvecklingsarbetet föreslår vi att ett antal indikatorer över lagförda brott med en tydlig koppling till delmål sex ingår bland indikatorerna.

14.3.9 Uppföljningen behöver utvecklas avseende hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel

Som Jämställdhetsmyndigheten konstaterar saknas det i dag bra indikatorer för att följa omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Uppföljningen behöver därför utvecklas avseende dessa målgrupper. Det kan till exempel ske genom att Socialstyrelsen tydligt inkluderar dessa målgrupper i sitt uppdrag om att främja systematisk uppföljning i socialtjänsten av insatser till våldsutsatta, våldsutövare samt utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.[50] Sådan uppföljning kan dock inte användas till att utveckla indikatorer, utan syftar till att förstärka lokalt utvecklingsarbete.

Enligt förordning (2022:1345) om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck ska Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland (NCH) regelbundet undersöka omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige och utvecklingen av samhällets insatser på området (3 § p. 7). Denna uppgift ska tas över av Jämställdhetsmyndigheten från den 1 januari 2026.[51] Jämställdhetsmyndigheten har också tidigare fått i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap och månggifte i Sverige.[52] Detta innebär sammantaget att det finns en möjlighet för Jämställdhetsmyndigheten att ut-

[50] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9.
[51] A2024/01396 (2024-12-12). *Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att förbereda inordnandet av vissa uppgifter enligt förordningen om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.*
[52] A2023/01238 (2023-09-14). *Uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap och månggifte i Sverige samt andra närliggande frågor.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

forma uppföljningen på ett sätt som ger en bättre bild av omfattning av hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige. Det kan till exempel handla om att bidra till att vidareutveckla befintliga enkätstudier från relevanta myndigheter och aktörer.

Polismyndigheten ska enligt sin instruktion årligen redovisa uppgifter från föregående år om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige (14 §). Vi lämnar förslag om att regeringen bör stärka rapportörsfunktionen avseende människohandel (se avsnitt 8.6.4).

14.3.10 Indikatorerna bör brytas ned på regional och lokal nivå

Länsstyrelserna har i uppgift att lämna en årlig redovisning till regeringen, som ska innehålla en analys av utvecklingen av arbetet i länet samt regionala och lokala behov av stöd på området (5 § förordning [2021:995] om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor). Som en del i denna redovisning använder flera länsstyrelser vissa av de indikatorer som Jämställdhetsmyndigheten redovisar, nedbrutna på länsnivå.[53] Flera av de indikatorer som Jämställdhetsmyndigheten använder går dock inte att bryta ner på länsnivå i dagsläget. Ett exempel är de indikatorer som bygger på statistik från Brå. Dessa går enbart att bryta ner på polisregion. Polisregionernas geografiska område överensstämmer inte med länsuppdelningen. Vissa indikatorer är inte heller möjliga att bryta ner på regional och lokal nivå med hänsyn till metodologiska frågor. Till exempel går det inte att bryta ned indikatorer från SUB på kommunnivå eftersom inte alla kommuner ingår i varje undersökning. Brå tillhandahåller dock vissa indikatorer inom det brottsförebyggande området på kommunnivå som ett stöd till kommunerna. Stödet omfattar en sammanställning av indikatorer på brott och otrygghet utifrån NTU och statistik över anmälda brott. Syftet är att stötta kommunerna i arbetet med att ta fram en lägesbild enligt lag (2023:196) om kommuners ansvar för det brottsförebyggande arbetet.[54] Indikatorerna omfattar en del av de indikatorer som används för att mäta det sjätte delmålet, till exempel självrapporterad

[53] Se till exempel Länsstyrelsen Stockholm (2024). *Mäns våld mot kvinnor – Redovisning av det regionala arbetet 2023.*
[54] Brå. https://bra.se/kunskapsstod/lokalt-och-regionalt-stod/aterkoppling-till-kommuner#h-Indikatorerforkommunerslagesbild. (Hämtad 2025-01-07).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

utsatthet för sexualbrott och misshandel.[55] Anmälda brott avseende våld mot barn och unga samt våld i nära relationer ingår också.[56]

Under 2021 genomförde SCB en mindre översyn av vad som då var möjligt att redovisa på regional nivå utifrån de statistikbehov som fanns. Det rör sig dock inte om indikatorer för uppföljning av delmålen utan om statistik som följer upp jämställdhetspolitiken på ett annat sätt.[57]

Länsstyrelsernas lägesbilder är en viktig del i att kunna följa upp genomförandet av den nationella strategin och utvecklingen gentemot delmål sex på regional nivå. Jämställdhetsmyndigheten använder också dessa som underlag för sin fördjupade uppföljning av delmålet. Vår bedömning är att det så långt det är möjligt är viktigt att indikatorerna går att bryta ner på regional nivå. Det är ett led i att möjliggöra och ge bättre förutsättningar till kunskapsbaserat arbete.

Flera länsstyrelser har också efterfrågat att en nationell aktör samlat kan tillhandahålla statistik som kan användas på regional nivå avseende delmål sex. Det bör vara Jämställdhetsmyndigheten som ansvarar för att tillhandahålla sådan statistik till länsstyrelserna. Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna behöver gemensamt, i dialog med bland annat Brå och SCB, avgöra vilken statistik som ska kunna brytas ned och användas på regional nivå.

14.4 Förslag på indikatorer för att följa delmålet och tillhörande strategi

Förslag: 80 indikatorer ska användas för att följa upp det sjätte delmålet och tillhörande strategi. Indikatorerna delas in i två delar, en del för att följa samhällsutvecklingen och en del för att följa utvecklingen inom den nationella strategins fem strategiska områden.

[55] Brå. bra.se/download/18.48b9ab7b19301e3350f4412/1731314112792/Om%20NTU-indikatorerna.pdf. (Hämtad 2025-01-07).
[56] Brå. bra.se/kunskapsstod/lokalt-och-regionalt-stod/aterkoppling-till-kommuner#h-Indikatorerforkommunerslagesbild. (Hämtad 2025-01-07).
[57] Statistiska centralbyrån. www.scb.se/le0203. (Hämtad 2025-01-16).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Skälen för vårt förslag

Vi lämnar förslag på 80 indikatorer, vilket vi motiverar i detta avsnitt. I enlighet med våra direktiv har vi utgått från de indikatorer som redan används för uppföljning av nuvarande strategi. Vi har inte haft möjlighet inom vår utredningstid att starta ett helt nytt utvecklingsarbete för att lämna förslag på nya indikatorer för att följa upp delmålet och tillhörande strategi. Som framgår av bedömningen av de indikatorer som nu används bedömer vi att merparten är ändamålsenliga. Vi har bedömt att ett par indikatorer inte längre ska ingå. Men vi föreslår också att antalet ska utökas, främst genom att vi lägger till fler indikatorer från kriminalstatistiken. Samtliga individbaserade indikatorer ska redovisas uppdelat på kön.

Vi har inom ramen för denna del av utredningen inhämtat information från Brå, Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån. Vi utgår även från rapporter från dessa myndigheter. Vi har även inhämtat synpunkter från Statskontoret och NCH.

Utgångspunkten för indikatorerna är vårt förslag till delmål och målkommentar för delmålet samt den kommande nationella strategins tillämpningsområde (se kapitel 12). Vårt förslag innebär att delmålet tydligare inkluderar våldsutsatta män, barn och hbtqi-personer jämfört med det nuvarande målet. Att även dessa målgrupper omfattas av delmålet behöver synas i indikatorerna och vi föreslår därför ett par nya indikatorer. Som framgår av inledningen till detta kapitel har regeringen aviserat ett sjunde delmål om hedersrelaterat våld och förtryck (se även avsnitt 3.1). De indikatorer som tar sikte på specifikt hedersrelaterat våld och förtryck kan användas för att följa upp ett nytt delmål på området. När det gäller våld mot barn har utredningen En uppväxt fri från våld har förslagit en samlad nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Utredningen har föreslagit att Folkhälsomyndigheten får i uppdrag att ta fram indikatorer för att följa utvecklingen mot strategins mål. Om regeringen går vidare med utredningens förslag behöver dessa indikatorer för respektive nationell strategi synkroniseras för att undvika överlappningar.[58]

[58] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld*, s. 713.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Våra indikatorer delas in utifrån de strategiska områden som vi föreslår i den nationella strategin. Eftersom de strategiska områdena överlappar så kan det innebära att en indikator skulle kunna vara aktuell för fler än ett område. Det finns alltså vissa svårigheter med gränsdragningar för vissa indikatorer. Vårt förslag bygger på den uppdelning som vi anser är mest ändamålsenlig. Samtidigt är det viktigt att vara flexibel och i analysen ta hänsyn till de indikatorer som är relevanta givet tillfället, oavsett den indelning som vi här föreslår.

Vi föreslår att våldsförebyggande arbete och återfallsförebyggande arbete ska vara två separata strategiska områden i kommande strategi (se avsnitt 10.7). De indikatorer som i dag används för att följa upp ett verkningsfullt våldsförebyggande arbete kommer därför att delas upp utifrån denna indelning. Även när det gäller indikatorerna för upptäckt av våld liksom stöd och skydd kommer dessa indikatorer att delas upp utifrån att vi föreslår att det ska bli två egna strategiska områden i kommande strategi.

Indikatorerna bör användas av Jämställdhetsmyndigheten för att regelbundet följa utvecklingen på området och lämna en nationell lägesbild till regeringen. SCB bör inom ramen för sin uppgift att ansvara för officiell statistik om jämställdhet regelbundet redovisa indikatorer för det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Vi bedömer att SCB inte behöver publicera samtliga indikatorer som vi föreslår här, utan ett lämpligt urval. Det kan till exempel vara de indikatorer som följer förekomsten av våld. Vilka indikatorer som SCB regelbundet ska publicera avgör dock myndigheten själv (2 § förordningen [2001:100] om den officiella statistiken). Detta innebär att SCB har det huvudsakliga ansvaret för redovisningen av indikatorer, och Jämställdhetsmyndigheten har till uppgift att följa upp dessa tillsammans med eventuella kompletteringar.

Indikatorer ger en bild av utvecklingen, men kan aldrig ge en heltäckande bild. I avsnitt 14.4.7 bedömer vi hur uppföljningen kan stärkas framgent och vilka utvecklingsbehov vi ser.

14.4.1 Förslag på indikatorer för att följa samhällsutvecklingen

1. Andel individer 16–84 år utsatta för misshandel föregående kalenderår efter familjesituation. Självrapporterad utsatthet. Nationella trygghetsundersökningen (NTU), Brottsförebyggande rådet (Brå.)

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

2. Andel individer 16–84 år utsatta för hot föregående kalenderår efter familjesituation. Självrapporterad utsatthet. (NTU, Brå.)
3. Andel individer 16–84 år utsatta för sexualbrott föregående kalenderår efter familjesituation. Självrapporterad utsatthet. (NTU, Brå.)
4. Andel individer i befolkningen 16–84 år utsatta för fysiskt våld föregående kalenderår av en nuvarande eller tidigare partner. (Brå.)
5. Andel individer i befolkningen 16–84 år utsatta för hot föregående kalenderår av en nuvarande eller tidigare partner. (Brå.)
6. Andel individer i befolkningen 16–84 år utsatta för sexuellt våld föregående kalenderår av en nuvarande eller tidigare partner. (Brå.)
7. Andel elever i årskurs 9 som uppger att de har utsatts för sexualbrott, under de senaste 12 månaderna. (Skolundersökningen om brott [SUB], Brå.)
8. Personer 16–84 år som oroar sig mycket eller ganska ofta för att utsättas för misshandel efter ålder. Uppdelat på kön och ålder. (NTU, Brå.)
9. Personer 16–84 år som oroar sig mycket eller ganska ofta för att utsättas för våldtäkt eller andra sexuella övergrepp efter ålder. Uppdelat på kön och ålder. (NTU, Brå.)
10. Personer 16–84 år som mycket eller ganska ofta väljer annan väg eller färdsätt på grund av oro att utsättas för brott. Uppdelat på kön och ålder. (NTU, Brå.)
11. Antal individer som avlidit till följd av dödligt våld i parrelation per år. (Officiell statistik över konstaterade fall av dödligt våld, Brå.)

Motivering

Indikatorerna 1–3 avser självrapporterad utsatthet för misshandel, hot och sexualbrott. De ger också information om personen som utsatts är sammanboende eller ensamstående samt om den bor med eller utan barn. Barnen till en person som utsatts för våld kan också påverkas negativt, vilket gör det relevant att inkludera information om familjesituation i analysen av indikatorn. Indikator 3 om utsatthet för sexualbrott har tydligast koppling till delmål sex, eftersom allt

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

sexuellt våld ingår i vårt förslag till delmål. Att utsättas för sexualbrott är betydligt vanligare bland kvinnor än män (6,3 procent jämfört med 1,0 procent 2023).[59] Indikatorerna 1–2 om utsatthet för misshandel och hot mäter mer än det våld som ryms inom delmål sex, till exempel fångar de också upp så kallat gatuvåld som inte är en del av det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Regeringen och berörda myndigheter kan därför överväga om dessa indikatorer inte längre ska ingå i uppföljningen, i syfte att hålla nere antalet indikatorer.

Indikatorerna 4–6 är nya indikatorer inriktade på specifikt våld i nära relationer. Brå planerar att från och med 2026 genomföra en frågemodul kopplad till NTU särskilt framtagen för att mäta förekomsten av våld i nära relationer. Dessa indikatorer kan komplettera de bredare indikatorerna 1–3, genom att de ger information om gärningspersonen är en partner eller tidigare partner. Indikatorerna 4–6 är mer träffsäkra mått på våld i nära relationer jämfört med indikator 1–2. Brå planerar att mäta utvecklingen mot indikatorerna 4–6 vartannat år. Indikatorerna finns publicerade i Brås nationella kartläggning om brott i nära relation.[60]

Även indikator 7 handlar om självupplevd utsatthet för sexualbrott. Den speglar andel elever i årskurs 9 som uppger att de har blivit tafsade eller tagna på på ett sexuellt sätt mot sin vilja, eller blivit tvingade till att göra något som de upplevde som sexuellt, under de senaste 12 månaderna. Indikatorn har en tydlig koppling till delmål sex och den bidrar även med utsatthet utifrån ungas situation eftersom den är inriktad mot elever i årskurs 9. I SUB 2023, som publicerades i slutet av 2024, så hade Brå med en ny följdfråga om relation till gärningspersonen. Denna information kan användas för att fördjupa analysen och uppföljningen genom att Brå redovisar andelen av utsatta elever som uppger att gärningspersonen var en kärleksrelation/dejt.

Indikatorerna 8–10 handlar om oro som kan leda till begränsningar i livet och vardagen. Otrygghet är ett komplext och mångfacetterat fenomen. Därför bör flera indikatorer som handlar om oro inkluderas för att de ska kunna analyseras utifrån olika aspekter. Andelen som känner sig otrygga eller ofta oroar sig för att utsättas för olika typer av brott är generellt större bland kvinnor än bland män, och det gäller

[59] Brå (2024). *Nationella trygghetsundersökningen 2023. Om utsatthet, otrygghet och förtroende.* Rapport 2024:8.
[60] Brå (2024). *Brott i nära relation Kartläggning av utsatthet under 2022 och under livstiden.* Rapport 2024:4.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

särskilt när det kommer till oro för att utsättas för våldtäkt eller andra sexuella övergrepp (16 respektive 1 procent). Kvinnor uppger också i betydligt större utsträckning än män att de helt avstår från att gå ut på kvällen på grund av otrygghet, har avstått från någon aktivitet eller valt en annan väg eller ett annat färdsätt på grund av oro för brott.[61] Indikatorerna 8–10 kan alltså användas för att analysera mäns våld mot kvinnor och hur detta påverkar flickor och kvinnor även om de inte är direkt utsatta för våld.

Indikator 11 handlar om personer som avlidit till följd av dödligt våld. Dödligt våld är ett av de allvarligaste brotten som finns och den allvarligast konsekvensen av mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Uppgifter om dödligt våld i anmälningsstatistiken inkluderar även polisanmälda händelser som efter utredning visar sig vara annat än brott, exempelvis självmord, olyckor eller naturlig död. Brå granskar därför samtliga polisanmälningar rörande dödligt våld, för att kunna redovisa tillförlitlig statistik. De kan därför redovisa även dödligt våld mot närstående i en parrelation.

14.4.2 Förslag på indikatorer för att följa upp våldsförebyggande arbete

12. Andel elever i årskurs 9 som tycker att det inte är fel att använda våld för att få respekt. (SUB, Brå.)
13. Andel unga (16–25 år) som instämmer med stereotypa påståenden om jämställdhet och könsroller. (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor [MUCF]).

Motivering

För att kunna uppnå jämställdhet behövs ett effektivt och brett våldsförebyggande arbete som involverar pojkar och män och som motverkar destruktiva normer kring kön, sexualitet och våld. Det handlar om att motarbeta fördomar och sedvänjor som utgår från föreställningen om kvinnors underordning (se avsnitt 11.2.1). Indikator 12 och 13 syftar till att spegla destruktiva maskulinitetsnormer

[61] Brå (2024). *Nationella trygghetsundersökningen 2023. Om utsatthet, otrygghet och förtroende.* Rapport 2024:8.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

samt stereotypa föreställningar om jämställdhet hos unga. Forskning visar att det kan finnas samband mellan attityder kring jämställdhet, maskulinitet och femininet och våldsanvändning.[62]

14.4.3 Förslag på indikatorer för att mäta upptäckt av våld

14. Antal registrerade, befintliga och nyupptäckta, flickor och kvinnor som förekommer inom hälso- och sjukvården med en diagnoskod för könsstympning. (Patientregistret/ Medicinska födelseregistret, Socialstyrelsen.)
15. Andelen gravida kvinnor som i samband med inskrivning till mödrahälsovård tillfrågas om utsatthet för våld. (Graviditetsregistret, Karolinska Universitetssjukhuset.)
16. Andel kommuner där socialtjänstens verksamhetsområden (Ekonomiskt bistånd, Missbruks- och beroendevården, Socialpsykiatri, Barn och unga, LSS-barn, LSS-vuxen, Äldreomsorg och Våld i nära relationer-vuxen) har aktuella skriftliga rutiner vid indikation på att en vuxen utsatts för våld i nära relationer. (Öppna Jämförelser [ÖJ], Socialstyrelsen.)

Mäns våld mot kvinnor

17. Antal anmälda misshandelsbrott mot kvinna totalt respektive mot flicka 15–17 år, per år. (Anmälda brott, Brå.)
18. Antal anmälda brott om grov fridskränkning mot kvinna totalt, per år. (Anmälda brott, Brå.)
19. Antal anmälda våldtäktsbrott (inkl. oaktsam våldtäkt) mot kvinna totalt respektive mot flicka 15–17 år, per år. (Anmälda brott, Brå.)
20. Antal anmälda brott om sexuellt ofredande (exkl. exhibitionism) mot kvinna totalt respektive mot flicka 15–17 år, per år. (Anmälda brott, Brå.)

[62] Franzén, A. & Gottzén, L. (2020). *Våldsprevention i Sverige. En forskningsöversikt. Barn- och ungdomsvetenskap.* Forskning 2020:2. Stockholms universitet.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Våld i nära relationer

21. Antal anmälda brott om fysiskt våld[63] totalt mot kvinna respektive man i en parrelation, per år. (Anmälda brott, Brå.)
22. Antal anmälda brott om misshandel mot kvinna respektive man i en parrelation, per år. (Anmälda brott, Brå.)
23. Antal anmälda brott om grov kvinnofridskränkning, per år. (Anmälda brott, Brå.)
24. Antal anmälda brott om grov fridskränkning, mot kvinna respektive man i en parrelation, per år. (Anmälda brott, Brå.)
25. Antal anmälda brott om psykiskt[64] våld totalt mot kvinna respektive man i en parrelation, per år. (Anmälda brott, Brå.)
26. Antal anmälda brott om sexuellt våld[65] totalt mot kvinna respektive man i en parrelation, per år. (Anmälda brott, Brå.)
27. Antal anmälda brott om våldtäkt (inkl. oaktsam våldtäkt), mot kvinna respektive man, i en parrelation, per år. (Anmälda brott, Brå.)
28. Antal anmälda barnfridsbrott mot flicka respektive pojke, per år. (Anmälda brott, Brå.)

Hedersrelaterat våld och förtryck

29. Antal anmälda brott om hedersförtryck, mot vuxna respektive minderåriga samt uppdelat på kön, per år. (Anmälda brott, Brå.)
30. Antal anmälda brott om äktenskapstvång per år. (Anmälda brott, Brå.)
31. Antal anmälda brott om vilseledande äktenskapsresa per år. (Anmälda brott, Brå.)
32. Antal anmälda barnäktenskapsbrott per år. (Anmälda brott, Brå.)
33. Antal anmälda könsstympningsbrott. (Anmälda brott, Brå.)

[63] Brottstyper som ingår: Försök till mord eller dråp, Misshandel, Grov kvinnofridskränkning och Grov fridskränkning.
[64] Brottstyper som ingår: Olaga frihetsberövande, Olaga tvång, Olaga förföljelse, Olaga hot, Olaga integritetsintrång och Ofredande.
[65] Brottstyper som ingår: Våldtäkt (inkl. oaktsam våldtäkt), Sexuellt övergrepp, Oaktsamt sexuellt övergrepp och Sexuellt ofredande.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Motivering

Indikator 14 syftar till att kunna följa upptäckt och förekomst av könsstympning. Könsstympning ingår i regeringens arbete för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck.

Indikator 15 handlar om andelen gravida kvinnor som i samband med inskrivning till mödrahälsovård tillfrågas om utsatthet för våld. Hälso- och sjukvården har en viktig roll i att upptäcka våldsutsatthet och våldsutövande, och mödrahälsovården är en av de verksamheter som är särskilt viktiga. Att fråga om våld till alla inom vissa verksamheter, det vill säga att ställa rutinmässiga frågor, till exempel inom mödravården eller till patientgrupper som på gruppnivå är särskilt utsatta är ett sätt att underlätta upptäckt av våld.[66]

Indikator 16 handlar om att spegla andelen kommuner där socialtjänsten verksamhetsområden har aktuella skriftliga rutiner vid indikation på att en vuxen utsatts för våld i nära relationer. Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer framgår att socialnämnden ska fastställa rutiner för när och hur personalen i dess verksamheter ska ställa frågor om våld för att kunna upptäcka bland annat våldsutsatta som behöver stöd och hjälp. IVO:s tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck visar att 66 kommuner (23 procent) antingen saknar rutiner eller inte vet om de har sådana för när och hur personalen ska ställa frågor om våld för att upptäcka våldsutsatta som behöver stöd och hjälp. 91 kommuner (31 procent) saknar eller vet inte om de har rutiner för att ställa frågor för att upptäcka barn som bevittnat våld som behöver stöd och hjälp.[67] IVO:s tillsyn visar att indikatorn fortsatt behöver följas upp. Skriftliga rutiner vid indikation på att en vuxen utsatts för våld i nära relationer kan bidra till en ökad upptäckt av våld, genom att det då blir tydligt hur ärenden som rör våld ska hanteras.

Indikatorerna 17–33 handlar om upptäckt av våld baserat på statistiken över anmälda brott, vilket speglar hur många brott som kommer till rättsväsendets kännedom. Indikatorerna har delats in i tre

[66] Socialstyrelsen (2021). *Våld i nära relationer och hedersrelaterat våld. Ett utbildningsmaterial.* Artikelnummer 2021-11-7607.
[67] Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* IVO 2024-04.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

uppföljningsområden: mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation samt hedersrelaterat våld och förtryck. Vissa av indikatorerna är en sammanslagning av flera brottstyper (indikator 21, 25 och 26) om fysiskt, psykiskt och sexuellt våld. Vi har valt att ta med dessa för att de kan ge en mer heltäckande bild. Vi har samtidigt valt att ta med indikatorer av enskilda brott för att möjliggöra en nedbruten statistik.

Indikatorerna har lagts till för att följa utvecklingstendenser för anmälda brott över tid. Anmälda brott har också fördelen av att statistiken finns att tillgå på lokal nivå. Statistiken behöver dock tolkas med försiktighet (se avsnitt 14.3.8).

14.4.4 Förslag på indikatorer för att följa upp stöd och skydd

34. Andel kommuner där socialtjänsten har en aktuell skriftlig rutin för hur handläggaren ska säkra skolgången för barn i skyddat boende. (ÖJ, Socialstyrelsen.)
35. Andel kommuner där socialtjänstens verksamhetsområde våld i nära relationer har aktuella skriftliga överenskommelser om samverkan i enskilda ärenden med externa aktörer (primärvård, vuxenpsykiatri, akutmottagningar, ungdomsmottagningar, polisen och kvinnojourer). (ÖJ, Socialstyrelsen.)
36. Andel kommuner där det sker samverkan med andra kommuner när det gäller personer som utsatts för våld av närstående och som på grund av hotbild behöver flytta till annan kommun. (Bostadsmarknadsenkäten, Boverket.)

Motivering

Det har funnits en stor variation i olika kommuners arbete för att barn i skyddat boende ska få tillgång till skola. I och med den reform av skyddat boende som trädde i kraft den 1 april 2024 har barns rätt till bland annat utbildning stärkts. Det finns därför starka skäl att fortsatt följa indikatorn över andel kommuner där socialtjänsten har en aktuell skriftlig rutin för hur handläggaren ska säkra skolgången för barn i skyddat boende.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Ärenden som rör våldsutsatta ställer krav på samverkan mellan berörda myndigheter, för att säkerställa att rätt insatser ges till olika målgrupper utifrån deras behov. Flera analyser och utvärderingar visar att det finns flera brister i samverkan, såväl på strategisk nivå som i det operativa arbetet. Socialstyrelsen har återkommande identifierat brister i samverkan mellan exempelvis socialtjänst, polis och andra samhällsaktörer, både vad gäller barn och vuxna brottsoffer. Även IVO har konstaterat att det saknas tillräcklig samverkan inom och mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård. Därtill har GREVIO påtalat att det saknas tillräckligt effektiva metoder för att samverkan ska kunna ske i individuella fall på den lokala, operativa nivån. Detta motiverar en uppföljning utifrån indikatorn över andel kommuner där socialtjänstens verksamhetsområde våld i nära relationer har aktuella skriftliga överenskommelser om samverkan i enskilda ärenden med externa aktörer (se avsnitt 11.1).

Ett ytterligare område för samverkan är mellan kommuner när det gäller personer som utsatts för våld av närstående och som på grund av hotbild behöver flytta till annan kommun. Boverket följer upp denna information inom ramen för sin bostadsmarknadsenkät, vilket bör läggas till bland indikatorerna. Det är också möjligt att inom ramen för denna indikator följa upp om kvinnor som utsatts för våld av närstående har fått förtur till bostad i kommunen. Länsstyrelserna har i en kartläggning på området konstaterat att kommunerna tillhandahåller olika insatser för att stödja våldsutsatta till stadigvarande boende efter vistelse i skyddat boende, till exempel sociala kontrakt, möjlighet till förtur samt stöd i att söka bostad. Insatserna varierar mellan kommunerna, vilket bland annat beror på att förutsättningarna skiljer sig åt. Bland annat har bostadsmarknaden en stor påverkan på kommunernas möjligheter att ge stöd. Kommunerna beskriver att samverkan över kommungränserna ofta innebär utmaningar och efterfrågar mer stöd och samordning från nationell och regional nivå.[68] Detta motiverar att det ingår en indikator som följer upp samverkan mellan kommunerna på just detta område.

[68] Länsstyrelsen Västerbotten (2022). *Till stadigvarande boende. Kartläggning av kommuners insatser för att hjälpa våldsutsatta personer med eller utan barn att ordna stadigvarande boende efter vistelse i skyddat boende eller annat tillfälligt boende.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

14.4.5 Förslag på indikatorer inom området brottsbekämpning

Mäns våld mot kvinnor

37. Antal handlagda misshandelsbrott mot kvinna totalt respektive mot flicka 15–17 år, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
38. Antal handlagda brott om grov fridskränkning mot kvinna totalt, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
39. Antal handlagda våldtäktsbrott (inkl. oaktsam våldtäkt) mot kvinna totalt respektive mot flicka 15–17 år, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
40. Antal handlagda brott om sexuellt ofredande (exkl. exhibitionism) mot kvinna totalt respektive mot flicka 15–17 år, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
41. Andelen beviljade kontaktförbud av de ansökta kontaktförbuden per region. (Åklagarmyndigheten.)
42. Genomströmningstid (mediantid) från framställan till beslut avseende kontaktförbud. (Åklagarmyndigheten.)
43. Andel anmälda våldtäktsärenden som från anmälningstillfället får ett åklagarinträde inom 48 timmar, per kalenderår. (Polismyndigheten.)

Våld i nära relationer

44. Antal handlagda brott om fysiskt våld[69] totalt mot kvinna respektive man i en parrelation, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
45. Antal handlagda brott om misshandel mot kvinna respektive man i en parrelation, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)

[69] Brottstyper som ingår: Försök till mord eller dråp, Misshandel, Grov kvinnofridskränkning och Grov fridskränkning.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

46. Antal handlagda brott om grov kvinnofridskränkning, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
47. Antal handlagda brott om grov fridskränkning, mot kvinna respektive man i en parrelation, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
48. Antal handlagda brott om psykiskt våld[70] totalt mot kvinna respektive man i en parrelation, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
49. Antal handlagda brott om sexuellt våld[71] totalt mot kvinna respektive man i en parrelation, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
50. Antal handlagda brott om våldtäkt (inkl. oaktsam våldtäkt), mot kvinna respektive man, i en parrelation, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
51. Antal handlagda barnfridsbrott mot flicka respektive pojke, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)

Hedersrelaterat våld och förtryck

52. Antal handlagda brott om hedersförtryck, mot vuxna respektive minderåriga samt uppdelat på kön, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
53. Antal handlagda brott om äktenskapstvång, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
54. Antal handlagda brott om vilseledande äktenskapsresa, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
55. Antal handlagda barnäktenskapsbrott, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)

[70] Brottstyper som ingår: Olaga frihetsberövande, Olaga tvång, Olaga förföljelse, Olaga hot, Olaga integritetsintrång och Ofredande.
[71] Brottstyper som ingår: Våldtäkt (inkl. oaktsam våldtäkt), Sexuellt övergrepp, Oaktsamt sexuellt övergrepp och Sexuellt ofredande.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

56. Antal handlagda könsstympningsbrott, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)

Prostitution och människohandel för sexuella ändamål

57. Antal anmälda brott om köp av sexuell tjänst per år. (Anmälda brott, Brå.)
58. Antal anmälda brott om köp av sexuell handling av barn per år. (Anmälda brott, Brå.)
59. Antal anmälda koppleribrott per år. (Anmälda brott, Brå.)
60. Antal anmälda brott om människohandel för sexuella ändamål, med vuxna respektive minderåriga, per år. (Anmälda brott, Brå.)
61. Antal handlagda brott om köp av sexuell tjänst, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
62. Antal handlagda brott om köp av sexuell handling av barn, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
63. Antal handlagda koppleribrott, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)
64. Antal handlagda brott om människohandel för sexuella ändamål, med vuxna respektive minderåriga, och därav antal och andel personuppklarade brott, per år. (Handlagda brott, Brå.)

Lagförda brott

65. Antal lagförda barnfridbrott, per år. (Personer lagförda för brott, Brå.)
66. Antal lagförda brott om grov kvinnofridskränkning, per år. (Lagförda brott, Brå.)
67. Antal lagförda brott om hedersförtryck, per år. (Lagförda brott, Brå.)
68. Antal lagförda brott om äktenskapstvång, per år. (Lagförda brott, Brå.)

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

69. Antal lagförda brott om vilseledande äktenskapsresa, per år. (Lagförda brott, Brå.)
70. Antal lagförda barnäktenskapsbrott, per år. (Lagförda brott, Brå.)
71. Antal lagförda könsstympningsbrott, per år. (Lagförda brott, Brå.)
72. Antal lagförda våldtäktsbrott (inkl. grov), per år. (Lagförda brott, Brå.)
73. Antal lagförda brott om oaktsam våldtäkt, per år. (Lagförda brott, Brå.)
74. Antal lagförda brott om koppleri (inkl. grovt), per år. (Lagförda brott, Brå.)
75. Antal lagförda brott om köp av sexuell tjänst, per år. (Lagförda brott, Brå.)
76. Antal lagförda brott om köp av sexuell handling, per år. (Lagförda brott, Brå.)

Motivering

Vi har valt att lägga till fler indikatorer än tidigare för att följa utvecklingen inom området brottsbekämpning (se avsnitt 14.3.6). Skälen till detta är bland annat att bättre spegla delmålets omfattning och innehåll och att skapa en tydlighet om vilka brott som omfattas av delmålet. Därtill är brottsbekämpningen en viktig del av strategin, där det finns mycket statistik att tillgå jämfört med övriga strategiska områden inom strategin. Vi har fått förslagen till möjliga indikatorer av Brå.

Vi har valt att lägga till antal handlagda brott inom olika brottskategorier, med information om antal och andel personuppklarade brott bland indikatorerna som lett till personuppklaring (personuppklaringsprocenten). Indikatorerna baseras på statistiken över handlagda brott. Indikatorerna har indelats i fyra uppföljningsområden: mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Vissa av indikatorerna är en sammanslagning av flera brottstyper (indikator 44,

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

48 och 49) om fysiskt, psykiskt och sexuellt våld. Vi har valt att ta med dessa för att de kan ge en mer heltäckande bild. Vi har samtidigt också valt att ta med indikatorer av enskilda brott för att möjliggöra en nedbruten statistik.

Antal personuppklarade brott kan tillsammans med handlagda brott utgöra mått på rättsväsendets hantering av ärenden som ryms inom delmål sex. Personuppklaringsprocenten kan vara ett användbart mått på hur stor andel av anmälande personer som får uppleva att den misstänkta gärningspersonen blir åtalad eller lagförd genom utfärdat strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse, även om det inte är givet att gärningspersonen kommer bli fälld för brottsligheten. När det gäller prostitution och människohandel har vi även lagt till anmälda brott, till exempel köp av sexuell tjänst. Detta eftersom dessa brott är så kallade spaningsbrott och därmed blir anmälda brott ett mått på hur effektivt polisen arbetar med denna brottslighet, samt om området prioriteras i polisens verksamhet.[72]

För ett urval av de ovanstående brotten är det möjligt och meningsfullt att även följa upp antalet lagförda brott per år. Vi har också valt att lägga till lagförda brott som indikatorer för att kunna följa utvecklingen avseende detta. Med lagförda brott avses antalet konstaterade brott (både huvudbrott och så kallade bibrott) i fällande domslut, godkända strafföreläggande och meddelade åtalsunderlåtelser. I statistiken över personer lagförda för brott syftar lagförda brott på varje enskilt brott som lagförts och som någon eller några individer lagförts för och där det har konstaterats att gärningspersonen är skyldig. Lagföringsbeslut i statistiken över handlagda brott innebär ett lagföringsbeslut där åklagaren beslutar om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande, eller meddela åtalsunderlåtelse eller straffvarning.[73]

Liksom tidigare ingår även andelen beviljade kontaktförbud av de ansökta kontaktförbuden per region och genomströmningstiden (mediantid) från framställan till beslut avseende kontaktförbud bland indikatorerna. Kontaktförbud innebär att en person förbjuds att besöka, kontakta och följa efter en annan person. I vissa fall innebär kontaktförbudet även ett förbud att besöka platser och områden där den andre vistas, eller områden i anslutning till sådana platser. Kontaktförbud kan utgöra en skyddsåtgärd för exempelvis kvinnor

[72] Brå (2022). *Köp av sexuella tjänster*. Rapport 2022:3, s. 7.
[73] Brå (2024). *Kriminalstatistik. Begrepp och definitioner.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

och barn som riskerar att utsättas för våld eller andra kränkningar i nära relation. I dagsläget är det emellertid inte möjligt att avgöra hur stor andel av sökta och beviljade kontaktförbud som avser våld eller kränkningar i nära relation. Åklagarmyndighetens bedömning är dock att en majoritet av alla ärenden gällande kontaktförbud har en koppling till sådana former av kränkningar.[74] Indikatorerna avseende kontaktförbud ingår bland indikatorerna eftersom det handlar om viktig skyddslagstiftning för våldsutsatta. Vidare har GREVIO pekat på vikten av att utveckla statistiken avseende kontaktförbud.[75] Likaså kvarstår indikatorn som följer andelen anmälda våldtäktsärenden som får ett åklagarinträde inom 48 timmar från anmälningstillfället. En snabb hantering gynnar brottsoffer och påverkar brottsutredningen positivt. Även om dessa indikatorer inte bara avser mäns våld mot kvinnor har vi valt att lägga de i den kategorin eftersom det är främst flickor och kvinnor som är utsatta.

Att det är många indikatorer för att följa upp utvecklingen inom området brottsbekämpning kan vara ett problem. Flera aktörer har påtalat vikten av att hålla nere mängden indikatorer. En lösning på detta kan vara att redovisa indikatorerna i mer övergripande kategorier. Sådana kombinationer av flera olika brott skulle kunna ge en mer övergripande bild jämfört med att följa statistiken indelat på varje brott separat. Det är något som Jämställdhetsmyndigheten i samarbete med Brå bör undersöka vidare. Att redovisa brotten separat innebär dock en tydlighet om vilka brott som omfattas av delmålet och speglar delmålets bredd. Samtliga indikatorer behöver dock inte nödvändigtvis ingå i samtliga uppföljningar, utan urvalet av indikatorer kan analyseras inför en ny uppföljning utifrån vilka aspekter som är i fokus för uppföljningen. Det är inte heller rimligt att aktörer på regional och lokal nivå ska följa upp samtliga indikatorer, vilket gör att även här behöver ett urval ske utifrån regionala och lokala behov.

[74] Skr. 2024/25:69. *Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor*, s. 64.
[75] Europarådet (2024). *Building trust by delivering support, protection and justice. Sweden. First thematic evaluation report.* (GREVIO(2024)12), punkt 29.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

14.4.6 Förslag på indikatorer för att mäta återfallsförebyggande arbete

77. Andel kommuner där socialtjänsten erbjuder stödsamtal till våldsutövare med biståndsbeslut. (ÖJ, Socialstyrelsen.)
78. Andel kommuner där socialtjänsten erbjuder stödsamtal till våldsutövare utan biståndsbeslut. (ÖJ, Socialstyrelsen.)
79. Andel partnervåldsklienter i Kriminalvården som bedöms ha medelhög eller hög risk för återfall, som har genomfört ett program mot relationsvåld under verkställighet i frivård eller anstalt. (Kriminalvårdsregistret, Kriminalvården.)
80. Andel sexualbrottsklienter i Kriminalvården som bedöms ha medelhög eller hög risk för återfall, som har genomfört ett program mot sexualbrott under verkställighet i frivård eller anstalt. (Kriminalvårdsregistret, Kriminalvården.)

Motivering

Sedan 2021 har socialnämnderna ett ansvar att verka för att personer som utsätter eller har utsatts närstående för våld ska förändra sitt beteende. Mot bakgrund av socialtjänstens ansvar är det rimligt att över tid följa andel kommuner där socialtjänsten erbjuder stödsamtal till våldsutövare med eller utan biståndsbeslut (indikator 77–78). Indikatorerna 79–80 handlar om att följa upp det återfallsförebyggande arbetet som sker inom Kriminalvårdens regi. Syftet med Kriminalvårdens behandlingsprogram är att minska risken för återfall i brott genom att ge klienten nya kunskaper, färdigheter och insikter.

14.4.7 Behov av fortsatt utveckling av indikatorer och uppföljningen i stort inom våldsområdet

Det finns fortsatta utvecklingsbehov kopplat till de indikatorerna.

När det gäller indikatorerna för att följa upp brottsbekämpningen har GREVIO pekat på vikten av att utveckla utbytena inom rättsväsendet så att det går att följa ärenden genom hela rättskedjan samt utveckla ärendekategorier som tydliggör vilken typ av relation som finns mellan förövare och våldsutsatt (se avsnitt 14.1.3). Det pågår

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

just nu ett utvecklingsarbete vid rättsväsendets myndigheter som handlar om att utveckla datainsamlingen. De problem som GREVIO har pekat på när det handlar om att följa ärenden genom hela rättskedjan kommer därigenom att åtgärdas. När datainsamlingen har utvecklats bör därför indikatorer som tar sikte på lagföringen för relevanta brott ingå bland indikatorerna för att följa upp delmål sex.

Det pågår även utvecklingsarbete där det eventuellt kommer att bli möjligt att inhämta registerdata från socialtjänsten (se avsnitt 14.1.3). Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att lämna förslag till hur ett nationellt uppföljningssystem av ärenden där ett barn eller en vuxen har blivit bortförd kan utformas. Det kan stärka uppföljningen avseende hedersrelaterat våld och förtryck. Likaså bereds förslag om ett socialtjänstdataregister i Regeringskansliet. Personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck och prostitution och människohandel är svåra att nå med enkäter. Socialstyrelsen har konstaterat att breda befolkningskartläggningar av hedersrelaterat våld och förtryck är svåra att genomföra av metodologiska, etiska, tekniska och teoretiska skäl.[76] För dessa målgrupper krävs därför även särskilda och riktade uppföljningar, till exempel liknande den omfattningskartläggning av prostitution som Jämställdhetsmyndigheten genomförde 2021.[77]

En brist med nuvarande indikatorer är att de inte går att följa upp utifrån ett funktionshinderperspektiv eller utifrån hbtqi-personers utsatthet. Det finns en tydlig koppling mellan funktionsnedsättning och utsatthet för fysiskt, psykiskt och sexuellt våld både i barndomen och i vuxen ålder. Kopplingen mellan funktionsnedsättning och våld är ännu starkare då det rör allvarligare fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld under barndomen. Risken för att utsättas för våld är över lag större för kvinnor än män med funktionsnedsättning.[78] Utsatta grupper såsom personer med funktionsnedsättning har också generellt ett lägre förtroende för myndigheter och rättsväsendet, vilket kan påverka svarsfrekvensen i enkäter. Det behövs kännedom kring utsatta gruppers tillit till myndigheter för att kunna utforma insatser och åtgärder på området. Dessa utmaningar gör sammantaget att det finns ett stort behov av att utveckla stati-

[76] Socialstyrelsen. (2019). *Ett liv utan våld och förtryck.* Artikelnummer 2019-3-17.
[77] Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel,* Rapport 2021:23
[78] Myndigheten för delaktighet (2023). *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning.* Rapport 2023:11. Myndigheten för delaktighet (2023). *Statistik om förekomst av våld mot personer med funktionsnedsättning. Bilaga 2.* Rapport 2023:15.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

stiken så att det går att följa upp utifrån ett funktionshinderperspektiv. Det är därför viktigt att det, utöver de förslag som lämnas här, genomförs ett aktivt utvecklingsarbete för att särskilt kunna följa utveckling avseende våldsutsatthet för särskilt sårbara grupper. SCB har under de senaste åren haft i uppdrag att utveckla statistik om personer med funktionsnedsättning.[79] Det arbete som myndigheten har gjort kan tjäna som ett gott exempel för fler myndigheter. Därutöver finns det behov av att se över bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken för att se till så att fler myndigheter har rättsliga förutsättningar att bredda sitt arbete.[80] När det gäller statistik om hbtqi-personers våldsutsatthet har nyligen ett undantag om förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter för framställning av officiell statistik om otrygghet och utsatthet för brott trätt i kraft.[81] Undantag från förbudet om behandling av känsliga personuppgifter om enskilda personers sexuella läggning finns sedan tidigare för framställning av statistik om folkhälsans utveckling och smittskydd. Det finns inte något motsvarande undantag för framställning av officiell statistik om jämställdhet. Enligt SCB befinner sig dock statistikutvecklingen i ett skede där det är för tidigt att bedöma om ett sådant undantag vore nödvändigt för att framställa indikatorer för uppföljning av det sjätte delmålet.

Det finns också ytterligare områden som vi har identifierat där det behöver ske utveckling av indikatorer. När det gäller frågor om oro och otrygghet i NTU bör det övervägas om frågor som handlar om oro och otrygghet för brott eller våld kopplat till bostad (egen eller annans) samt oro för en specifik person ska ingå. I dag är frågorna om oro kopplade till allmän plats som det egna bostadsområdet, men inte den egna bostaden eller om någon känner oro för en specifik person. För att kunna svara på om det är lämpligt att lägga till detta behöver Brå först utreda frågan. Det bör vidare ske ett utvecklingsarbete för att på sikt inkludera en indikator om antal personers som lever med skyddade personuppgifter på grund av våld i nära relation eller hedersrelaterat våld och förtryck. I dag är det Skatteverket som

[79] Statistiska Centralbyrån (2024). *Levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning. Slutrapport regeringsuppdrag.* 2024:4.
[80] Se Brå (2022). *Redovisning av uppdraget att analysera möjligheterna att i NTU inkludera bakgrundsinformation om hbtqi-identitet och andra diskrimineringsgrunder*. Se även Myndigheten för delaktighet (2023). *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning.* Rapport 2023:11.
[81] Se bilaga till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken där denna ändring trädde i kraft den 1 januari 2025.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

publicerar statistik över antal personer med skyddade personuppgifter. Även uppgifter från Integritetskyddsmyndigheten, som har fått i uppdrag att utveckla sitt IT-stöd och statistik rörande incidenter kring skyddade personuppgifter, bör övervägas som en indikator framöver.[82]

Givet att det pågår utvecklingsarbete för att förbättra statistiken på området bör Jämställdhetsmyndigheten ansvara för att kontinuerligt stämma av att indikatorerna som används är relevanta och ändamålsenliga. Det kräver en nära samverkan med de myndigheter vars statistik används för uppföljningen, och då särskilt Brå, Socialstyrelsen och SCB. Att utvärdera luckor i statistiken liksom behov av nya och kompletterade källor är en del i det långsiktiga arbetet med framställning av jämställdhetsstatistik. Det innebär att valet av indikatorer kan komma att justeras och kompletteras utifrån föränderliga statistikbehov och datatillgång.

14.5 Jämställdhetsmyndigheten bör lämna en fördjupad uppföljning vart fjärde år

Förslag: Jämställdhetsmyndigheten bör följa upp det sjätte delmålet utifrån fastslagna indikatorer. Denna uppgift bör regleras i Jämställdhetsmyndighetens instruktion. Jämställdhetsmyndigheten behöver genomföra uppgiften, i nära samråd med Brå, SCB och Socialstyrelsen samt andra relevanta statistikansvariga myndigheter. Berörda myndigheter behöver bistå Jämställdhetsmyndigheten i uppföljningen till regeringen, förslagsvis i form av underlag som lämnas till Jämställdhetsmyndigheten. Den fördjupade uppföljningen bör lämnas vart fjärde år, i stället för vartannat som i dag.

Skälen för vårt förslag

Jämställdhetsmyndigheten bör enligt vår bedömning framgent följa upp det sjätte delmålet och den nationella strategin utifrån fastslagna indikatorer. De indikatorer som Jämställdhetsmyndigheten avser att använda för uppföljningen behöver framgå tydligare i myndighetens uppföljningsrapporter. Rapporterna bör också i större utsträckning ta

[82] Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2024/00287. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Integritetsskyddsmyndigheten.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

avstamp i de fastslagna indikatorerna. Vi har lämnat förslag på 80 indikatorer (se avsnitt 14.4), men Jämställdhetsmyndigheten behöver själva, i nära samverkan med Brå, SCB och Socialstyrelsen, besluta vilka indikatorer som ska användas i kommande uppföljningar. En träffsäker uppföljning av det sjätte delmålet och ett kommande sjunde delmål om hedersrelaterat våld och förtryck (se avsnitt 3.1) kräver dessutom ett kontinuerligt samarbete mellan dessa aktörer. Det handlar bland annat om att statistikansvariga myndigheter behöver bistå Jämställdhetsmyndigheten med den rapport utifrån indikatorerna som Jämställdhetsmyndigheten lämnar till regeringen. När det gäller att följa upp den nuvarande målsättningen i strategin om effektivare brottsbekämpning använder Jämställdhetsmyndigheten främst statistik från Brå. Det är komplext att följa brottsbekämpningen. Den rör flera processer där flera olika myndigheter är involverade. Det finns därtill mycket statistik att tillgå på området. Detta motiverar att det finns ett större antal indikatorer för att följa upp utvecklingen jämfört med övriga områden inom strategin. Brås ansvar för kriminalstatistiken gör att myndigheten är bäst lämpad att ge underlag, inklusive analys av, de indikatorer som används för att följa upp denna del av delmål sex och tillhörande strategi. Vi bedömer därför att Brå bör lämna underlag till Jämställdhetsmyndigheten för att följa utvecklingen av brottsbekämpningen inom delmål sex. Detta underlag blir sedan en viktig del i Jämställdhetsmyndighetens samlade uppföljning till regeringen. Det kan också finnas behov av att Socialstyrelsen ger underlag till Jämställdhetsmyndigheten utifrån de indikatorer som de ansvarar för, som sedan kan ingå i Jämställdhetsmyndighetens samlade arbete.

Det finns vidare behov av att utveckla indikatorerna och uppföljningen, vilket behöver ske genom myndighetsgemensamt arbete. Vi bedömer att uppföljningen behöver stärkas, och att Jämställdhetsmyndigheten har en viktig roll både i att stötta myndigheternas arbete och i att bistå regeringen med uppföljningar av myndigheternas arbete. Vi har i kapitel 8 föreslagit ett stärkt samordningsuppdrag för Jämställdhetsmyndigheten. Vi bedömer att de myndigheter som kan behöva lämna underlag till Jämställdhetsmyndigheten inom ramen för uppföljningen kan göra det utifrån den förstärkta styrningen som vi där föreslår. Det bör bidra till ökad samstämmighet kring lägesbild och möjlighet för Jämställdhetsmyndigheten att säkra underlag från övriga myndigheter.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Vår bedömning är att Jämställdhetsmyndighetens uppgift om att följa upp det sjätte delmålet och den nationella strategin utifrån fastslagna indikatorer behöver regleras på ett tydligare sätt i myndighetens instruktion. En sådan reglering kommer att tydliggöra att Jämställdhetsmyndigheten ska bistå regeringen med uppföljning och analys om samhällsutvecklingen utifrån utvalda indikatorer, samt av arbetet för att uppnå delmålet. Statskontoret har pekat på att Jämställdhetsmyndigheten i högre grad behöver bidra till att utveckla styrningen av jämställdhetspolitiken. Det kan till exempel handla om att formulera förslag på aktiviteter och insatser till beslutsfattare. Det räcker inte bara med att ta fram och sprida kunskap för att uppnå en förändring i praktiken.[83] Vi bedömer att en tydligare uppgift i instruktionen om uppföljning utifrån fastslagna indikatorer och kompletterande analys kan bidra till att synliggöra Jämställdhetsmyndighetens uppgift om att bidra till styrningen av jämställdhetspolitiken. Syftet med uppföljningen utifrån indikatorer är att regeringen och andra berörda aktörer ska kunna följa utvecklingen i samhället i stort. Det är främst Jämställdhetsmyndigheten som ska bistå regeringen med underlag för att kunna följa den nationella utvecklingen. Uppföljningen syftar till att visa huruvida utvecklingen går åt rätt håll eller inte. Detta kan kräva ytterligare analys. Går den inte i önskvärd riktning måste regeringen kunna sätta in åtgärder. Uppföljningen är alltså även ett sätt att identifiera vilka utvecklingsområden som finns.

I dag har Jämställdhetsmyndigheten i uppgift att vartannat år lämna en fördjupad uppföljning om delmål sex till regeringen. Regeringen lämnar utifrån Jämställdhetsmyndighetens uppföljning en skrivelse till riksdagen. Det är en avvägning hur ofta en sådan uppföljning ska ske, men vi bedömer att det är mer motiverat att lämna en fördjupad uppföljning vart fjärde år. Det finns då en längre tidsperiod att analysera. Att göra en uppföljning alltför ofta, utan nya resultat är inte motiverat utifrån arbetsinsatsen på såväl Jämställdhetsmyndigheten som Regeringskansliet.

Eftersom det inte går att få en heltäckande bild enbart med användning av indikatorer behöver de kompletteras med fördjupade analyser av särskilda fokusområden. Ett exempel är Jämställdhetsmyndighetens eget initiativ att komplettera uppföljningsrapporterna med forskarrapporter. Ett annat exempel är de uppföljningsintervjuer

[83] Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten.* Rapport 2024:12.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

som Brå genomför utifrån NTU och som kan vara ett viktigt underlag för fördjupad analys. Alla myndigheter ska också enligt de allmänna bestämmelserna i det ekonomiadministrativa regelverket följa upp sitt eget arbete och säkerställa att det är effektivt. Myndigheter, kommuner och regioner ska själva följa upp ärenden, insatser och åtgärder. Det är avgörande för att de ska kunna säkerställa att deras verksamhet är effektiv och av god kvalitet (se kapitel 13).

Jämställdhetsmyndigheten kan utifrån årsredovisningar och särskilda redovisningar göra en samlad uppföljning och bedömning av myndigheternas arbete utifrån det sjätte delmålet. Jämställdhetsmyndighetens analys bör i ett sådant arbete i huvudsak analysera de myndigheter som har en central roll för att uppnå den nationella strategin. Om myndigheternas återrapportering utifrån jämställdhetspolitiken och det sjätte delmålet saknas eller brister, kan Jämställdhetsmyndigheten bidra med förslag till hur redovisningen kan utvecklas till berörda myndigheter och regeringen.

Vi bedömer vidare att det behöver bli tydligare vilka indikatorer som bara är avsedda för nationell nivå och vilka som bör brytas ned för att användas i regional och lokal uppföljning. Det skulle underlätta för länsstyrelserna, som har i uppgift att analysera utvecklingen av arbetet i länet. Här krävs ett fortsatt utvecklingsarbete i nära samverkan mellan Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna. Samverkan behöver också ske med de myndigheter som samlar in den statistik som ligger till grund för uppföljningen, till exempel Brå, Socialstyrelsen och SCB. Syftet är att underlätta den regionala uppföljningen, som behöver vara tydlig och återkommande samt jämförbar. Det är också viktigt för den regionala och lokala nivån att det går att bryta ned indikatorerna och undersöka hur man själv ligger till. Detta eftersom många aktörer saknar egen kapacitet att samla in och analysera sådan data. Att nationella statistikansvariga myndigheter kan bistå med sådan statistik förbättrar möjligheterna till ett kunskapsbaserat arbete på regional och lokal nivå.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

14.6 Prevalensstudie

Förslag: Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK) får i uppdrag att genomföra en uppföljande befolkningsundersökning om omfattningen av utsatthet för våld och dess påverkan på hälsan.

Skälen för vårt förslag

Enligt Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) ska parterna sträva efter att regelbundet utföra befolkningsbaserade undersökningar för att bedöma den allmänna förekomsten av och utvecklingstendenser för alla former av våld som faller inom ramen för konventionen (artikel 11). Befolkningsundersökningar ger fördjupad information om utvecklingen på området och utgör ett värdefullt underlag inför fortsatta insatser. GREVIO har också påtalat att Sverige regelbundet bör genomföra studier som är inriktade på mäns våld mot kvinnor.[84]

Sedan 2014 har olika myndigheter genomfört tre nationella befolkningsundersökningar om kvinnors och mäns våldsutsatthet inom ramen för det sjätte delmålet. År 2014 genomförde NCK en befolkningsundersökning för att öka kunskapen om omfattningen av utsatthet för våld i ett livsperspektiv samt våldets påverkan på hälsa.[85] Brottsförebyggande rådet publicerade 2014 respektive 2024 befolkningsundersökningar om våld i nära relation.[86] Stiftelsen Allmänna Barnhuset har på regeringens uppdrag genomfört fem nationella prevalensstudier för att undersöka förekomsten av våld mot barn i Sverige. Den senaste studien publicerades 2023.[87]

NCK:s befolkningsstudie studerar utsatthet för sexuellt, fysiskt och psykiskt våld bland kvinnor och män på nationell nivå. Studien undersöker också kopplingen till ohälsa. Brås befolkningsundersök-

[84] Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden. GREVIO/Inf(2018)15*, punkt 65.
[85] Nationellt centrum för kvinnofrid (2014). *Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa.* NCK-rapport 2014:1.
[86] Brå (2014). *Brott i nära relationer. En nationell kartläggning.* Rapport 2014:8. Brå (2024). *Brott i nära relation. Kartläggning av utsatthet under 2022 och under livstiden.* Rapport 2024:4.
[87] Jernbro, C., Landberg, Å. & Thulin, J. (2023). *Våld mot barn 2022, En nationell kartläggning*, Stiftelsen Allmänna Barnhuset.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ningar har varit inriktade på våld i nära relationer. I rapporten definieras nära relation som en som en pågående eller avslutad partnerrelation som varat minst en månad. Med partnerrelation menas ett förhållande med en partner, vare sig man bor eller har bott ihop eller inte. Det kan till exempel vara med en pojkvän/flickvän, make/maka eller sambo/särbo. Det kan också vara långvarig dejting eller annan intim/sexuell relation. Definitionen som Brå använder av våld i nära relationer är alltså snävare en den definition av våld i nära relation som vi har föreslagit ska ingå i det jämställdhetspolitiska delmålet.[88] Resultaten i rapporten bygger på ett särskilt utformat frågeavsnitt om olika former av våld av en nuvarande eller tidigare partner. Frågeavsnittet ingick i både webb- och postenkäten för Nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2023.

Uttryck för mäns våld mot kvinnor utanför nära partnerrelationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel har inte ingått i Brås rapporter. I den årliga nationella trygghetsundersökningen finns information om utsatthet för olika brott kopplat till delmål sex, såsom hot, misshandel och sexualbrott. Frågorna handlar dock endast om utsattheten för brott under föregående år. Det är därför angeläget att de årliga nationella trygghetsundersökningarna och den befolkningsundersökning som Brå har publicerat 2024 kompletteras med information om utsatthet utifrån ett livsloppsperspektiv och om fler dimensioner av våldsutsatthet än de som fångas genom Brås rapporter. Det finns forskning som visar att den som har utsatts för våld som ung löper högre risk att utsättas som vuxen. En studie som kopplar utsatthet för våld till hälsa ger en fördjupad bild av allvaret med utsattheten. Att utsättas för våld är livsgenomgripande och försämrar livskvaliteten på flera områden: hälsa, ekonomiskt, boende, existentiellt. När hälsan påverkas får det också konsekvenser för samhällsekonomin genom sjukdagar och minskad arbetsförmåga.

En särskild befolkningsundersökning om våldsutsatthet kan ge en fördjupad bild av våldsutsattheten och dess konsekvenser, även över tid. Det är av högsta vikt att inte bara mäta förekomsten av en brottslig handling, utan också fråga om händelser som inte nödvändigtvis är brottsliga, eftersom vi vet genom studier att även de kan påverka människor negativt på en rad olika sätt. Att ställa frågor om våldets hälsokonsekvenser är viktig kunskap för att kunna förebygga

[88] SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld*, s. 150.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

och stödja/behandla utsatta personer på bästa möjliga sätt. På så sätt kan en befolkningsundersökning om våldsutsatthet utgöra ett viktigt bidrag till kunskapsutvecklingen. Vår bedömning är att en sådan undersökning skulle bidra till att säkerställa kunskapsbaserat stöd och andra insatser till både våldsutsatta och våldsutövare. Det är också ett viktigt underlag till regeringen och andra aktörer för att följa Sveriges efterlevnad av Istanbulkonventionen. En prevalensstudie behöver samordnas med kommande eventuella prevalensstudier om våld mot barn för att säkerställa att de kompletterar varandra. Det är angeläget att båda dessa studier kommer till stånd, för att synliggöra utsatthet för det våld som omfattas av vårt föreslagna delmål samt förslag till nationell strategi (se kapitel 12). Brås senaste befolkningsundersökning om våld i nära relation behöver även beaktas vid genomförandet.

Norge har nyligen genomfört en prevalensstudie.[89] En uppdaterad prevalensstudie i Sverige skulle möjliggöra för jämförelser mellan länderna och ökade möjligheter till erfarenhetsutbyte. Sverige kan också dra nytta av Norges erfarenheter med genomförandet av studien. Den norska studien var bredare än de nära relationerna och inkluderade också till exempel våld under barndomen och våld från andra än partner.

Vi bedömer att NCK är den aktör som har bäst förutsättningar att genomföra prevalensstudien. NCK:s placering vid Uppsala universitet är i sig ett tungt vägande skäl till att just de ska få uppdraget. NCK bedriver forskning med anknytning till den kliniska verksamheten inom området mäns våld mot kvinnor. De bedriver utbildningsverksamhet och sköter också driften av de nationella stödtelefoner som riktar sig till våldsutsatta personer. Denna koppling mellan praktiskt arbete med stöd till våldsutsatta och forskning på området är unik. NCK:s djupa förståelse och kunskap om mäns våld mot kvinnor gör dem till den aktör som är bäst lämpad att genomföra en bred befolkningsundersökning som fångar in samtliga aspekter av det jämställdhetspolitiska delmålet. NCK har också fått i uppdrag att förbereda genomförandet av en befolkningsstudie avseende utsatthet för mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation, hedersrelaterat våld

[89] Dale, M. T. G., Aakvaag, H. F., Strøm, I. F., Augusti, E. M., & Skauge, A. D. (2023). *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen.* Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. (Rapport 1).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål.[90]

Som vi har redogjort för i avsnitt 14.1.2 finns det flera särskilda utmaningar för att få information om våldsutsatthet. Möjligheterna att få in ett bra underlag ökar om den som genomför studien har djup förståelse inom området. Att studien görs inom ramen för NCK:s forskningsverksamhet bidrar till ökad kvalitet.

NCK:s studie från 2014 visade på en tydlig koppling mellan utsatthet för våld och fysisk och psykisk ohälsa senare i livet. De kvinnor och män som hade utsatts för allvarligt sexuellt, fysiskt och/eller psykiskt våld uppgav i betydligt högre utsträckning symtom på depression och riskbruk av alkohol, och även kroppsliga symtom som huvudvärk, smärta i axlar eller nacke, yrsel eller återkommande tarmbesvär jämfört med dem som inte varit utsatta. Det var även flera gånger vanligare att uppge symtom på posttraumatiskt stressyndrom och självskadebeteende. Att följa upp och vidare undersöka denna koppling mellan våldsutsatthet och hälsa genomförs lämpligen av NCK, i samråd med berörda aktörer såsom Brå, Folkhälsomyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen.

Den data som NCK samlade in 2014 har också kunnat användas för att presentera statistik om förekomst av våld mot personer med funktionsnedsättning. Som vi konstaterat i detta avsnitt är det en brist med de indikatorer som används i dag att de inte kan användas för att synliggöra våldsutsattheten för personer med funktionsnedsättning. En uppföljande studie liknande Våld och hälsa från 2014 är även utifrån det perspektivet önskvärd. Det är då viktigt att uppdraget till NCK omfattar att belysa våldsutsatthet utifrån funktionshinder, vid sidan av kön. Likaså behöver även våldsutsatthet utifrån sexuell läggning, könsidentitet och ålder ingå i studien.

Det finns ingen aktör som har ett tydligt utpekat ansvar för genomförandet av återkommande prevalensstudier för att följa förekomsten av våldsutsatthet hos unga och vuxna kvinnor och män utifrån hela delmål sex. Brå har i uppgift att årligen genomföra den nationella trygghetsundersökningen (se avsnitt 13.3.4). NCH har i dag i uppgift enlig sin förordning att regelbundet undersöka omfattningen av specifikt hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige

[90] Arbetsmarknadsdepartement, Regeringskansliet. A2024/01413 (delvis) A2024/01447. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

och utvecklingen av samhällets insatser på området (3 § p. 7). Denna uppgift ska tas över av Jämställdhetsmyndigheten (se avsnitt 6.5.3). Polismyndigheten ska även enligt sin instruktion redovisa uppgifter från föregående år om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige (14 §). I redovisningen ska myndigheten även lämna förslag på hur människohandel kan förebyggas och bekämpas.[91] Utredningen En uppväxt fri från våld har föreslagit att våld mot barn i Sverige ska följas upp genom en nationell prevalensundersökning som genomförs vart femte år. Folkhälsomyndigheten bör enligt utredningen få i uppdrag att ansvara för genomförandet. Vi bedömer att ett sådant uppdrag bör ges.

Genom den så kallade autonomireformen beslutade regeringen att minska detaljregleringen av universitet och högskolor. Regeringen uttalade även att styrningen av lärosätena genom uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrevet bör minska. I samband med detta upphävdes den förordning som tidigare styrde NCK:s verksamhet (se avsnitt 6.2). Detta innebär att ett uppdrag om en prevalensstudie inte kan regleras som en återkommande uppgift i en förordning. I stället kan regeringen ge NCK vid Uppsala universitet ett uppdrag i regleringsbrevet eller i särskild ordning med tillhörande finansiering. Vi bedömer att denna lösning rimmar med regeringens intentioner bakom autonomireformen. Den prevalensstudie som NCK genomförde 2014 genomfördes utan ett regeringsuppdrag. Möjligheterna till det såg annorlunda ut då på grund av bättre ekonomiska förutsättningar jämfört med i dag, enligt uppgift från NCK. Befolkningsstudier har dessutom blivit mer kostsamma, eftersom det bland annat är svårare att nå respondenter i dag.

Vi har som alternativ till vårt förslag övervägt om en förvaltningsmyndighet i stället bör få en instruktionsenlig uppgift att säkerställa att en prevalensstudie genomförs vart femte år. Jämställdhetsmyndigheten är i så fall i sin roll som förvaltningsmyndighet för jämställdhetspolitiken en naturlig aktör för en sådan uppgift. Samtidigt har inte myndigheten i dagsläget rätt organisation, kompetens eller någon tidigare erfarenhet av att genomföra en sådan studie. Ett ytterligare alternativ är att ge Brå i uppgift att bredda de studier som myndigheten genomfört om våld i nära relationer för att även fånga andra uttryck för mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck

[91] Förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

samt prostitution och människohandel. Vi bedömer dock att de fördelar vi angivit ovan till varför NCK bör få uppdraget överväger.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

15 Konsekvenser av utredningens förslag

I detta kapitel redogör vi för konsekvenserna av våra förslag och bedömningar.

15.1 Krav på konsekvensanalysen

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, region, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.[1]

Enligt våra direktiv ska vi göra kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Om förslagen innebär ökade offentliga finansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska vi redovisa de särskilda överväganden vi har gjort enligt 14 kap. 3 § regerings-

[1] Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar i kraft. Den nya förordningen gäller inte för denna utredning, utan endast för de kommittéer och särskilda utredare som har tillkallats efter ikraftträdandet, se ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

formen. Barnrätts- och ungdomsperspektivet ska vara en utgångspunkt i arbetet när det gäller barn och unga och därmed bör barns och ungas åsikter och erfarenheter beaktas.

Vidare ska vi beskriva viktiga ställningstaganden som vi har gjort vid utformningen av förslagen liksom alternativa lösningar som vi har övervägt samt skälen till att de har valts bort. Detta har vi gjort löpande i texten. Vi lämnar förslag för effektivare styrning och ökad samverkan (se kapitel 8). Vi lämnar även förslag på nationell strategi (se kapitel 12) och förstärkt uppföljning (se kapitel 14).

15.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

Det våld som omfattas av det nuvarande sjätte delmålet är kostsamt för samhället, utöver att det orsakar mänskligt lidande. En rapport som studerat riskfaktorer och konsekvenser av våld i nära relation i Sverige visade att våldet har stora och bestående negativa effekter på arbetsmarknadsutfall, kriminalitet och hälsa såväl för våldsutsatta som våldsutövare. Detta medför betydande kostnader för den enskilda individen, men också för samhället som helhet utöver utgifter inom rättsväsendet. Det handlar om minskade skatteintäkter, högre sjukvårdsutgifter och transfereringar inom välfärdssystemet.[2]

Det europeiska jämställdhetsinstitutet EIGE har uppskattat kostnaderna för könsrelaterat våld i EU under 2019 till cirka 366 miljarder euro. Utifrån beräkningarna för hela EU uppskattar EIGE att kostnaderna för könsrelaterat våld mot kvinnor i Sverige uppgår till cirka 6,6 miljarder euro (under 2019). Kostnaderna för könsrelaterat våld mot män uppskattas till cirka 1,8 miljarder euro. Det partnerrelaterade våldet mot kvinnor i Sverige uppskattas kosta 3,4 miljarder euro. Med könsrelaterat våld avses våld som riktas mot en person på grund av personens kön.[3] Män kan alltså utsättas för könsrelaterat våld även om majoriteten av de som utsätts är kvinnor. I rapporten identifieras ett antal områden som innebär kostnader för våldet, bland annat ekonomiska produktionsförluster och kostnader relaterade till ohälsa, det sociala välfärdssystemet, rättsväsendet och rättsprocesser samt

[2] Karimi, A., Mühlrad, H., Niknami, S., Ornstein, P. & Sandberg, A. (2024). *Våld i nära relationer: riskfaktorer och konsekvenser.* SNS-analys 102.
[3] Begreppet könsrelaterat våld används sparsamt i en svensk kontext. I vårt delbetänkande har vi gjort en närmare genomgång av centrala begrepp inom området. Se SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld*, s. 45 ff.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

personliga kostnader för den våldsutsatta. EIGE konstaterar att även om det inte går att sätta ett pris på flickors och kvinnors liv och lidande, kan uppskattningar av kostnaderna för ekonomiska produktionsförluster, specialiserade verksamheter samt offentliga utgifter kopplade till våldet skapa en bättre förståelse för omfattningen och kostnaderna för detta samhällsproblem. Sådana uppskattningar kan också bidra till att fatta välgrundade beslut kring resurser till politikområdet samt visa på konsekvenserna av att inte prioritera frågan och allokera resurser till arbetet.[4]

En rapport som Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland (NCH) låtit sammanställa har analyserat vilka kostnader som hedersrelaterat våld och förtryck medför ur ett socialt investeringsperspektiv.[5] Analysen omfattade bland annat kostnader för stöd, hjälp och skydd för utsatta, baserat på ett antal olika livsscenarion. Kostnaderna för det utanförskap som kan följa av hedersrelaterat våld och förtryck är stora, även om det rör ett ringa eller måttligt utanförskap. På kort sikt kan samhällskostnaderna röra sig om allt från tiotusentals kronor upp till, i extremfall, kostnader på flera miljoner kronor. På lång sikt blir kostnaderna betydligt högre. Till exempel innebär det en samhällsvinst på sju miljoner kronor att undvika ett flertal kortare eller längre perioder av sjukskrivning eller arbetslöshet till följd av hedersrelaterat våld och förtryck. Rapporten visar att samhället kan göra stora vinster på att ge skydd, stöd och vård till den som är våldsutsatt. Dessa slutsatser bör delvis kunna appliceras även på annat våld som omfattas av delmålet, till exempel våld i nära relationer och utnyttjande i prostitution och människohandel.[6] Människohandel medför enorma kostnader för samhället i form av ekonomiska, sociala och humanitära kostnader. Enligt en studie publicerad av EU-kommissionen uppskattas den totala ekonomiska kostnaden för människohandel för sexuella ändamål i EU under 2016 till drygt 2,3 miljarder euro.[7]

[4] European Institute for Gender Equality (EIGE) (2021). *The cost of gender-based violence in the European Union*. Se även SOU 2024:21 *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld.*
[5] Nilsson Lundmark, E. & Nilsson, I. (2022). *Att synliggöra det osynliga. En socioekonomisk analys av hedersrelaterat våld och förtryck.*
[6] Jämför SOU 2023:9. *Ut ur utsatthet*, s. 416.
[7] Europeiska kommissionen (2020). *Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU*, s. 38. Den beräknade kostnaden avser år 2016 och avser EU28, det vill säga EU:s 28 medlemsländer innan Storbritanniens utträde år 2020.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

I vårt delbetänkande har vi lämnat förslag till en ny, inkluderande, formulering av det sjätte delmålet där, till skillnad från nuvarande målformulering, samtliga våldsformer inklusive hedersrelaterat våld och förtryck synliggörs. Målformuleringen syftar till att möjliggöra en hög prioritering och anpassade insatser utifrån vad respektive våldsform kräver. I delbetänkandet har vi gjort en konsekvensanalys. Vi bedömde att delmålet i sig inte får några samhällsekonomiska konsekvenser för stat, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda.[8] Den 21 januari 2025 aviserade regeringen att de har för avsikt att införa ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Den närmare utformningen av delmålet kommer i ett senare skede.[9] Ett jämställdhetspolitiskt delmål är i sig inte kostnadsbärande och medför inga samhällsekonomiska konsekvenser för stat, kommuner, regioner, företag eller enskilda. Det är de initiativ och insatser som genomförs utifrån politiska mål, i form av till exempel uppgifter eller uppdrag till myndigheter, som medför kostnader.

Våra förslag omfattar samtliga våldsformer som ryms inom jämställdhetspolitiken, det vill säga mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Det innebär att våra bedömningar av de ekonomiska kostnaderna för våra förslag i detta kapitel även omfattar hedersrelaterat våld och förtryck. Vår bedömning är att de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag inte påverkas av om regeringen fattar beslut om ett eget delmål avseende hedersrelaterat våld och förtryck.

Syftet med våra förslag om en förstärkt styrning av det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld samt förslagen som avser en förbättrad uppföljning är att förbättra samordningen, långsiktigheten och effektiviteten i arbetet. Förslagen förväntas leda till att regeringen och myndigheterna kan följa upp politiken på ett mer strukturerat sätt. Detta kan i sin tur leda till att regeringen och myndigheterna kan vidta relevanta och träffsäkra åtgärder och att resultaten förbättras. Att arbeta effektivare för att motverka och förebygga våldet innebär en samhällsekonomisk vinst. Vi bedömer att våra förslag kommer att bidra till minskade kostnader för samhället på lång sikt.

[8] SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld*, s. 178.
[9] Regeringen. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/01/nytt-delmal-for-att-bekampa-hedersvaldet. (Hämtad 2025-01-22).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

I detta avsnitt beskriver vi de ekonomiska konsekvenser som vi bedömer att våra förslag kommer att få. Vi beskriver också hur kostnaderna kan finansieras (se avsnitt 15.3).

15.2.1 Ett nationellt samordningscentrum mot våld vid Jämställdhetsmyndigheten

Vi föreslår att regeringen inrättar ett nationellt samordningscentrum mot våld vid Jämställdhetsmyndigheten i syfte att förstärka arbetet inom ramen för det sjätte delmålet. Förslaget innebär att Jämställdhetsmyndighetens ansvar avseende arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel samlas i samordningscentrumet. Samordningscentrumet ska även ansvara för att samordna det myndighetsgemensamma arbetet mot samtliga våldsformer. Centrala myndigheter får instruktionsenliga uppgifter att ingå i det myndighetsgemensamma arbetet (se vidare avsnitt 8.3 och 15.2.2). Centrumet ska bland annat stödja ett strategiskt och kunskapsbaserat arbete, utveckla samverkan mellan myndigheter och främja en samordnad kunskapskedja (se avsnitt 8.2.1).

Enligt uppgifter från Jämställdhetsmyndigheten arbetar i dag 38 personer på avdelningen Nationella strategin för att motverka mäns våld mot kvinnor. Det är denna avdelning som har ansvar för de uppgifter och uppdrag som myndigheten har kopplat till delmål sex, inklusive den nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM). Antalet motsvarar 38 årsarbetskrafter.

Myndighetens arbete mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck har till stor del bedrivits med tillfällig finansiering från sakanslaget inom jämställdhetspolitiken (se avsnitt 6.4.4). Regeringen har tillfört medel till Jämställdhetsmyndighetens förvaltningsanslag i budgetpropositionen för 2025. Syftet är att möjliggöra ett mer långsiktigt och uthålligt arbete med bättre planeringsförutsättningar och effektivitet, huvudsakligen avseende det fortsatta arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.[10] Regeringen har ökat myndighetens förvaltningsanslag med 72 miljoner kronor, och anslaget 3:1 *Särskilda jämställd-*

[10] Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025*, Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, s. 69.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

hetsåtgärder har samtidigt minskats med 90 miljoner.[11] För 2025 är Jämställdhetsmyndighetens ramanslag 166 350 000 kronor.[12]

Regeringen har också beslutat att flytta över vissa uppgifter från NCH till Jämställdhetsmyndigheten från och med den 1 januari 2026 (se avsnitt 6.5.3). Jämställdhetsmyndigheten och NCH har fått i uppdrag att förbereda överföringen och inordnandet av uppgifterna. I Jämställdhetsmyndighetens uppdrag ingår att ta fram budgetunderlag för 2026–2028, där en resurseffektiv överföring ska vara utgångspunkt.[13] I dagsläget vet vi inte hur mycket medel som kommer att tilldelas Jämställdhetsmyndigheten för de nya uppgifterna. När NCH inrättades ökades Länsstyrelsens Östergötlands förvaltningsanslag med 32 miljoner kronor från och med 2022. Enligt regeringsbeslutet ska inte alla uppgifter som NCH har i dag föras över till Jämställdhetsmyndigheten. Eftersom regeringen beslutat om förändringen har vi inte gjort någon konsekvensanalys av övergången i sig, men vi kan konstatera att Jämställdhetsmyndighetens anslag behöver utökas ytterligare för att genomföra uppgifterna som överförs från NCH.

Vårt förslag om att inrätta ett nationellt samordningscentrum mot våld vid Jämställdhetsmyndigheten innebär delvis utökade uppgifter för myndigheten, vilket medför ökade kostnader. Myndigheten kan behöva strukturera om delar av verksamheten och det kan finnas behov att göra vissa personalförändringar för att säkerställa kompetens över tid. Det kan också finnas behov av ökade resurser givet den ambitionshöjning i det nationella samordningsarbetet mot våld som vårt förslag innebär. Vi bedömer att regeringen noggrant behöver följa den överföring till förvaltningsanslaget om 72 miljoner som genomförts 2025 och som främst ska användas till arbetet med mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. Det gäller också för den kommande flytt av medel till följd av övergången av uppgifter från NCH till Jämställdhetsmyndigheten. Jämställdhetsmyndighetens preliminära bedömning är att det krävs drygt 30 miljoner kronor för att möjliggöra överflytten och den ambitionshöjningen som ett inrättande av ett nationellt samordningscentrum

[11] Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025*, Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, s. 73.
[12] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2024/01413 (delvis), A2024/01448. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*
[13] A2024-01396. (2024-12-12). *Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att förbereda inordnandet av vissa uppgifter enligt förordningen om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.* A2024-01395. (2024-12-12). *Uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län att förbereda överföring av uppgifter till Jämställdhetsmyndigheten.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

innebär. Jämställdhetsmyndigheten bedömer vidare att det därtill kommer att behövas medel motsvarande fem årsarbetskrafter för att kunna utföra de uppgifterna som vi föreslår, det vill säga ytterligare fem miljoner kronor. Utöver lönekostnader tillkommer kostnader för verksamhet, så som exempelvis utbildning och köp av tjänster.

Vi bedömer att myndigheten kommer att behöva ökade resurser för uppgiften. De ökade kostnader som följer av centrumet bör enligt vår bedömning i huvudsak kunna rymmas i det ökade förvaltningsanslag som myndigheten fått, tillsammans med de medel som kommer tillkomma utifrån uppgifterna som myndigheten ska ta över från NCH. Vi föreslår därutöver att fem miljoner kronor tilldelas Jämställdhetsmyndighetens förvaltningsanslag, för att finansiera de ökade kostnader som uppgifterna innebär. Regeringen bör besluta om en särskild anslagspost för samordningscentrumet i myndighetens regleringsbrev på samma sätt som Centrum mot våldsbejakande extremism har i Brås regleringsbrev.

15.2.2 Instruktionsenliga uppgifter till centrala myndigheter

Enligt vårt förslag får elva myndigheter instruktionsenliga uppgifter att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel (se avsnitt 8.3). Dessa myndigheter är Brottsförebyggande rådet (Brå), Brottsoffermyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Kriminalvården, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet (MFD), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Polismyndigheten, Statens skolverk, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten. Vårt förslag innebär bättre förutsättningar för ett mer långsiktigt och uthålligt arbete med bättre planeringsförutsättningar och effektivitet. Det ökar också myndigheternas möjlighet att mer effektivt utforma och prioritera arbetet mot våld och att höja ambitionsnivån. Vidare innebär förslaget att den grupp myndigheter som i första hand behöver samverka formaliseras tydligt, genom att de får samma instruktionsenliga uppgift.

Förslaget om instruktionsenliga uppgifter innebär att myndigheterna behöver tillföras medel på respektive förvaltningsanslag. Det är avgörande för att myndigheterna ska få goda planerings-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

förutsättningar och långsiktighet i arbetet. Samtliga myndigheter behöver få en ökning av medelstilldelning för att kunna öka takten i arbetet. Medlen ska användas för personalkostnader och bedriva verksamhet, exempelvis intern utbildning och utveckling samt resor och kostnader i samband med myndighetssamverkan och kunskapsspridning. De myndigheter som har operativ verksamhet kan vara i behov av mer medel än myndigheter med enbart mer strategiska uppgifter. Detta är dock avhängigt vilka resurser myndigheten redan har. Några av de större myndigheterna, till exempel Polismyndigheten och Socialstyrelsen, har många och stora uppdrag kopplade till området. Dessa myndigheter bedriver verksamhet som är avgörande för delmålet, men som i olika stora delar finansieras under andra utgiftsområden.

Vi har begärt in kostnadsberäkningar från berörda myndigheter och baserar våra förslag på dessa beräkningar. Några myndigheter har uppgett att de haft svårigheter att bedöma och beräkna kostnaderna, då det inte är helt klart hur omfattande uppgiften kommer att vara. Underlagen bygger på de uppdrag som respektive myndighet har haft de senaste åren rörande våld samt myndigheternas egna bedömningar av behov av medel för att genomföra den nya instruktionsenliga uppgiften. Ett sådant exempel är MUCF, vars underlag framför allt baseras på uppdrag som regeringen beslutat i regleringsbrevet till myndigheten för 2024. Myndigheten bedömer att fortsatta behov föreligger och att arbetet behöver fortsätta. Ett annat exempel är MFD som tittat på ett genomsnitt av medel de haft från sakanslaget de senaste fyra åren. Vissa myndigheter, till exempel Folkhälsomyndigheten, har lämnat underlag som utgår från myndighetens bredare uppdrag där våld ligger som en del, till exempel kopplat till psykisk hälsa.

Gemensamt för myndigheterna är att deras beräkningar omfattar kostnader för personal samt kostnader för verksamhet, till exempel utbildning, köp av tjänster för att ta fram fördjupade kunskapsunderlag, databeställningar samt arbeta med spridning och implementering av kunskap. Att delta i ett myndighetsgemensamt arbete innebär också att myndigheterna ska bedriva ett eget arbete mot våld. De flesta myndigheter har tagit höjd för detta. I Polismyndighetens underlag ingår till exempel cirka 10 årsarbetskrafter, utöver kostnader för verksamhet om 4,5 miljoner kronor. Myndigheternas storlek och verksamhet inom våldsområdet skiljer sig åt, då vissa

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

har eller har haft mer omfattande uppdrag avseende det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld. Detta får till följd att även beräkningarna skiljer sig åt. Det är rimligt att en instruktionsändring enligt vårt förslag innebär olika saker för de berörda myndigheterna. Vår bedömning grundar sig på den myndigheterna själva har gjort vad gäller hur mycket medel som behövs för denna uppgift. Medelstilldelningen behöver utvecklas vidare i dialog mellan Regeringskansliet och de berörda myndigheterna. I denna analys behöver man ta hänsyn till flera faktorer bland annat myndigheternas storlek och befintliga anslag. Vår bedömning av de ekonomiska konsekvenserna kan fungera som en utgångspunkt för regeringens omföringar.

En myndighet, Statens skolverk, har inte lämnat något underlag med kostnader. Detta beror på svårigheten att beräkna uppdragens omfattning i förhållande till annan verksamhet vid myndigheten. Vi har i dialog med myndigheten gjort en uppskattning av de medel som myndigheten har avseende tre uppdrag i regleringsbrevet för 2025.[14]

I tabell 15.1 redovisar vi de kostnadsberäkningar som myndigheterna har lämnat till oss.

Tabell 15.1 Myndigheternas beräknade kostnader

MSEK per år

Myndighet	Belopp (MSEK) per år
Brottsoffermyndigheten	3
Brottsförebyggande rådet	4
Folkhälsomyndigheten	15
Kriminalvården	6,5
Migrationsverket	2,5
Myndigheten för delaktighet	3
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	13
Polismyndigheten	20
Statens skolverk	9,5*
Socialstyrelsen	3
Åklagarmyndigheten	4
Summa	**83,5**

Uppgifter som lämnats av respektive myndighet.

* Avseende Statens skolverk har vi gjort en uppskattning utifrån uppdrag från anslaget 3:1, utgiftsområde 13.

[14] Arbetsmarknadsdepartement, Regeringskansliet. A2024/01413 (delvis) A2024/01447. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Vårt förslag omfattar kostnader på ungefär 83,5 miljoner kronor, utifrån myndigheternas egna beräkningar. Medlen bör läggas på myndigheternas förvaltningsanslag.

Det finns en risk att myndigheterna på sikt inte använder de medel som regeringen tillför på förvaltningsanslaget till arbete mot våld. Det skulle få till följd att den ambitionshöjning som vårt förslag innebär kan gå om intet. När regeringen tydligt kopplar medel till särskilda uppdrag följs användningen av medlen upp genom att myndigheten redovisar det särskilt. Samtidigt innebär medel kopplade till särskilda uppdrag försämrade planeringsmöjligheter för myndigheterna, och främjar inte ett långsiktigt arbete (se avsnitt 8.3). Regeringen kan överväga att besluta om en särskild anslagspost i respektive myndighets regleringsbrev och på så sätt tydligare följa upp hur medlen används. Regeringen kan också begära en särskild redovisning av vilka medel som gått till ändamålet för uppgiften. Regeringen tillämpar en sådan ordning i vissa fall. Länsstyrelserna har exempelvis i regleringsbrevet för 2025 fått i uppdrag att redovisa hur de medel som har anvisats för arbetet utifrån förordning (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor har använts.[15] Annars är en utgångspunkt att grunduppdraget ska redovisas i den årliga årsredovisningen. Den förändrade styrningen kan också följas upp inom ramen för myndighetsdialogen (se även avsnitt 8.6.5).

Vi föreslår att Barnafrid vid Linköpings universitet och Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet ska få i uppdrag att samverka med den nya myndighetsstrukturen. Vår bedömning är att de bör få 2 miljoner kronor per år vardera för uppdraget. Totalt omfattar vårt förslag i denna del 4 miljoner kronor årligen.

15.2.3 Ny uppgift för Socialstyrelsen

Utöver att Socialstyrelsen ska ingå i det myndighetsgemensamma arbetet mot våld föreslår vi en ny uppgift för myndigheten (se avsnitt 8.4). Förslaget innebär att myndigheten ska förestå en nationell samordning av kunskapsutveckling av insatser, metoder och arbetsformer för att identifiera, bedöma och ge stöd och behandling till våldsutsatta inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens

[15] Finansdepartementet Fi2020/00591. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ansvarsområde. För att Socialstyrelsen ska kunna genomföra uppgiften är det en förutsättning att regeringen tillför medel till myndighetens förvaltningsanslag. Uppgiften innebär att delar av det ramuppdrag som Socialstyrelsen har haft att stödja genomförandet inom vård och omsorg av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor mellan 2022 och 2025 blir permanent.[16] Det handlar framför allt om delarna i uppdraget som omfattar uppföljning och utvärdering. Detta inkluderar bland annat stöd till kommuner att utveckla arbetet med systematisk uppföljning i syfte att inhämta kunskap om resultaten av de insatser som erbjuds våldsutsatta individer. Det handlar även om stöd till implementering av ny kunskap och arbetsformer.

Socialstyrelsen har tilldelats särskilda medel för ramuppdraget. För 2023 fick myndigheten 25 miljoner kronor, 25,5 miljoner kronor för 2024 och 30 miljoner kronor för 2025. En liknande medelstilldelning för denna uppgift framstår därför som rimlig.

Vår bedömning är att regeringen bör tillföra Socialstyrelsen 25 miljoner för uppgiften som ska tillföras myndighetens förvaltningsanslag. Medel ska kunna användas till både lönekostnader samt verksamhet. Vi bedömer att regeringen innan instruktionsändringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att utforma arbetet närmare. Syftet är bland annat att analysera hur överlappningar med andra närliggande myndigheter kan undvikas i arbetet. Socialstyrelsen fick ett liknande uppdrag inför uppdraget att utveckla en nationell samordning avseende återfallsförebyggande arbete. Då tilldelade regeringen myndigheten 1 miljon kronor för uppdraget. Vi bedömer att vårt förslag om ett förberedande uppdrag bör kunna utföras med samma medelstilldelning. Socialstyrelsen bör därför få 1 miljon kronor för uppdraget.

15.2.4 Förändringar i länsstyrelsernas förordning

Vårt förslag om förändringar i länsstyrelsernas förordning (se avsnitt 8.5) innebär att samordningsfunktionens fokus ska vara att stödja och bidra till ett strategiskt och kunskapsbaserat arbete, utbildning och kompetensutveckling, inklusive implementering av nationella kunskapsmyndigheters kunskapsstöd, arbetssätt och meto-

[16] A2022/01028 (2022-07-07). *Uppdrag till Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering att stödja genomförandet inom vård och omsorg av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

der. Vidare ska länsstyrelserna stödja och bidra till samarbetet på lokal, regional och nationell nivå. Förslaget innebär också att bestämmelsen om att stödja och bidra till att ta fram och genomföra regionala och sektorsövergripande strategier och handlingsplaner tas bort. Förslaget innebär inte några helt nya uppgifter för länsstyrelserna, utan en mer renodlad roll med förstärkt fokus på stöd till samverkan och implementering. Vår bedömning är att länsstyrelserna inte behöver några utökade medel för att genomföra uppgiften. Uppgifterna utifrån den förändrade förordningen ryms inom ordinarie anslag och regeringen behöver inte tillföra ytterligare medel.

Vi gör bedömningen att länsstyrelsernas uppdrag att erbjuda stöd till utvecklingsarbete och samarbete mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhälle avseende mäns våld mot kvinnor bör ges mer långsiktiga förutsättningar (se avsnitt 8.5). Regeringen kan överväga om uppdraget ska permanentas genom en förordning. Syftet med stödet är att stärka förutsättningarna för lokalt och regionalt utvecklingsarbete.

År 2024 tilldelade regeringen länsstyrelserna totalt 46 miljoner kronor för uppdraget, varav 3,5 miljoner kronor gick till stöd till kommunernas regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel. År 2025 har länsstyrelserna fått 40 miljoner för uppdraget, inklusive stöd till kommunernas regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel. Beslut har inte fattats om hur stor andel som ska gå till kommunernas regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel när vi lämnar detta betänkande.

Vår bedömning är att den medelstilldelningen som länsstyrelserna har för uppgiften förefaller lämplig. Om regeringen beslutar en förordning för att permanenta uppgiften bör en dialog föras med länsstyrelserna om vilka medel som krävs för genomförandet.

15.2.5 Myndighetsgemensamt regeringsuppdrag om en plan för arbetet

Vi föreslår att regeringen ska ge utpekade myndigheter i uppdrag att ta fram en plan för det myndighetsgemensamma arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel (se avsnitt 8.3.4). Syftet är att myndigheterna gemensamt ska for-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

mera sina roller inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet och föreslå hur arbetet inom gruppen bör bedrivas.

Om regeringen väljer att gå vidare med vårt förslag om att utöka myndigheternas förvaltningsanslag bör myndigheterna kunna genomföra detta uppdrag utan en tilldelning av särskilda medel. Om uppdraget ges innan myndigheternas förvaltningsanslag utökas, som en förberedelse inför den nya instruktionsenliga uppgiften, bör myndigheterna tilldelas cirka 500 000 kronor, vilket totalt blir 5,5 miljoner kronor. Vi bedömer att Jämställdhetsmyndigheten inte behöver tilldelas medel för uppdraget.

15.2.6 Ny jämställdhetspolitisk strategi mot våld, förtryck och utnyttjande

Sedan 2017 har regeringen lämnat över 350 uppdrag till myndigheter från anslaget för *särskilda jämställdhetsåtgärder*. Våra förslag syftar till att minska antalet uppdrag till myndigheterna och att skapa bättre förutsättningar för ett långsiktigt arbete (se avsnitt 8.6.3 och 15.2.2). Vi har redogjort för vilka effekter i samhället den föreslagna strategin ska leda till (avsnitt 10.8). Genom vårt förslag till delmål och strategi synliggörs samtliga våldsformer som omfattas av det sjätte delmålet på ett tydligare sätt. Det kommer förbättra möjligheterna till att genomföra insatser utifrån de behov som finns kopplat till de olika våldsformerna. Den nuvarande nationella strategin har ett något bredare tillämpningsområde jämfört med det nuvarande sjätte delmålet.[17] Vårt förslag till delmål motsvarar den nuvarande strategins tillämpningsområde och arbetet på området omfattar redan flera av de grupper som vi nu synliggör i vårt förslag till nytt delmål.

En stor del av arbetet som vi föreslår inom ramen för den nationella strategin kommer att genomföras i kommuner och regioners regi, utifrån deras ansvar för till exempel stöd och skydd till våldsutsatta. Arbetet med att motverka våld utgör också redan en integrerad del i till exempel hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens ordinarie verksamhet, utifrån lagstiftningen. Vi lämnar inga förslag som påverkar uppgiftsfördelningen mellan staten och kommuner samt regioner (se avsnitt 15.4 och 15.5). Däremot är kommuner och regioner centrala aktörer i stora delar av strategin. Precis som

[17] SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld*, s. 117.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

tidigare åligger det kommuner och regioner att avsätta de resurser som krävs för att leva upp till de skyldigheter som finns utifrån lagstiftningen som rör området. Regeringen har de senaste åren tillfört resurser för de reformer som genomförts och som inneburit nya uppgifter för kommuner inom delmål sex, exempelvis nya bestämmelser om insatser till personer som utsätter, eller har utsatt, närstående för våld.[18] En ny strategi med utpekade inriktningar kan komma att innebära behov av omprioriteringar i arbetet men inte nödvändigtvis större omkostnader. Samma sak gäller för operativa nationella myndigheter, till exempel Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, där majoriteten av verksamheten som rör våldsområdet utgör en del av kärnverksamheten och myndighetens grundläggande uppgifter. En stor del av myndigheternas arbete med strategin kommer att kunna genomföras inom ramen för de instruktionsenliga uppgifter vi föreslår. Den ambitionshöjning som våra förslag innebär blir därmed finansierade av anslaget 3:1 (se vidare 15.3). Vårt förslag om ett samordningscentrum vid Jämställdhetsmyndigheten kommer att ansvara för att samordna strategins genomförande (se avsnitt 8.1). För att finansiera de förslag vi lämnar föreslår vi att regeringen flyttar medel till myndigheternas förvaltningsanslag. Vår bedömning är att en stor del av strategins genomförande på så sätt säkras. Vi bedömer också att våra förslag om en förstärkt uppföljning av delmålet och strategin omfattas av den medelstilldelning som vi föreslår ovan (se kapitel 14 samt avsnitt 15.2.2).

Vår bedömning är att regeringen även fortsättningsvis kan behöva ge myndigheterna särskilda uppdrag, exempelvis utifrån uppkomna händelser i omvärlden eller utifrån politiska skeenden och behov. Det finns också behov av att regeringen beslutar om särskilda uppdrag till de myndigheter som enligt vårt förslag inte får någon instruktionsenlig uppgift att ingå i det myndighetsgemensamma arbetet. I den nationella strategin har vi identifierat några sådana myndigheter, till exempel Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Det kan krävas finansiering från anslag 3:1 för att kunna lämna sådana uppdrag eller genomföra andra åtgärder inom ramen för strategin.

[18] Prop. 2020/21:163. *Förebyggande av våld i nära relationer*, s. 57.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Eftersom arbetet mot våld är tvärsektoriellt kan också andra sakanslag användas vid behov för arbete inom ramen för den nationella strategin, till exempel anslag inom kriminalpolitiken och socialpolitiken (se vidare avsnitt 15.3).

15.2.7 Förslag om prevalensstudie

Vi föreslår att NCK får i uppdrag att genomföra en uppföljande befolkningsundersökning om omfattningen av utsatthet för våld och dess påverkan på hälsan. Syftet är att ge en fördjupad bild av våldsutsattheten och dess konsekvenser över tid (se avsnitt 14.6). I regleringsbrevet för 2025 har NCK fått i uppdrag att förbereda genomförandet av en befolkningsstudie avseende utsatthet för mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det är inte specificerat hur mycket medel som ska gå till detta uppdrag.[19]

NCK genomförde en motsvarande befolkningsundersökning under 2012, och rapporten publicerades 2014.[20] Eftersom det är flera år sedan enkäten genomfördes krävs modifikationer för att kunna fånga in ny problematik och ta bort eventuella inaktuella delar. För att kunna fånga in undergrupper som inte synliggörs i en stor befolkningsundersökning kommer den också behöva kompletteras med delstudier med särskild metodik. Detta för att kunna få fram tillförlitliga resultat för exempelvis hbtqi-personer eller personer med kognitiva svårigheter, till exempel intellektuell funktionsnedsättning. Vi har begärt in underlag från NCK om deras beräkningar för att genomföra en ny prevalensstudie. NCK bedömer att arbetet behöver löpa över minst tre år och att det krävs minst 5 miljoner kronor per år, alltså totalt 15 miljoner kronor. För att genomföra delstudier kring mindre grupper, så som äldre och minoriteter, behövs ytterligare medel. NCK beräknar att det behövs totalt 7,5 miljoner kronor för sådana delstudier. Vi bedömer att regeringen bör tilldela NCK medel för att även kunna genomföra sådana delstudier. Det är viktigt för att kunna göra en inkluderande prevalensstudie.

[19] Arbetsmarknadsdepartement, Regeringskansliet. A2024/01413 (delvis) A2024/01447. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.*

[20] Nationellt centrum för kvinnofrid (2014). *Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa.* NCK-rapport 2014:1.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Sammantaget blir den totala kostnaden för vårt förslag om prevalensstudie 22,5 miljoner kronor.

15.2.8 Handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck

Vi bedömer att regeringen bör ta fram en handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck, eftersom området är prioriterat och kräver särskilda insatser. Vi har också lämnat inspel till en sådan handlingsplan (se avsnitt 12.2). Genom en riktad, tidsbegränsad och resurssatt handlingsplan kan regeringen konkretisera sina prioriteringar på området. En sådan handlingsplan innebär en möjlighet för regeringen att samla åtgärder från flera politikområden. Det är svårt att ge en exakt uppskattning av kostnaderna för en sådan handlingsplan, eftersom den också behöver omfatta insatser från andra politikområden. Vi har inte lämnat förslag till en komplett handlingsplan, och vi bedömer därför att det inte går att ge en uppskattning av de totala kostnaderna. Det är något Jämställdhetsmyndigheten bör beräkna i det fall de får i uppdrag att ta fram ett utkast till en handlingsplan. De inspel som vi har lämnat och som vi bedömer bör ingå i handlingsplan bör finansieras från anslag 3:1 *särskilda jämställdhetsåtgärder*. Nivån på anslag 3:1 varierar mellan budgetåren och särskilda medel kan behöva tillföras anslaget för att kunna finansiera insatserna i handlingsplanen.

15.3 Finansiering av kostnadskonsekvenserna för staten

Särskilda insatser för att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen finansieras i huvudsak med medel från utgiftsområde 13 anslag 3:1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder.* Anslaget får användas för utgifter för särskilda jämställdhetsåtgärder och för utgifter för statsbidrag för att stödja projekt och insatser som främjar jämställdhet mellan kvinnor och män. Anslaget får även användas för administrativa utgifter som är en förutsättning för genomförandet hos berörda myndigheter (se avsnitt 6.4.4).[21] För 2025 har riksdagen beslutat att anslaget ska uppgå till 571 miljoner kronor. För 2026 och 2027 beräknas

[21] Prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025,* Utgiftsområde 13 – Integration och jämställdhet, s. 71.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

anslaget till 531 miljoner kronor respektive 476 miljoner kronor.[22] Detta inkluderar medel till statsbidrag som fördelas av Socialstyrelsen enligt förordningen (2022:257) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet och Jämställdhetsmyndigheten enligt förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete. Dessa statsbidrag uppgår till drygt 191 miljoner kronor under 2025.[23]

Den totala kostnaden för våra förslag är 146,5 miljoner kronor, varav 117,5 miljoner avser flytt av medel till myndigheters förvaltningsanslag. Vi föreslår att våra förslag som har ekonomiska konsekvenser för staten ska finansieras från utgiftsområde 13, anslag 3:1 *Särskilda jämställdhetsåtgärder* som i sin tur kan behöva stärkas. Regeringen bör därför i nästa budgetproposition föreslå en flytt av medel från anslaget till myndigheternas förvaltningsanslag för att finansiera våra förslag (se avsnitt 15.2.1, 15.2.2 och 15.2.3). Regeringen kan också överväga att flytta medel från andra anslag, exempelvis från utgiftsområde 9 om hälsovård, sjukvård och social omsorg samt utgiftsområde 4 om rättsväsendet då en stor del av arbetet med den nationella strategin är kopplat till stöd och skydd respektive brottsbekämpning.

En konsekvens av våra förslag är att anslag 3:1 minskar permanent med 117,5 miljoner kronor. Utifrån den aviserade budgeten för 2027 innebär det att anslaget kommer att omfatta uppskattningsvis 358,5 miljoner kronor, om våra förslag om nya permanenta uppgifter till myndigheter genomförs. En stor del av dessa medel fördelas i form av statsbidrag.

15.4 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Våra förslag innebär inte några nya uppgifter för kommuner och är inte kostnadsdrivande för dem. Förslaget om en ny nationell strategi innebär dock en ambitionshöjning i arbetet för att uppnå det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet. Eftersom kommunerna har ett stort ansvar för bland annat stöd till och skydd för våldsutsatta innebär det att deras arbete också behöver utvecklas, även om inga nya uppgifter tillförs.

---

[22] Ibid., s. 72.
[23] Arbetsmarknadsdepartement, Regeringskansliet. A2024/01413 (delvis) A2024/01447. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

För att stötta utvecklingsarbetet på lokal nivå finns ett antal riktade statsbidrag (se avsnitt 5.4). Även länsstyrelserna ger stöd till utvecklingsarbete och samarbete, vilket är ett ytterligare ett sätt för regeringen att bidra med finansiering för utvecklingsarbetet på denna nivå. Dessa statsbidrag ger kommunerna en möjlighet att ansöka om ekonomiskt stöd för sitt utvecklingsarbete.

Våra förslag om förstärkt samordning och styrning inom området bör också leda till att myndigheternas stöd till kommunerna blir mer samordnat och bättre möter de behov som finns på lokal nivå. På så sätt kan arbetet bli mer effektivt. För att öka långsiktigheten i detta stöd kan regeringen överväga att permanenta länsstyrelsernas uppdrag att ge stöd till utvecklingsarbete och samarbete, ett uppdrag som regeringen i nuläget givit i regleringsbrevet.[24]

Det finns för- och nackdelar med riktade statsbidrag. En nackdel är att de ofta ger osäkra planeringsförutsättningar, försvårar ett effektivt resursutnyttjande och kan leda till höga administrativa kostnader.[25] Samtidigt kan riktade statsbidrag bidra till utvecklingsarbete. De utvecklingsmedel som kommunerna tidigare kunnat rekvirera från Socialstyrelsen är ett exempel på detta, även om det också funnits brister i förutsägbarheten för kommunerna.[26] Det ligger utanför våra direktiv att särskilt utreda statsbidrag inom området och vi har därför inte närmare analyserat behovet av detta. Vi kan konstatera att det för närvarande finns flera möjligheter för kommuner att ansöka om riktade statsbidrag för utvecklingsarbete som rör det sjätte delmålet. Samtidigt har vi mött flera aktörer som har påtalat vikten av att skapa mer långsiktigt hållbara möjligheter för kommunernas utvecklingsarbete, inklusive ekonomiska resurser då flera kommuner har en ansträngd ekonomi.[27]

Regeringen bör överväga generella eller riktade statsbidrag framöver om det framkommer att kommuner och regioner behöver ytterligare stöd för att kunna uppfylla sina respektive roller och ansvar i förhållande till delmålet och strategin.

---

[24] Finansdepartementet Fi2020/00591. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna.*
[25] Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande. En analys av statens styrning av kommuner och regioner.* Rapport 2023:7.
[26] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). *Medel mot våld. Måluppfyllelsen för utvecklingsmedel och kompetensstöd till arbete mot våld i nära relationer.* Rapport 2023:7.
[27] Sveriges kommuner och regioner (2024). *Ekonomirapporten oktober 2024. Om kommunernas och regionernas ekonomi.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

15.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Vi bedömer att våra förslag inte har några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

15.6 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vi lämnar flera förslag som kan förväntas bidra till en minskad brottslighet och stärka det brottsförebyggande arbetet. Vårt förslag om att elva myndigheter får ett utpekat ansvar kommer att innebära stärkt långsiktighet i arbetet mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Genom att myndigheterna får permanenta uppgifter som omfattar samtliga våldsformer förbättras förutsättningarna för arbetet, vilket kommer att få positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet. På sikt bör det också leda till att brottsligheten minskar.

Brottsbekämpning är ett eget strategiskt område i vårt förslag till nationell strategi, med särskilt fokus på ökad operativ förmåga att förebygga, utreda och lagföra vissa brott. Förslagen syftar bland annat till att stärka rättstillämpningen och myndighetssamverkan kring enskilda. Vi bedömer att detta bör leda till att utredningsförmågan hos myndigheterna stärks och att fler brott klaras upp. Människohandel utgör allvarlig brottslighet. Prostitution och människohandel för sexuella ändamål har kopplingar till grov organiserad kriminalitet.[28] Ett förstärkt arbete bör leda till att fler brott klaras upp och fler brottsoffer identifieras.

Vårt förslag till nationell strategi innebär också ett stärkt förebyggande arbete samt ett utvecklat återfallsförebyggande arbete. En utveckling av arbetet inom dessa områden kan antas innebära att färre brott begås. Vi lämnar också förslag om att utveckla arbetet med upptäckt av våld samt stöd och skydd för utsatta. En inriktning i arbetet är barn och unga. Ett utvecklat arbete som innebär att våld upptäcks i ett tidigt skede och med behovsanpassade stöd- och skyddsåtgärder till barn och unga kan också bidra till att färre

[28] Polismyndigheten (2023). *Varför tog ni just oss? Alla håller ju på med det! Slutrapport från Projekt Människohandel.* Dnr A291.339/2020.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

unga hamnar i kriminalitet. Detta eftersom utsatthet för våld är en riskfaktor för att själv utöva våld eller hamna i annan kriminalitet.[29]

Vi har också lämnat förslag som syftar till att förbättra samordningen mellan det våldsförebyggande arbetet och det bredare brottsförebyggande arbete. Vi bedömer att detta kommer att bidra till ett mer samordnat och effektivt brottsförebyggande arbete, som omfattar flickor och kvinnors utsatthet för brott i större utsträckning jämfört med i dag. En bättre samordning mellan jämställdhetspolitiken och kriminalpolitiken kommer att gynna ett mer effektivt arbete och samordnat stöd från myndigheterna till kommunerna. Det kan leda till ett mer träffsäkert lokalt brottsförebyggande arbete.

15.7 Konsekvenser för sysselsättningen

Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel får konsekvenser för människors hälsa och sysselsättning. Forskning visar att våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck har negativa effekter på arbetsförmåga, produktivitet, arbetsmiljö samt relationer på arbetsplatsen. Våldet orsakar en omfattande frånvaro från arbete, både för våldsutsatta och våldsutövare, exempelvis genom sjukskrivning eller för att det inte är möjligt att arbeta heltid. Studier visar också att både våldsutsatta och våldsutövare uppvisar en försämrad produktivitet till följd av våldet, exempelvis på grund av psykiska problem, trötthet och annan fysisk ohälsa som våldet medför.[30] För barn och unga som utsätts för våld, eller lever med våld, kan skola och utbildning påverkas negativt. Till exempel finns studier som visar negativ påverkan på skolgången och välbefinnande i skolmiljön hos unga som utsatts för våld i en parrelation, bland annat på grund av fysisk närhet till förövaren om denne går på samma skola.[31]

I vårt förslag till nationell strategi är upptäckt av våld ett strategiskt område (se avsnitt 10.7.2 respektive 11.2.2). En inriktning för arbetet är att verka för att fler arbetsgivare arbetar med upptäckt av

[29] Socialstyrelsen (2020). *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller ar annat normbrytande beteende. Kunskapsstöd för socialtjänsten.* Artikelnummer 2020-2-6597.
[30] Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Fristad och brottsplats.* Underlagsrapport 2024:1.
[31] Lagerlöf, H. & Överlien, C. (2022). School as a context for youth intimate partner violence: Young voices on educational sabotage, *Nordic Journal of Social Research,* Vol. 13, Iss 2, pp. 1–15. DOI: https://doi.org/10.18261/njsr.13.2.2.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

våld. Vi föreslår också en inriktning med särskilt fokus på våld i ungas nära relationer samt tidig upptäckt av hedersrelaterat våld och förtryck. Vårt förslag till strategi innehåller också ett strategiskt område avseende stöd och skydd till våldsutsatta. Detta område innehåller bland annat särskilda inriktningar på stärkt myndighetssamverkan kring utsatta samt jämlik tillgång till insatser. Våra förslag kan antas bidra till ett vidareutvecklat arbete hos flera aktörer, exempelvis arbetsgivare och skolhuvudmän, som på sikt får positiva konsekvenser för sysselsättningen i befolkningen i hela landet.

I övrigt bedömer vi att våra förslag inte har några konsekvenser för sysselsättningen eller för tillgången till offentlig service i landet. Våra förslag har inte heller någon betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

15.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Mäns våld mot kvinnor är den yttersta konsekvensen av ett ojämställt samhälle. Många flickor och kvinnor, men också pojkar och män, får sina liv och fri- och rättigheter begränsade av samtliga de våldsformer som ingår i vårt förslag till delmål i Sverige. Våldet begränsar allvarligt möjligheterna till jämställdhet i samhället.

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande är en förutsättning för att kunna forma sitt eget liv och påverkar till exempel hälsa, arbetsliv och utbildning. Ett effektivare arbete med att förebygga och motverka våld kommer exempelvis att kunna bidra till en mer jämställd hälsa i befolkningen, såväl fysiskt som psykiskt. Det gäller framför allt våldsutsatta, men också våldsutövare. Vi bedömer att våra förslag kommer att vara positiva för måluppfyllelsen av samtliga delmål inom jämställdhetspolitiken. Våra förslag innebär en reform av det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld, från tidsbegränsade, tillfälliga uppdrag till ett hållbart, långsiktigt arbete genom stärkta grunduppgifter och tydligt utpekat ansvar för centrala myndigheter. Våra förslag innebär också en förstärkt och samlad samordning av arbetet. Sammantaget innebär våra förslag en förstärkt styrning av jämställd-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

hetspolitiken, som förbättrar möjligheten att uppnå målet om att våldet ska upphöra. De kommer att förbättra förutsättningarna för det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld. Vidare bedömer vi att förslagen bör leda till att regeringens prioriteringar kommer att få ökat genomslag i alla offentliga verksamheter på såväl nationell, regional som lokal nivå.

Vårt förslag om ett nationellt samordningscentrum mot våld vid Jämställdhetsmyndigheten kommer att innebära en förbättrad samordning av arbetet samt stärka förutsättningarna för samverkan mellan myndigheter. Samordningscentrumet kan också stödja andra myndigheter i att utveckla sitt arbete och stärka kunskapskedjan. Vi bedömer också att samordningen på den regionala och lokala nivån också förbättras utifrån de förändringar vi föreslår i förordningen som styr länsstyrelsernas arbete med delmål sex.

Förslaget om instruktionsenliga uppgifter för elva centrala myndigheter leder till förbättrade förutsättningarna för ett långsiktigt och uthålligt arbete för myndigheterna. Detta gäller samtliga våldsformer som omfattas av jämställdhetspolitiken. Detta innebär också att styrningen av dessa myndigheter förtydligas och ger en långsiktighet i det myndighetsgemensamma arbetet som delvis saknas i dag. Vårt förslag om en ny uppgift för Socialstyrelsen (se avsnitt 8.4) bör leda till förbättrade förutsättningar för ett kunskapsbaserat arbete med målgrupperna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Våra förslag innebär en förstärkt styrning av myndigheternas arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Utpekat myndighetsansvar tillsammans med den förstärkta och samlade samordningen av det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld förbättrar förutsättningarna för myndigheterna att bidra till målen för jämställdhetspolitiken.

Vårt förslag till nationell strategi (kapitel 12) innebär ett förstärkt fokus på förebyggande arbete, för att i större utsträckning förhindra att våld alls sker. Ett strategiskt område om våldsförebyggande arbete, med särskilt fokus på barn och unga är en central del av strategin. Förslaget innehåller bland annat inriktningar i strategin som syftar till att utveckla arbetet med att främja jämställdhet samt en samtyckeskultur och för att motverka stereotypa och begränsande normer kring kön och sexualitet, inklusive fördomar och sedvänjor som utgår från föreställningen om flickors och kvinnors underordning.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Vi föreslår också särskilt fokus på att utveckla arbetet mot våld i ungas nära relationer liksom tidigt förebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive könsstympning. På sikt bör dessa insatser leda till ökad jämställdhet.

Vårt förslag är att den nationella strategin ska gälla i tio år. Det möjliggör ett långsiktigt och strategiskt arbete som förstärker möjligheten att uppnå nollvisionen om att våldet ska upphöra såväl som att bidra till måluppfyllelsen av övriga jämställdhetspolitiska delmål.

Sammanfattningsvis bedömer vi att våra förslag och bedömningar kan bidra till en förstärkt styrning av myndigheterna, förbättrade förutsättningar till ett kunskapsbaserat arbete samt effektivare prioritering av insatser och åtgärder för att stärka det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld och uppnå målet att alla våldsformer ska upphöra. Det bör i sin tur innebära att fler våldsutsatta och våldsutövare, oavsett kön och ålder, får rätt insatser. Det kan också medföra att det förebyggande arbetet förstärks och bidrar till minskat våld och ökad jämställdhet mellan flickor och pojkar, kvinnor och män. Eftersom våra förslag också tydligt inkluderar alla, oavsett kön, bör våra förslag också kunna bidra till stärkta möjligheter för personer som inte identifierar sig utifrån tvåkönsnormen att få sina rättigheter till stöd och skydd vid våldsutsatthet tillgodosedda i högre utsträckning.

15.9 Möjligheten att nå det integrationspolitiska målet

Målet för integrationspolitiken är:

> Utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund.[32]

[32] Prop. 2023/24:99. *Vårändringsbudget för 2024.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Frihet från våld och förtryck är en förutsättning för att kunna leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. I våra överväganden och förslag till nationell strategi har vi synliggjort vikten av att integrationsarbetet behöver genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv, med insatser för att öka jämställdheten och motverka olika former av våld (se kapitel 10, 11 och 12). Även utredningen om en målstyrd integrationspolitik har konstaterat vikten av ett tydligt jämställdhetsperspektiv i integrationsarbetet.[33] Våra förslag och bedömningar förbättrar förutsättningarna för detta.

Vi bedömer att vårt förslag till nationell strategi bidrar till det integrationspolitiska målet. Strategin har fokus på flera områden som är angelägna för att bidra till ett liv fritt från våld för flickor och pojkar, kvinnor och män med utländsk bakgrund. Till exempel föreslår vi en inriktning med fokus på låga trösklar till skydd- och stödinsatser, som bland annat tar sikte på att förbättra tillgängligheten till skydd- och stödinsatser för personer med migranterfarenhet. Vårt förslag till strategi innehåller flera delar som syftar till att förstärka och utveckla arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ett förstärkt arbete, som bidrar till att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck, att fler aktörer upptäcker och agerar vid utsatthet samt mer effektiva stöd- och skyddsinsatser kommer att bidra till att uppnå målet för integrationspolitiken.

Våra förslag till förstärkt styrning innebär förbättrade möjligheter för ett långsiktigt och mer samordnat arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vi bedömer att detta kommer att innebära att arbetet får större effekt och genomslag. Till exempel kommer det på sikt kunna förbättra möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden, eftersom utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck ger konsekvenser som försvårar etableringen och möjligheten att delta i arbets- och samhällslivet.[34]

[33] SOU 2024:12. *Mål och mening med integration*, s. 159–161.
[34] Ibid., s. 152–153.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

15.10 Konsekvenser för barn och barns rättigheter

Det sjätte delmålet omfattar alla barn oavsett kön och vårt uppdrag rör således frågor om barns möjligheter att fullt ut åtnjuta sina rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Våra förslag syftar till att förstärka och utveckla det jämställdhetspolitiska arbetet mot våld. I detta ingår att förebygga att våld alls äger rum, liksom att förhindra att våld upprepas samt att utsatta ska få det stöd och skydd de har behov av. Bland annat lämnar vi förslag kring inriktningar i den nationella strategin med särskilt fokus på barn och unga, till exempel våld i ungas relationer, att främja jämställdhet och motverka begränsande normer kring kön och sexualitet med särskilt fokus på barn och unga. Vi lämnar också förslag kring jämställt föräldraskap för att förebygga våld. Vi synliggör också behovet av ett förstärkt arbete för att upptäcka barn och ungas utsatthet för våld, liksom deras tillgång till stöd och skydd. Ett exempel är inriktningen som har fokus på långsiktigt och sammanhållet stöd för personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, som i hög grad omfattar barn och unga. Vidare har vi i vårt förslag till strategi särskilt synliggjort vikten av att barn och unga görs delaktiga i utformningen av insatser som berör dem. Detta är en viktig del i strategins utgångspunkt om rättighetsbaserade insatser och ett stärkt brottsofferperspektiv. I denna utgångspunkt lyfts också barnkonventionen upp särskilt. Samtliga berörda aktörer ska genomgående beakta ett barnrättsperspektiv i genomförandet av strategin. Barnkonventionen och dess fyra grundläggande principer ska vara vägledande.

Den föreslagna uppföljningen har utformats med hänsyn till barn och omfattar indikatorer som till del följer upp bland annat vissa anmälda och handlagda brott mot barn. De föreslagna indikatorerna omfattar i lägre grad yngre barn (under 16 år), på grund av begränsningarna i de indikatorer som uppföljningen bygger på. Trots dessa begränsningar bedömer vi att uppföljningen på ett bättre sätt kan ge kunskapsunderlag och en bild av hur utvecklingen inom området ser ut för barn. Vår sammantagna bedömning är att våra förslag och bedömningar förväntas leda till att barns rättigheter tillgodoses i större utsträckning än i dag.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Utredningen om en nationell strategi om våld mot barn lämnade sitt betänkande 2022.[35] Vårt förslag till nationell strategi kompletterar denna. Det finns också överlappningar eftersom båda strategierna omfattar flickors och pojkars rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet och ett liv fritt från våld. Vårt förslag till strategi kommer att omfatta insatser och åtgärder riktade till barn och unga inom jämställdhetspolitikens område och de våldsformer som det sjätte delmålet omfattar. Vårt förslag till strategi har i första hand fokus på våld i ungas relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, barn som bevittnar våld och våldsförebyggande arbete med syfte att utmana och förändra stereotyper kopplat till kön och sexualiteten för att påverka barn och ungas normer och värderingar (se avsnitt 12.1.6). Eftersom våra förslag inte omfattar allt det våld som omfattas i den föreslagna strategin om våld mot barn är det viktigt att insatser och uppföljning som rör detta våld även fortsättningsvis genomförs inom ramen för andra politikområden än jämställdhetspolitiken.

[35] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld.*

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner och skrivelser

Lagrådsremiss (2025-01-23). *Kontaktförbud – ett utökat skydd för utsatta personer.*

Prop. 1973:90. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*

Prop. 1993/94:147. *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar.*

Prop. 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009.*

Prop. 2009/10:1. *Budgetpropositionen för 2010.*

Prop. 2009/10:149. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*.

Prop. 2009/10:152. *Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel.*

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2013/14:208. *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor.*

Prop. 2016/17:116. *Kulturarvspolitik.*

Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.*

Prop. 2017/18:99. *Vårändringsbudget för 2018.*

Prop. 2017/18:123. *Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering.*

Prop. 2017/18:151. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.*

Prop. 2017/18:177. *En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Prop. 2018/19:1. *Budgetpropositionen för 2019.*

Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020*.

Prop. 2019/20:131. *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*.

Prop. 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*

Prop. 2020/21:163. *Förebyggande av våld i nära relationer.*

Prop. 2021/22:138. *Ett särskilt brott för hedersförtryck.*

Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022.*

Prop. 2021/22:138. *Ett särskilt brott för hedersförtryck.*

Prop. 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023.*

Prop. 2023/24:1. *Budgetproposition för 2024.*

Prop. 2023/24:31. *Stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende.*

Prop. 2023/24:99. *Vårändringsbudget för 2024.*

Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025.*

Prop. 2024/25:10. *Tryggare hem för barn.*

Prop. 2024/25:60. *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta.*

Prop. 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.*

Prop. 2024/25:49. *En ny ordning för asylsökandes boende.*

Skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*

Skr. 2016/17:29. *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter.*

Skr. 2019/20:3. *Riksrevisionens rapport om myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet.*

Skr. 2021/22:213. *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken samt spel om pengar 2022–2025.*

Skr. 2021/22:267. *Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*

Skr. 2023/24:56. *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra, skydda och hantera.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Skr. 2023/24:67. *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet.*

Skr. 2023/24:68. *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet.*

Skr. 2024/25:69. *Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*

Skr. 2024/25:77. *Det handlar om livet – nationell strategi inom området psykisk hälsa och suicidprevention.*

Statens offentliga utredningar

SOU 2004:23. *Från verksförordning till myndighetsförordning.*

SOU 2005:32. *Regeringens stabsmyndigheter.*

SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*

SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*

SOU 2015:36. *Systematiska jämförelser – för lärande i staten.*

SOU 2015:55. *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.*

SOU 2015:86. *Mål och myndighet – En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.*

SOU 2018:37. *Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld.*

SOU 2018:79. *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning.*

SOU 2019:32. *Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord.*

SOU 2020:47. *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag.*

SOU 2021:61. *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk.*

SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld.*

SOU 2022:71. *Tryggare hem för barn.*

SOU 2023:8. *Arbetslivskriminalitet – Delbetänkande av Delegationen mot arbetslivskriminalitet.*

SOU 2023:37. *Förstärkt skydd för den personliga integriteten.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

SOU 2023:80. *Ett starkare straffrättsligt skydd.*

SOU 2023:97. *Ut ur utsatthet.*

SOU 2023:98. *Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – vålds-utsatthet som behöver synliggöras.*

SOU 2024:12. *Mål och mening med integration.*

SOU 2024:13. *En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer.*

SOU 2024:14. *Myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lär-domar från Belgien och gränsöverskridande arbete. Delbetänkande av Delegationen mot arbetslivskriminalitet*.

SOU 2024:17. *Skolor mot brott.*

SOU 2024:21. *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld.*

SOU 2024:41. *Styrkraft för lyckad integration – Slutbetänkande av utredningen om En målstyrd integrationspolitik.*

SOU 2024:63. *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar.*

SOU 2024:87. *Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov.*

SOU 2025:8. *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan.*

Departementsserien

Ds 2013:37. *Ett uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken.*

Ds 2019:7. *Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet.*

Ds 2022:18. *Straffansvar för psykiskt våld.*

Ds 2024:13. *Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbas-erad socialtjänst.*

Ds 2024:20. *Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Riksdagsskrivelser, betänkanden från riksdagens utskott, m.m.

Bet. 2000/01:FiU27. *Tilläggsbudget 1 för budgetåret 2001.*

Bet. 2019/20:JuU12. *Riksrevisionens rapport om myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet*.

Bet. 2024/25:FiU1. *Statens budget 2025.*

Rskr. 2022/23:166, bet. 2022/23:AU7. *Jämställdhet och åtgärder mot diskriminering.*

Interpellation 2023/24:842. *Brister i det kommunala arbetet mot hedersförtryck.* Anförande 28.

Regeringsbeslut m.m.

Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. (2014-01-23). *En strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.*

Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. (2021). A2021/02397. *Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023.*

Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. (2022). A2021/00839. *Nationellt våldsförebyggande program på området mäns våld mot kvinnor.*

Arbetsmarknadsdepartementet, m.fl., Regeringskansliet. (2022). A2022/00996. *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet.*

Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. (2024). A2024/00869. *Fri och trygg utan våld och förtryck 2024–2026. Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, vålds i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel 2024–2026.*

Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. (2025-01-24). *Stolt och trygg: Handlingsplan för hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter.*

2018/00440/JÄM. (2018-01-25). *Godkännande av en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting för att stärka jämställdhetsarbetet på lokal och regional nivå 2018–2020.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

A2020/02686. (2021-02-11). *Ansökan om medel för att främja utveckling i riktning mot de jämställdhetspolitiska målen med huvudfokus på att förbygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck.*

A2021/02264/JÄM. (2022-01-13). *Ansökan från Sveriges Kommuner och regioner om medel för att utveckla kvinnofridsarbetet och stärka kommuners och regioners arbete med jämställdhetsintegrering.*

A2022/01631/. (2023-02-02). *Ansökan från Sveriges Kommuner och Regioner om medel för att utveckla kvinnofridsarbetet med huvudfokus på hedersrelaterat våld och förtryck samt stärka kommuner och regioners arbete med jämställdhetsintegrering.*

Finansdepartementet, Regeringskansliet. (2016). *Nationella upphandlingsstrategin.*

Finansdepartementet, Regeringskansliet. (2020). *Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen, Handlingsplan mot korruption 2021–2023.*

Finansdepartementet, Regeringskansliet. (2023). Cirkulär Fi 2023:1. *Budgetarbetet 2023.*

Socialdepartementet, Regeringskansliet. (2018). *En nationell strategi för ett stärkt föräldraskapsstöd.*

Socialdepartementet, Regeringskansliet. (2018). Bilaga till regeringsbeslut 2018-02-08 nr II:1. *Handlingsplan mot prostitution och människohandel.*

Socialdepartementet, Regeringskansliet. (2018). Bilaga till regeringsbeslut 2018-06-28 nr II:15. *Handlingsplan mot könsstympning av flickor och kvinnor.*

Socialdepartementet, Regeringskansliet. (2021). S2021/06595. *Strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken under 2021–2031.*

Utrikesdepartementet, Regeringskansliet. *Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete för global jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter 2022–2026.*

Regeringskansliet. (2011). *FN:s konventioner om Mänskliga Rättigheter.* Dnr A11.017.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Uppdrag till myndigheter

A2021/01029. (2021-04-29). *Uppdrag att förebygga och bekämpa könsstympning av flickor och kvinnor.*

A2021/01442. (2021-06-23). *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet 2021–2025.*

A2021/01714. (2021-09-09). *Uppdrag om förstärkt och utvecklad tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.*

A2021/02053. (2021-10-28). *Uppdrag att främja utvecklingen av våldsförebyggande arbete genom stöd till föräldrar inriktat på familjer i en hederskontext.*

A2021/02083. (2021-11-03). *Uppdrag om samordning och kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete.*

A2022/00333. (2022-02-24). *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan.*

A2022/00389. (2022-03-03). *Uppdrag att höja kunskapen om hur våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck påverkar arbetslivet.*

A2022/00528, A2022/01029. (2022-07-07). *Uppdrag till Socialstyrelsen att stärka kommunernas arbete med att hjälpa våldsutsatta att ordna stadigvarande boende 2022–2025.*

A2022/00842. (2022-06-02). *Uppdrag om ökad upptäckt av våld m.m. 2022–2024.*

A2022/01028. (2022-07-07). *Uppdrag till Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering att stödja genomförandet inom vård och omsorg av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*

A2023/01238. (2023-09-14). *Uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap och månggifte i Sverige samt andra närliggande frågor.*

A2024/01395. (2024-12-12). *Uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län att förbereda överföring av uppgifter till Jämställdhetsmyndigheten.*

A2024/01396. (2024-12-12). *Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att förbereda inordnandet av vissa uppgifter enligt förordningen om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

IJ2010/715/JÄM, IJ2010/962/JÄM. (2010-05-27). *Uppdrag att utveckla tillgängligheten till jämställdhetsstatistiken.*

Ju2017/01526/KRIM. (2017-02-16). *Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att utveckla det nationella stödet och samordningen för brottsförebyggande arbete.*

Ju2018/01290/KRIM. (2018-02-22). *Uppdrag till Brottsoffermyndigheten att genomföra informations- och utbildningsinsatser med anledning av en ny sexualbrottslagstiftning.*

Ju2021/00356. (2021-01-28). *Uppdrag till Migrationsverket att förbereda införandet av en obligatorisk samhällsintroduktion för asylsökande.*

Ju2021/03715. (2024-11-28). *Uppdrag att vara nationell strategisk samordningsansvarig myndighet för brottsofferfrågor.*

Ju2022/02417. (2022-07-07). *Uppdrag att stärka kompetensen hos polisanställda för att bemöta personer med psykisk ohälsa i ärenden som om brott i nära relationer.*

Ju2023/00472, Ju2022/00985, Ju2022/02969, Ju2023/00475. (2023-02-23). *Uppdrag att utveckla det nationella stödet i det brottsförebyggande arbetet.*

Ju2024/00606. (2024-03-07). *Uppdrag att förstärka kunskapen om strypvåld.*

Ju2024/01453. (2024-06-20). *Uppdrag att stärka samverkan för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive där barn är involverade.*

Ku2020/01463/MD. (2020-06-17). *Uppdrag till Brottsoffermyndigheten att förbereda en informationsinsats mot näthat.*

S2012/275/FST. (2015-06-17). *Uppdrag att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn.*

S2016/07873/JÄM. (delvis). *Uppdrag om länsstrategier för jämställdhetsintegrering.*

S2017/01221/JÄM. (2017-02-23). *Uppdrag att stödja genomförande och uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*

S2017/07420/JÄM. (2017-12-18). *Regionalt uppdrag att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

S2018/00212/FST (delvis). (2018-01-11). *Uppdrag angående utvärdering av barnahus.*

S2018/02371/FS (delvis). (2018-04-12). *Uppdrag avseende kompetensutveckling i psykiatrisk traumavård för anställda i barn- och ungdomspsykiatrin.*

S2018/03516/JÄM (delvis). (2018-06-07). *Uppdrag att stödja utvecklingen av arbete inom vård och omsorg med mäns våld mot kvinnor.*

S2018/03927/JÄM (delvis). (2018-06-28). *Uppdrag om att stärka barnahusens kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck.*

S2019/01922/FST (delvis). (2019-04-18). *Uppdrag att genomföra analyser av tillsynens resultat inom den sociala barn- och ungdomsvården.*

S2020/01591/SOF (delvis). (2020-03-12). *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer m.m.*

S2023/00970 (delvis). (2022-07-07). *Uppdrag att genomföra insatser för att stödja en jämlik och kunskapsbaserad hälso- och sjukvård för personer som har utsatts för sexuellt våld.*

S2023/02178 (delvis). (2023-06-29). *Uppdrag att kartlägga och utveckla stödmaterial om våld mot barn och unga med funktionsnedsättning samt fördjupad kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck mot personer med funktionsnedsättning.*

S2023/02379 (delvis). (2023-08-10). *Uppdrag att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga.*

S2024/00721 (delvis). (2024-03-27). *Uppdrag att ta fram och sprida kunskapsmaterial kring utreseförbud för barn.*

U2011/3826/UH. (2011-06-16). *Uppdrag att utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt om våld i samkönade relationer.*

U2014/7490/JÄM. (2014-12-18). *Uppdrag att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter.*

U2017/01236/GV. (2017-03-16). *Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

U2020/00363/S. (2020-02-06). *Ändring av uppdraget att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga samt förlängd tid för uppdraget.*

Regleringsbrev

Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2020/02662 A2020/02621 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder.*

Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2021/02395 A2021/02318(delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.*

Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2022/00986. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*

Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2022/01638. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Arbetsförmedlingen.*

Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2023/00925, 2023/01754 och 2023/01717(delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*

Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2023/01753, A2023/01717 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.*

Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2023/01754, 2023/01717 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*

Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2024/00216. *Ändringsbeslut 2024-02-15 Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*

Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2024/00844. *Ändringsbeslut 2024-06-13 Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Jämställdhetsmyndigheten*.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Arbetsmarknadsdepartement, Regeringskansliet. A2024/01413 (delvis) A2024/01447. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.*

Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2024/01413 (delvis) A2024/01448. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*

Finansdepartementet Fi2020/00591. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna.*

Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2021/02746 m.fl. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna.*

Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2023/00435. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna.*

Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2023/02869. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna.*

Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2023/03284. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Upphandlingsmyndigheten.*

Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2024/00838. *Ändringsbeslut 2024-03-27 Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna.*

Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2024/01374 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Skatteverket*.

Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2018/04606/PO. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten.*

Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2019/04178/LP (delvis) Ju2017/04739/KRIM. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Brottsoffermyndigheten.*

Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2022/03704 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Brottsoffermyndigheten.*

Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2023/00292. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Åklagarmyndigheten.*

Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2023/02737 (delvis), Ju2023/00586, Ju2023/02337 m.fl. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Brottsförebyggande rådet.*

Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2023/02737 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Brottsoffermyndigheten.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2023/02737(delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Polismyndigheten.*

Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2024/00287. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Integritetsskyddsmyndigheten.*

Landsbygdsdepartementet, Regeringskansliet. L2013/1636/DL. *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Livsmedelsverket*.

Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2013/8354/SFÖ. *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna*.

Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2017/07218/RS (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*

Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2018/06064/RS (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*

Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2020/05537, S2022/03076, S2023/03257 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen.*

Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2023/03047. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Socialstyrelsen.*

Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2023/03224 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.*

Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2023/03257 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Barnombudsmannen.*

Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2024/00587. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försäkringskassan.*

Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2024/01020. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för delaktighet.*

Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2024/01208. *Ändringsbeslut 2024-06-23 Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Barnombudsmannen.*

Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2024/01307. *Ändringsbeslut 2024-06-27 Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen.*

Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2024/02156 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Socialstyrelsen*.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet. U2017/02728/S. *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk*.

Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet. U2018/02877/BS (delvis), U2018/02960/S (2018-06-28). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk.*

Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet. U2021/04517 (delvis) (2021-12-16). *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk.*

Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet. U2022/04004 (delvis), U2023/03645 (delvis), U2024/02837 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Uppsala universitet.*

Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet. U2023/02553 (delvis) (2023-12-07). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk.*

Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet. U2023/02553 (2023-12-20). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolverk.*

Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet. U2023/03645 (delvis), U2023/03702. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolinspektion.*

Direktiv

Dir. 2023:146. *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.*

Dir. 2023:154. *Varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan*.

Dir. 2023:169. *En förbättrad samhällsorientering för nyanlända.*

Dir. 2024:8. *Förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck.*

Dir. 2024:13. *En reform av den statliga barn- och ungdomsvården för en trygg och kvalitativ vård.*

Dir. 2024:38. *Nationell samordnare för arbetet mot utanförskap*.

Dir. 2024:39. *Rättsliga biträden och rättegångskostnader – skärpt kostnadskontroll, ökat förtroende för offentliga försvarare och stärkta rättigheter för enskilda.*

Dir. 2024:107. *Stärkt skydd för den som vill separera – nya regler om bodelning och betänketid.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Dir. 2024:112. *Ökad effektivitet, långsiktighet samt förbättrad strategisk styrning inom fem jämställdhetspolitiska delmål.*

Dir. 2025:8. *Genomförande av direktivet om ändring av människohandelsdirektivet.*

Rättsfall

Svea hovrätts dom den 15 juli 2019 i mål nr B 5624-19.

Myndighetspublikationer m.m.

Brottsoffermyndigheten (2024). *Samhällets samlade stöd till brottsoffer.*

Brå (2011). *Bekämpning av organiserad brottslighet – En utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet.* Rapport 2011:20.

Brå (2014). *Brott i nära relationer. En nationell kartläggning.* Rapport 2014:8.

Brå, m.fl. (2016). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete.*

Brå (2019). *Indikatorer på sexualbrottsutvecklingen 2005–2017.* Rapport 2019:5.

Brå (2019). *Grov kvinnofridskränkning.* Rapport 2019:8.

Brå (2020). *Anmälda och uppklarade våldtäkter i Europa.* Rapport 2020:2.

Brå (2021). *Utvärdering av Sexualbrottsgruppen i Stockholm Nord.* Rapport 2021:7.

Brå (2021). *Våld i ungas parrelationer.* Rapport 2021:15.

Brå (2022). *Köp av sexuella tjänster*. Rapport 2022:3.

Brå (2022). *Utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling.* Rapport 2022:4.

Brå (2022). *Redovisning av uppdraget att analysera möjligheterna att i NTU inkludera bakgrundsinformation om hbtqi-identitet och andra diskrimineringsgrunder.*

Brå (2024). *Brott i nära relation. Kartläggning av utsatthet under 2022 och under livstiden.* Rapport 2024:4.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Brå (2024). *Nationella trygghetsundersökningen 2024. Om utsatthet, otrygghet och förtroende.* Rapport 2024:8.

Brå (2024). *Polisens utredning av grova brott och brott mot särskilt utsatta brottsoffer. Personaltillväxt och utredningsresultat.* Rapport 2024:9.

Brå (2024). *Skolundersökningen om brott 2023.* Rapport 2024:10.

Brå (2024). *Gemensam plan för Rättsväsendets digitalisering 2025.* Dnr 0534/24.

Brå (2024). *Konstaterade fall av dödligt våld 2023. En granskning av anmält dödligt våld 2023.*

Brå (2024). *Kriminalstatistik. Begrepp och definitioner.*

Center mot våldsbejakande extremism (2022). *Män, maskulinitet och våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt.*

Ekonomistyrningsverket (2021). *Ekonomisk styrning i staten.* Rapport 2021:19.

Folkhälsomyndigheten (2014). *Utvecklingen av hälsan och hälsans bestämningsfaktorer bland homo- och bisexuella personer.* Artikelnummer 22116.

Folkhälsomyndigheten (2019). *Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige 2017 – Resultat från befolkningsundersökningen SRHR2017*.

Folkhälsomyndigheten (2020). *Nationell strategi för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR). En god, jämlik och jämställd sexuell och reproduktiv hälsa i hela befolkningen.*

Folkhälsomyndigheten (2023). *Nationell handlingsplan för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) i Sverige. Genomförandet av den nationella SRHR-strategin 2023–2033.*

Forte (2022). *Förebyggande arbete och riskhantering av våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. En systematisk kartläggning.*

Inspektionen för socialförsäkringen (2019). *Från underhållsstöd till underhållsbidrag?* Rapport 2019:7.

Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.* IVO 2024-04.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Inspektionen för vård och omsorg (2024). *Remissvar över delbetänkandet Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld (SOU 2024:21)*, Dnr 6.1.1–16738/2024.

Institutet för mänskliga rättigheter (2024). *Årsrapport 2024.*

Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Arbete pågår.* Rapport 2020:1.

Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Styrning ger resultat. Jämställdhetspolitiska åtgärder 2019.* Rapport 2020:4.

Jämställdhetsmyndigheten (2020). *Inget att vänta på. Handbok för våldsförebyggande arbete.*

Jämställdhetsmyndigheten (2021). *Prostitution och människohandel.* Rapport 2021:23.

Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Uppgifter om våld är inget undantag, Redovisning av kartläggning av uppgifter om våld eller andra övergrepp i mål om vårdnad, boende och umgänge.* Rapport 2022:1.

Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Samverkan för ökad upptäckt av våld.* Rapport 2022:9.

Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Våldsförebyggande satsningar ger resultat.* Rapport 2022:17.

Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Brister i kunskap, stöd och insatser. Redovisning av uppdraget stärkt arbete mot prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck.* Rapport 2022:21.

Jämställdhetsmyndigheten (2022). *På väg mot jämställdhet.* Rapport 2022:22.

Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Att förebygga sexuell exploatering. En omfattande kartläggande litteraturöversikt gällande metoder och arbetssätt för att förebygga sexuell exploatering av barn, sexuella övergrepp mot barn, prostitution samt människohandel för sexuella ändamål.* Rapport 2022:23.

Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Bortförda barn och unga.* Rapport 2022:25.

Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel 2022.* Rapport 2023:3.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Att leva med skyddade personuppgifter – behovet av samhällets långsiktiga stöd. Slutredovisning av uppdraget att höja kunskapen om våldsutsatta kvinnor och barn som lever med skyddade personuppgifter.* Rapport 2023:4.

Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Sätt barnen i centrum för tvisten om deras liv.* Rapport 2023:12.

Jämställdhetsmyndigheten (2023). *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd.* Rapport 2023:15.

Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Från förebyggande till brottsbekämpande – hela kedjan behövs.* Rapport 2023:16.

Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Kan arbetsplatsen vara trygg när hemmet inte är det? Hur våld i nära relationer påverkar arbetsplatsen, en undersökning på sju svenska myndigheter.*

Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering 2022.*

Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Möjligheter och utmaningar med nollvision som arbetssätt.* Rapport 2024:1.

Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Fristad och brottsplats.* Underlagsrapport 2024:1.

Jämställdhetsmyndigheten (2024*). Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel 2023.* Rapport 2024:3.

Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Utbildning leder till ökad upptäckt av våld.* Rapport 2024:5.

Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Människohandel för sexuella ändamål: om tolkning och tillämpning av 4. Kap. 1 A § Brottsbalken.* Underlagsrapport 2024:6.

Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Kommuners förutsättningar i arbetet mot mäns våld mot kvinnor.* Underlagsrapport 2024:7.

Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Dags att prioritera det våldsförebyggande arbetet. En fördjupad uppföljning av målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Rapport 2024:9.

Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Ett värdigt liv – att åldras fredad från våld.* Rapport 2024:11.

Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Mäns delaktighet och ansvar.* Rapport 2024:13.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Jämställdhetsmyndighetens remissvar på delbetänkandet Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld, SOU 2024:21.* ALLM 2024/198.

Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering 2023.*

Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Sammanställning av länsstyrelsernas redovisningar*. ALLM 2023/270.

Jämställdhetsmyndigheten. (2024). *Underlag till analyspromemoria: Länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.* ALLM 2024/31.

Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Varför döms så få för människohandel?* ALLM 2024/247.

Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023.*

Jämställdhetsmyndigheten, m.fl. (2023). *Arbetsplatsens betydelse vid förekomst av våld i nära relation – Information till arbetsgivare.* ALLM 2022/106.

Länsstyrelsen Dalarna (2024). *Redovisning av det regionala arbetet mot mäns våld mot kvinnor 2023.*

Länsstyrelsen Jönköping (2024). *Redovisning av det regionala arbetet mot mäns våld mot kvinnor 2023.* Dnr 801-47-2024-1.

Länsstyrelsen Skåne (2024). *Redovisning av det regionala arbetet mot mäns våld mot kvinnor 2023.* Dnr 801-6969-2024.

Länsstyrelsen Skåne (2024). *Målgruppsanalys av personer som utsätts eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.* Dnr 17041–2024.

Länsstyrelsen Stockholm (2024). *Mäns våld mot kvinnor – Redovisning av det regionala arbetet 2023.*

Länsstyrelsen Värmland (2024). *Redovisning av det regionala arbetet mot mäns våld mot kvinnor 2023.*

Länsstyrelsen Västerbotten (2022). *Till stadigvarande boende. Kartläggning av kommuners insatser för att hjälpa våldsutsatta personer med eller utan barn att ordna stadigvarande boende efter vistelse i skyddat boende eller annat tillfälligt boende.*

Länsstyrelsen Västerbotten (2024). *Redovisning av det regionala arbetet mot mäns våld mot kvinnor 2023.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Länsstyrelsen Västmanlands län (2024). *Redovisning av det regionala arbetet mot mäns våld mot kvinnor 2023.*

Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2020). Årsrapport 2019. *Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2019.* Rapport 2020:10.

Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2020). *Nationell kartläggning. Bortförda personer i en hederskontext och barn som uppges vara gifta – under 2019.* Rapport 2020:13.

Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2020). *Hedersrelaterat våld och förtryck. Handbok för skola och socialtjänst om skyldigheten att se och hjälpa utsatta.*

Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2021). *Slutrapport 2020 – Regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck.*

Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2023). *Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022.* Rapport 2023:17.

Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2023). *Årsrapport 2022. Regionala, kommun- och myndighetsgemensamma resurscentra mot hedersrelaterat våld och förtryck.*

Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2024). *Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet.* Rapport 2024:8.

Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2024). *Årlig redovisning av verksamheten 2023 – Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.* Dnr 2445–2024.

Myndigheten för delaktighet (2021). *Jämställdhetsintegrering i Myndigheten för delaktighet Inriktning för perioden 2022–2025.* Rapport 2021:13.

Myndigheten för delaktighet (2023). *Att förebygga och bekämpa våld mot personer med funktionsnedsättning.* Rapport 2023:11.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Myndigheten för delaktighet (2023). *Våld mot personer med funktionsnedsättning. Om utsatthet och förekomst av våld.* Rapport 2023:12.

Myndigheten för delaktighet (2023). *Statistik om förekomst av våld mot personer med funktionsnedsättning. Bilaga 2.* Rapport 2023:15.

Myndigheten för delaktighet (2024). *Promemoria våldsutövande och funktionsnedsättning.*

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (2023). *Delredovisning och handlingsplan.* Dnr 2021-1509.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (2023). *Fortsatt stöd i genomförande av nationell strategi för ett stärkt föräldraskapsstöd.* AD 2022-1851.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2020). *Strukturer för stöd*. Rapport 2020:8.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). *Medel mot våld. Måluppfyllelse för utvecklingsmedel och kompetensstöd till arbete mot våld i nära relationer.* Rapport 2023:7.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). *Bära eller brista. Erfarenheter av socialtjänstens stöd vid hedersrelaterat våld och förtryck.* Rapport 2023:8.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2024). *Väl förtrogen? Befolkningens förtroende för socialtjänstens arbete med barn, unga och familjer.* Rapport 2024:2.

Nationellt centrum för kvinnofrid (2014). *Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa.* NCK-rapport 2014:1.

Nationellt centrum för kvinnofrid (2018). *Våld mot hbtq-personer – en forsknings- och kunskapsöversikt.* NCK-rapport 2018:1.

Origo (2023). *Origomodellen: att mötas i samtal – om våld i en hederskontext.* Stockholm: Origo.

Polismyndigheten (2022). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 23.* Dnr A051.115/2022.

Polismyndigheten (2023). *Brott mot särskilt utsatta brottsoffer.* Tillsynsrapport 2023:1.

Polismyndigheten (2023) *Kartläggning av polisens utredning av brottet könsstympning.* Dnr A063.872/2023.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Polismyndigheten (2023). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 24.* Dnr A576.461/2023.

Polismyndigheten (2023). *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024.*

Polismyndigheten (2023). *Varför tog ni just oss? Alla håller ju på med det! Slutrapport från Projekt Människohandel.* Dnr A291.339/2020.

Polismyndigheten (2024). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 25.* Dnr A576.461/2023.

Polismyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023.*

Region Stockholm, Akademiskt primärvårdscentrum. (2022). *”Jag visste inte att vården kunde hjälpa mig”. Om kvinnors utsatthet för våld i nära relationer i Region Stockholm.*

Rikspolisstyrelsen (2009). *Delredovisning av regeringsuppdrag avseende gemensamma nationella riktlinjer kring barn som misstänks vara utsatta för brott och kriterier för landets barnahus.* Dnr POA-428-6530/08.

Riksrevisionen (2019). *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning.* RiR 2019:11.

Riksrevisionen (2021). *Internetrelaterade sexuella övergrepp mot barn – stora utmaningar för polis och åklagare.* RiR 2021:25.

Riksrevisionen (2024). *Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet.* RiR 2024:1.

Skatteverket (2024). *Säkrare hantering av skyddade personuppgifter.* (Dnr 8-2721875).

Socialstyrelsen (2011). *Utvecklingsmedel för att stärka stödet till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Slutredovisning av 2007–2009 års satsning samt redovisning av 2010 års fördelning av medel.*

Socialstyrelsen (2012). *Om implementering.* Artikelnummer 2012-6-12.

Socialstyrelsen (2014). *Att vilja se, vilja veta och att våga fråga. Vägledning för att öka förutsättningarna att upptäcka våldsutsatthet.*

Socialstyrelsen (2018). *Förslag på indikatorer för uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.* Artikelnummer 2018-3-21.

Socialstyrelsen. (2019). *Ett liv utan våld och förtryck.* Artikelnummer 2019-3-17.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Socialstyrelsen (2019). *Kvalitetsutveckling av arbetet mot våld i nära relationer. En slutredovisning av kompetensstödet och utvecklingsmedel 2016–2018.* Rapport 2019-9-6389.

Socialstyrelsen (2020). *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende. Kunskapsstöd för socialtjänsten.* Artikelnummer 2020-2-6597.

Socialstyrelsen (2020). *Behandlingsmetoder för personer som utövar våld i nära relationer.* Artikelnummer 2020-3-6697.

Socialstyrelsen (2021). *Indikatorer för nationell uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.* Artikelnummer 2021-11-7612.

Socialstyrelsen (2021). *Nya bestämmelser om förebyggande av våld i nära relationer och om barnfridsbrott.* Meddelandeblad Nr 5/2021.

Socialstyrelsen (2021). *Våld i nära relationer och hedersrelaterat våld. Ett utbildningsmaterial.* Artikelnummer 2021-11-7607.

Socialstyrelsen (2022). *Nationell samordning och kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete med våldsutövare.* Rapport 2022-6-7968.

Socialstyrelsen (2023). *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer. En slutredovisning av 2020–2022 års kompetensstöd samt utvecklings- och stimulansmedel.*

Socialstyrelsen (2023). *Våld i nära relationer. Handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården.* Artikelnummer 2023-6-8592.

Socialstyrelsen (2024). *Förstudie: Stärka socialtjänstens förmåga att uppmärksamma våldsutsatthet och våldsutövande hos personer med missbruk och beroende.*

Socialstyrelsen (2024). *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige.* Artikelnummer 2024-12-9374.

Socialstyrelsen (2024). *Kvinnlig könsstympning.* Artikelnummer 2024-4-9031.

Socialstyrelsen (2024). *Kvinnlig könsstympning. Ett samtalsstöd för hälso- och sjukvården.* Artikelnummer 22024-5-9076.

Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall* 2022–2023. Artikelnummer 2024-1-8880.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Socialstyrelsen (2024). *Uppdrag att stärka kommunernas arbete med att hjälpa våldsutsatta att ordna stadigvarande boende 2022–2025. En delredovisning av 2022 och 2023 års statsbidragsanvändning, utvärdering och kompetensstöd.*

Socialstyrelsen (2024). *Öppna jämförelser 2024 – våld i nära relationer.*

Socialstyrelsen, m.fl. (2022). *SIG. Samverkan i sociala insatsgrupper.*

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2021). *Förstudie. Insatser för våldsutsatta.* SBU 2021/342.

Statistiska Centralbyrån (2024). *Levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning. Slutrapport regeringsuppdrag.* 2024:4.

Statistiska centralbyrån (2024). *Ekonomisk jämställdhet bland kvinnor och män med funktionsnedsättning.*

Statskontoret (2006). *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor.* Rapport 2006:13.

Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel.* (OOS 31).

Statskontoret (2018). *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?* (OOS 33).

Statskontoret (2019). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport.* Rapport 2019:14.

Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring* (2019:103).

Statskontoret (2020). *En innovativ och samverkande förvaltning – 10 år med det förvaltningspolitiska målet.* (OOS 39).

Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* Rapport 2021:3.

Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter.* (OOS 44).

Statskontoret (2023). *Små mått på stora värden.* Rapport 2023:2.

Statskontoret (2023). *Att styra de självstyrande. En analys av statens styrning av kommuner och regioner.* Rapport 2023:7.

Statskontoret (2023). *Ett samlat grepp – Analys av den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.* Rapport 2023:12.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Statskontoret (2023). *Kunskapssammanställning om nationella strategier.* (2023/72-5).

Statskontoret (2023). *Myndigheters särskilda organ*. (OOS 50).

Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten.* Rapport 2024:12.

Utredningen om inrättande av en Jämställdhetsmyndighet (2018). *Slutredovisning från Utredningen om inrättande av en jämställdhetsmyndighet.* Komm2017/00082.

Västerås stad (2022). *Planeringsunderlag 2023–2026*. (2022-05-1822-0503).

Åklagarmyndigheten (2022). *Bemötande av brottsoffer.* Rättslig vägledning 2022:10.

Åklagarmyndigheten (2022). *Yttrande – Straffansvar för psykiskt våld [Ds 2022:18].* Dnr ÅM2022-1638.

Åklagarmyndigheten (2023). *Könsstympning.* Rapport 2023:1.

Åklagarmyndigheten (2023). *SUB – utredningsmetod för brott mot särskilt utsatta brottsoffer.* Rättslig vägledning (2023:6).

Åklagarmyndigheten (2024). *Årsredovisning 2023*.

Internationella dokument m.m.

Europarådet (2005). *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*.

Europarådet (2011). *Explanatory Report – CETS 210 – Violence against women and domestic violence*.

Europarådet (2014). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden*, GRETA(2014)11.

Europarådet (2017). *GREVIO Baseline Evaluation Report Denmark.* GREVIO/Inf(2017)14.

Europarådet (2018). *GRETA Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden.* GRETA(2018)8.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Europarådet (2019). *Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Report submitted by the authorities of Sweden on measures taken to comply with Committee of the Parties Recommendation CP(2018)28 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, (CP(2019)06).

Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Finland.* GREVIO/Inf(2019)9.

Europarådet (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report Sweden*. GREVIO/Inf(2018)15.

Europarådet (2021). *GREVIO General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women.* GREVIO(2021)20.

Europarådet (2022). *GREVIO Baseline Evaluation Report Iceland.* GREVIO/Inf(2022)26.

Europarådet (2022). *GREVIO Baseline Evaluation Report Norway*. GREVIO/Inf(2022)30.

Europarådet (2023). *GRETA Evaluation report, Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings.* GRETA (2023)14.

Europarådet (2023). *Report submitted by Sweden pursuant to Article 68, paragraph 4 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (1st thematic evaluation round).* GREVIO/Inf(2023)27.

Europarådet (2023). *Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Recommendation CP/Rec(2023)11on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden.*

Europarådet (2024). *Building trust by delivering support, protection and justice. Sweden. First thematic evaluation report.* (GREVIO(2024)12).

European Institute for Gender Equality (EIGE) (2021). *The cost of gender-based violence in the European Union.*

Europeiska kommissionen (2020). *En jämlikhetsunion: jämställdhetsstrategi för 2020–2025.* COM (2020) 152.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Europeiska kommissionen (2020). *Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU.*

Europeiska kommissionen (2021). *EU:s strategi mot människohandel.* COM(2021) 171.

Europeiska kommissionen (2021). *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses.* DR-02-21-244-EN-N.

Europeiska kommissionen (2022). *Rapport om framsteg i kampen mot människohandel (fjärde rapporten).* COM(2022)736. SWD(2022)429.

Europeiska kommissionen (2025). *Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om framsteg i kampen mot människohandel i Europeiska unionen (femte rapporten).* COM(2025) 8 final.

Eurostat (2022). *EU survey on gender-based violence against women and other forms of inter-personal violence (EU-GBV) – first results. 2022 edition.*

FN:s generalförsamling, resolution 217 A.

FN:s generalförsamling, resolution 2200A (XXI).

FN:s generalförsamling resolution 50/155.

FN (1992). *UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), CEDAW General Recommendation No. 19: Violence against women*, A/47/38.

FN (2002). *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking,* (E/2002/68/Add. 1).

FN, Kommittén för barnets rättigheter (2003). *General comment No. 5. CRC/GC/2003/5.*

FN, Kommittén för barnets rättigheter (2006). *General comment No. 8. CRC/C/GC/8.*

FN, Kommittén för barnets rättigheter (2011). *General comment No. 13. CRC/C/GC/13.*

FN, Kommittén för barnets rättigheter (2023). *Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden. CRC/C/SWE/CO/6-7.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

FN, Kommittén för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2024). *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Sweden.* CRPD/C/SWE/CO/2-3.

FN, Rådet för mänskliga rättigheter (2024). *Prostitution and violence against women and girls, Report of the Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and consequences, Reem Alsalem.* A/HRC/56/48.

Nordiska ministerrådet (2017). *Tillit – det nordiska guldet* (2017:731).

The European Institute for Gender Equality, EIGE (2017). *Cyber violence against women and girls.*

UNODC and UN Women (2023). *Femicides in 2023:Global estimates on intimate partner/ family member violence,* United Nations publication, 2024.

World Health Organization (2010). *Violence prevention – the evidence.*

World Health Organization (2013). *Responding to intimate partner violence and sexual violence against women. WHO Clinical and policy guidelines.*

Publikationer från svenska organisationer och stiftelser

Birth rights Sweden m.fl. (2023). *Shadow Report: GREVIOs first thematic evaluation of Sweden: Building trust by delivering support, protection and justice.*

GAPF (2022). *Remissyttrande från GAPF – Straffansvar för psykiskt våld.*

Plattformen Civila Sverige mot Människohandel. *Remissvar på del-betänkande SOU 2024:21.*

RFSL (2018). *Kunskap och erfarenheter av arbete med våldsutsatta hbtq-personer. Ett kunskapsstöd från RFSL Stödmottagning.*

Stiftelsen 1000 möjligheter (2024). *Killars våld mot tjejer och våld i ungas relationer – från osynligt område till prioriterad politisk fråga?*

Sveriges kommuner och regioner (2017). *Förändringsarbete med våldsutövande män. Strategier för kvalitetsutveckling.*

Sveriges kommuner och regioner (2020). *Vården vid sexuellt våld. Nuläge och vägar framåt.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Sveriges kommuner och regioner (2021). *Hälso- och sjukvård för våldsutsatta.*

Sveriges kommuner och regioner (2023). *Yttrande – En uppväxt fri från våld – En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn (SOU 2022:70).* SKR2023/00637.

Sveriges kommuner och regioner (2023). *SKR:s medskick till nytt åtgärdsprogram utifrån den nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor.* PM 2023-05-23.

Sveriges kommuner och regioner (2024). *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta vuxna.*

Sveriges kommuner och regioner (2024). *Ekonomirapporten oktober 2024. Om kommunernas och regionernas ekonomi.*

Litteratur, artiklar m.m.

Axelius, S. (2017). *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat – en forskningsöversikt.* Trafikanalys.

Baianstovu, R., Strid, S., Cinthio, H., Särnstedt Gramnaes, E. & Enelo, J.M. (2019). *Heder och samhälle: Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar.* Working Papers and Reports Social Work. Rapport nr 17. Örebro universitet.

Björktomta, S-B. (2019). Honor-Based Violence in Sweden: Norms of Honor and Chastity. *Journal of family Violence, Vol. 34*, nr 5, s. 449–460. DOI: https://doi.org/10.1007/s10896-019-00039-1.

Brandén, J., Nilsson, L. M., Burman, M., San Sebastian, M. & Stoor J. P. (2024). *Våld mot samiska kvinnor.*

Bruno, L., Strid, S. & Ekbrand, H. (2024). Men's Economic Abuse Toward Women in Sweden: Findings From a National Survey. *Violence Against Women,* 0(0). https://doi.org/10.1177/10778012241257248.

Brännvall, M. (2016). *Frigörelse med förhinder. Om polisanmälan när kvinnor tar sig ur mäns våld i nära relationer.* Malmö university, health and society, doctoral dissertation 2016:7.

Caman. S. & Skott, S. (2023). *Dödligt partnervåld mot unga.* Utgiven av Jämställdhetsmyndigheten.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Dale, M. T. G., Aakvaag, H. F., Strøm, I. F., Augusti, E. M. & Skauge, A. D. (2023). *Omfang av vold og overgrep i den norske befolkningen.* Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. (Rapport 1).

Donevan, M., Jonsson, L. & Svedin, C.G. (2024). *The Experience of Individuals Filmed for Pornography Production: A History of Continuous Polyvictimization and Ongoing Mental Health Challenges.* DOI:10.31234/osf.io/a968c.

Doran, G. T. (1981). "There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives". *Management Review*. 70 (11): 35–36.

Ekström, V. (2016). *Det besvärliga våldet. Socialtjänstens stöd till kvinnor utsatta för våld i nära relationer.* Doktorsavhandling. Linköping: Linköpings universitet.

Eriksson, M. (2019). Särskild sårbarhet – våldsutsatta kvinnor och barn som upplever våld i *Våldsutsatta kvinnor – samhällets ansvar.* Heimer, G., Björck, A., Albért, U. & Haraldsdotter, Y. (red) Studentlitteratur.

Eriksson, M., Robertsson, K. & Bergman, A-S. (2024). *Specialiserade team vid våld i nära relationer – en studie i tre kommuner.* Arbetsrapportserie nr 103, Marie Cederschiöld högskola.

Fernqvist, S. & Flinkfeldt, M. (2023). *Hantering av samtal om ekonomi, föräldrakonflikter och möjligt våld i nära relation efter underhållsstödsreformen 2016.* Försäkringskassan, Forskarrapport 2023:1.

Franzén, A. & Gottzén, L. (2020). *Våldsprevention i Sverige: En forskningsöversikt.* Stockholms universitet, Barn- och ungdomsvetenskap: Forskning (2020:2).

Hall, P. (2015). *Makten över förvaltningen: Förändringar i politikens styrning av den svenska förvaltningen.*

Holgersson, S. (2005). *Yrke: POLIS.*

Holmberg, C. (2022). *Genväg till forskning nr 17, Kunskapsläget om våld i samkönade och transpersoners relationer.* Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer, VKV.

Jacobsson, B. (2006). *Europeiseringen och utmaningarna för staten.* Kapitel i Statskontorets småskrifter Nr 1, *Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Jernbro, C., Landberg, Å. & Thulin, J. (2023). *Våld mot barn 2022, En nationell kartläggning*, Stiftelsen Allmänna Barnhuset.

Jernbro, C. & Landberg, Å. (2024). *Våld i ungas nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Förekomst, riskfaktorer och hälsokonsekvenser.* Stiftelsen Allmänna Barnhuset & Jämställdhetsmyndigheten.

Karimi, A., Mühlrad, H., Niknami, S., Ornstein, P. & Sandberg, A. (2024). *Våld i nära relationer: riskfaktorer och konsekvenser.* SNS Analys 102.

Katz, J. (2018) Bystander Training as Leadership Training: Notes on the Origins, Philosophy and Pedagogy of the Mentors in Violence Prevention Mode, Violence Against Women, s. 1–22, 03/2018.

Kjellberg, J. (2023). *Fri från (efter)våldet? Om partnervåldsutsatta kvinnors motstånd, uppbrott och stödbehov.* Diss. Uppsala universitet.

Korkmaz, S. & Överlien, C. (2020). *Responses to youth intimate partner violence: the meaning of youth-specific factors and interconnections with resilience.* Journal of Youth Studies, 23(3).

Korkmaz, S., Överlien, C. & Lagerlöf, H. (2020). *Youth intimate partner violence: prevalence, characteristics, associated factors and arenas of violence.* Nordic Social Work Research. DOI: 10.1080/2156857X.2020.1848908.

Korkmaz, S. & Överlien, C. (2023). *Våld i ungas nära relationer och det ideella stödet*. Stockholms universitet. Arbetsrapport/Institutionen för socialt arbete, 2023:1.

Källström, Å., Amlakie, H., Yildrim, Z., Adaszak, S., Klint, F., Farias Vera, L., Gustafsson, J. & Homlefur, M. (2022). *Att identifiera och arbeta med utsatthet för våld bland personer med funktionsnedsättning – Lärdomar från kommuner och regioner.* Working Papers and Reports Social work 27, Örebro universitet.

Lagerlöf, H. & Överlien, C. (2022). School as a context for youth intimate partner violence: Young voices on educational sabotage, *Nordic Journal of Social Research*, Vol. 13, Iss 2, pp. 1–15. DOI: https://doi.org/10.18261/njsr.13.2.2.

Levell, J. (2022). *Boys, Childhood Domestic Abuse and Gang Involvement.* Bristol University Press.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Lincoln, A., Liebschutz, J., Chernoff, M. et al, Brief screening for co-occurring disorders among women entering substance abuse treatment. *Subst Abuse Treat Prev Policy 1,* 26 (2006). https://doi.org/10.1186/1747-597X-1-26.

Namatovu, F. & Ineland, J. (2024). Collaboration in providing intimate-partner violence services to women with disabilities in *BMC Public Health* 24, 1863. DOI: https://doi.org/10.1186/s12889-024-19352-6.

Nilsson Lundmark, E. & Nilsson, I. (2022). *Att synliggöra det osynliga. En socioekonomisk analys av hedersrelaterat våld och förtryck.*

Ogden, S., Dichter, M. & Bazzi, A. Intimate partner violence as a predicator of substance use outcomes among women: A systematic review. *Addict Behav.* 2022 Apr;127:107214.

Olsson, H. (2023). *Att arbeta med implementering – ett möjligt framgångsrecept för en ansträngd socialtjänst.* Working Papers and Reports Social work 31.

Origo, Jonsson, L., Svedin, C G. & Jenstav, M. & Länsstyrelsen Stockholm (2024). *Origos samtalsstöd för ungdomar som växer upp i en hederskontext – En utvärdering.* 2024:18.

Otterman et al. (2024). *Clinical care of childhood sexual abuse: a systematic review and critical appraisal of guidelines from European countries.* The Lancet Regional Health – Europe, Volume 39, 2024, https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2024.100868.

Ovesen, N. (2021). *Intimate partner violence and help-seeking in lesbian and queer relationships: Challenging recognition.* Diss. Uppsala universitet.

Robbins, R., McLaughlin, H., Banks, C., Bellamy, C. & Thackray, D. (2014). *Domestic Violence and Multi-agency Risk Assessment Conferences (MARAC s): A Scoping Review.* The Journal of Adult Protection, 16(6), pp. 389–398. doi: 10.1108/JAP-03-2014-0012.

Scheffel Birath, C. U., Beijer, C. U., DeMarinis, V. & af Klinteberg, B. Women with substance abuse problems exposed to men's violence – A public mental health challenge, *Personality and Individual Differences,*Volume 60, Supplement, 2014, Page S47.

Sjöberg, S., Donohue, C., Nässén, N. & Löf, C. (2023). *Shanazi hjältars arbete för att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck.* Rapport Högskolan i Gävle.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Skoog Waller, S. (2022). *Utan mig är du helt ensam – kvinnors levda erfarenheter av omgivningens och samhällets ensamgörande i spåren av mäns våld och eftervåld.* Högskolan i Gävle.

Smirthwaite, G. & Holmberg, C. (2014). Uppbrottstrappan. En modell för intersektionellt socialt arbete med våldsutsatta kvinnor. *Tidskrift för genusvetenskap, Vol. 35, nr 2–3 (2014): VÅLD,* DOI: https://doi.org/10.55870/tgv.v35i2-3.3286.

Social & health impact center (2021). *Risk- och skyddsfaktorer – vad vet vi och vad kan göras med kunskapen?* RISE-rapport 2022:34.

Stephens-Lewis, D., Johnson, A., Huntley, A., Gilchrist. E, McMurran, M., Henderson, J., Feder, G., Howard, L. & Gilchrist, G. Interventions to Reduce Intimate Partner Violence Perpetration by Men Who Use Substances: A Systematic Review and Meta-Analysis of Efficacy. *Trauma Violence Abuse.* 2021 Dec;22(5):1262–1278. doi: 10.1177/1524838019882357.

Studieförbundet näringsliv och samhälle (1999). *Sveriges konstitutionella urkunder*. SNS förlag.

Sundström, G. (2016). *Strategisk styrning bortom NPM*, Statsvetenskaplig tidskrift 2016/1.

Svedin, C. G., Landberg, Å. & Jonsson, L. (2021). *Unga, sex och internet efter #metoo. Om ungdomars sexualitet och utsatthet för sexuella övergrepp och sexuell exploatering i Sverige 2020/2021.* Stiftelsen Allmänna Barnhuset.

Tarschys, D. (2006). *Mål utan mening. Kapitel i Statskontorets småskrifter Nr 1, Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium.*

Webbsidor

Allmänna Arvsfonden. www.arvsfonden.se/om-allmanna-arvsfonden/arv-som-utvecklar-sverige. (Hämtad 2024-06-17).

Bergs kommun, m.fl. centrummotvald.se/yrkesverksam. (Hämtad 2024-11-22).

Botkyrka kommun. taget.botkyrka.se/taget/om-taget. (Hämtad 2024-12-02).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Brå. bra.se/kunskapsstod/ekonomiskt-stod/ekonomiskt-stod-till-kommuner-for-brottsforebyggande-atgarder/2024. (Hämtad 2024-04-04).

Brå. bra.se/kunskapsstod/ekonomiskt-stod/ekonomiskt-stod-for-utvardering-och-uppfoljning. (Hämtad 2024-04-04).

Brå. bra.se/kunskapsstod/lokalt-och-regionalt-stod/aterkoppling-till-kommuner#h-Aterkopplingtillkommuner. (Hämtad 2025-01-07).

Brå. bra.se/kunskapsstod/lokalt-och-regionalt-stod/aterkoppling-till-kommuner#h-Indikatorerforkommunerslagesbild. (Hämtad 2025-01-07).

Brå. bra.se/download/18.48b9ab7b19301e3350f4412/1731314112792/Om%20NTU-indikatorerna.pdf. (Hämtad 2025-01-07).

Brå. bra.se/statistik/statistik-om-rattsvasendet/konstaterade-fall-av-dodligt-vald. (Hämtad 2025-01-24).

Ekonomistyrningsverket. forum.esv.se/styrning/resultatstyrning/resultatredovisning/resultatindikatorer. (Hämtad 2024-04-04).

Ekonomistyrningsverket. forum.esv.se/styrning/resultatstyrning/mal. (Hämtad 2024-08-30).

European Institute for Gender Equality. eige.europa.eu/gender-based-violence/data-collection/need-improve-data-collection?language_content_entity=en. (Hämtad 2024-06-10).

European Institute for Gender Equality. eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/browse/genvio. (Hämtad 2024-06-10).

Eurostat. ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240124-1. (Hämtad 2024-05-02).

Finska Regeringen. valtioneuvosto.fi/sv/info-om-statsradet. (Hämtad 2024-10-22).

FN. www.unfpa.org/human-rights-based-approach. (Hämtad 2025-01-23).

Folkhälsomyndigheten. www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/statistikdatabaser/indikatorlabbet/om-indikatorlabbet. (Hämtad 2024-04-04).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Folkhälsomyndigheten. www.folkhalsomyndigheten.se/om-folkhalsa-och-folkhalsoarbete/tema-folkhalsa/vad-styr-folkhalsopolitiken/nationella-mal-och-malomraden. (Hämtad 2024-11-28).

GAPF. gapf.se/utbildning/. (Hämtad 2024-12-09).

Göteborgs-Posten (2024-11-26). www.gp.se/debatt/nu-tar-vi-nasta-steg-for-att-sakerstalla-att-barnets-vilja-respekteras-i-vardnadstvister.55dfe990-7f6f-4fd0-9da0-f81bf449cfcb. (Hämtad 2025-02-06).

Jämställdhetsmyndigheten. https://jamstalldhetsmyndigheten.se/om-jamstalldhetsmyndigheten/stod-och-samordning/fordjupat-stod-i-jim/. (Hämtad 2024-04-17).

Jämställdhetsmyndigheten. jamstalldhetsmyndigheten.se/aktuellt/nyheter/strategiskt-gd-rad-ska-starka-arbetet-mot-mans-vald-mot-kvinnor/. (Hämtad 2024-11-06).

Jämställdhetsmyndigheten. nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/. (Hämtad 2024-12-04).

Karolinska universitetssjukhuset. https://preventell.se. (Hämtad 2025-02-03).

Kriminalvården. www.kriminalvarden.se/behandling-och-vard/behandlingsprogram/predov. (Hämtad 2024-10-31).

Kriminalvården. www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/brottsoffer. (Hämtad 2024-12-09).

Kriminalvården. www.kriminalvarden.se/behandling-och-vard/behandlingsprogram. (Hämtad 2024-12-19).

Linköpings universitet, Barnafrid. https://barnafrid.se/kunskapsportal/kunskapsbibliotek/. (Hämtad 2024-11-14).

Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. hedersfortryck.se. (Hämtad 2024-12-04).

Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. www.hedersfortryck.se/aktuellt/stodlinje-for-personer-utsatta-for-hedersfortryck/. (Hämtad 2024-12-06).

Mediemyndigheten. mediemyndigheten.se/safer-internet-centre/om-safer-internet-centre. (Hämtad 2025-01-24).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd. https://mfof.se/statsbidrag-via-mfof/verksamhetsbidrag-for-forebyggande-arbete-mot-hedersrelaterat-vald-och-fortryck.html. (Hämtad 2024-04-02).

Myria Federal Migration Center. www.myria.be. (Hämtad 2025-01-14).

MÄN. mvpsverige.se/. (Hämtad 2024-12-09).

Polismyndigheten. polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/organiserad-brottslighet/myndighetsgemensam-satsning-mot-organiserad-brottslighet. (Hämtad 2024-10-31).

Polismyndigheten. polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/organiserad-brottslighet/myndighetsgemensam-satsning-mot-organiserad-brottslighet/. (Hämtad 2024-11-07).

Regeringen. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/02/regeringen-utser-katarina-johansson-welin-till-ny-riksaklagare/. (Hämtad 2024-08-14).

Regeringen. www.regeringen.se/artiklar/2024/09/regeringen-i-samtal-om-atgarder-for-att-kraftsamla-mot-mans-vald-mot-kvinnor-vald-nara-relationer-och-hedersrelaterat-vald-och-fortryck. (Hämtad 2024-11-05).

Regeringen. www.regeringen.se/uds-reseinformation/hjalp-till-svenskar-utomlands/familjerelaterat-tvang-i-utlandet/statistik---familjerelaterat-tvang. (Hämtad 2024-11-25).

Regeringen. www.regeringen.se/remisser/2024/05/remittering-av-delbetankande-202421-utredningen-om-en-starkt-styrning-av-arbetet-mot-konsrelaterat-vald-och-hedersrelaterat-vald-och-fortryck. (Hämtad 2025-01-16).

Regeringen. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/01/nytt-delmal-for-att-bekampa-hedersvaldet. (Hämtad 2025-01-22).

Regeringen. www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstalldhet/jamstalldhetsintegrering/. (Hämtad 2025-02-17).

Region Jämtland Härjedalen. www.regionjh.se/nyheter/halsasjukvard/halsasjukvard/operationnorrskenskaskyddaochraddaliv.5.55e0592118070d16a426929d.html. (Hämtad 2024-12-05).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Riksrevisionen. www.riksrevisionen.se/granskningar/pagaende-granskningar/statens-insatser-mot-ekonomiskt-vald-i-nara-relationer.html. (Hämtad 2025-01-10).

Socialstyrelsen. statsbidrag.socialstyrelsen.se/kommuner/statsbidrag-for-att-starka-kommunernas-arbete-med-att-hjalpa-valdsutsatta-ordna-stadigvarande-boende/. (Hämtad 2024-02-02).

Socialstyrelsen. statsbidrag.socialstyrelsen.se/organisationer/kvinno--och-tjejjourer-och-vissa-andra-ideella-organisationer-inom-brottsofferomradet-2024-2025/. (Hämtad 2024-04-02).

Socialstyrelsen. www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/. (Hämtad 2024-09-26).

Socialstyrelsen. www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser. (Hämtad 2024-10-24).

Socialstyrelsen. www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/partnerkontakt/. (Hämtad 2024-11-21).

Socialstyrelsen, m.fl. kunskapsguiden.se/. (Hämtad 2024-12-04).

Socialstyrelsen. www.socialstyrelsen.se/aktuellt/vald-unga-par-osynligt-kunskapsstod/. (Hämtad 2024-12-23).

Statistiska centralbyrån. www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__LE__LE0201__LE0201V%C3%A5ld/Tema62N. (Hämtad 2024-04-04).

Statistiska centralbyrån. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/jamstalldhet/jamstalldhetsstatistik/. (Hämtad 2025-01-08).

Statistiska centralbyrån. www.scb.se/le0203. (Hämtad 2025-01-16).

Svenska Dagbladet (2025). www.svd.se/a/rPGwpR/nya-lagar-kravs-for-att-stoppa-manniskohandel-skriver-jacob-flardh. (Hämtad 2025-02-03).

Sveriges kommuner och regioner. https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamlikhet/jamstalldhet/satsningjamstalldhetochkvinnofrid20212023.54718.html (Hämtad 2024-04-04).

Sveriges kommuner och regioner, m.fl. kunskapsstyrningvard.se/kunskapsstyrningvard/omkunskapsstyrning/nationellaarbetsgrupper.56237.html. (Hämtad 2024-11-27).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Sveriges kommuner och regioner. skr.se/framtidenssocialtjanst/kunskapochstod/nationelluppfoljningnuso.79633.html. (Hämtad 2025-01-07).

Sveriges kvinnoorganisationer. via.tt.se/pressmeddelande/3396683/klyftan-mellan-konen-i-synen-pa-sexkop-okar-visar-ny-opinionsundersokning?publisherId=3236601&lang=sv. (Hämtad 2025-01-27).

SVT. www.svt.se/nyheter/lokalt/norrbotten/allt-fler-kvinnojourer-i-norrbotten-tvingas-stanga-kvinnor-lamnas-at-sitt-ode. (Hämtad 2025-01-13).

Trollhättans kommun. www.trollhattan.se/startsida/nyheter/aktuella-nyheter/starkt-samarbete-for-att-bekampa-vald-och-stodja-utsatta. (Hämtad 2024-12-05).

Unionen. kollega.se/jamstalldhet/unionen-kritisk-till-nedlaggning-av-myndighet. (Hämtad 2025-02-06).

Uppsala universitet, Nationellt centrum för kvinnofrid. www.uu.se/centrum/nck/kunskapsbank-om-vald. (Hämtad 2024-12-04).

Uppsala universitet. www.uu.se/centrum/nck/stod-till-valdsutsatta. (Hämtad 2025-02-03).

Örebro universitet. www.oru.se/risksam. (Hämtad 2025-01-24).

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Kommittédirektiv 2023:117

En stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat våld och hedersrelaterat våld och förtryck

Beslut vid regeringssammanträde den 3 augusti 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska bedöma om det bör införas ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck, samt – med fortsatt beaktande av att mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor utgör merparten av det könsrelaterade våldet – analysera och föreslå en ny lydelse av det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (det sjätte delmålet). Utredaren ska också ta fram förslag till en eller två långsiktiga strategier på området för att utveckla och stärka arbetet med att förebygga och motverka fysiskt, psykiskt, sexuellt, ekonomiskt och materiellt våld samt hot om våld. Syftet med uppdraget är bl.a. att föreslå hur området hedersrelaterat våld och förtryck kan ges ökat fokus i jämställdhetspolitiken och i samhället samt att säkerställa en långsiktig, samordnad och tydlig styrning på området könsrelaterat våld som utgår från kunskap och evidens.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och bedöma om det bör införas ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck, och oavsett ställningstagande i sak lämna förslag på hur ett sådant jämställdhetspolitiskt delmål kan formuleras,
- analysera och lämna förslag på en mer inkluderande målformulering för det nuvarande delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, där det beaktas att mäns och pojkars våld mot kvinnor

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

och flickor utgör merparten av det könsrelaterade våldet, och där samtidigt minst följande områden omfattas: mäns våld mot kvinnor i nära relationer, kvinnors våld mot män i nära relationer, våld i samkönade relationer och andra hbtqi-relationer, sexuellt våld och utnyttjande i prostitution och människohandel för sexuella ändamål,

- med utgångspunkt i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen) och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel ta fram förslag till en eller två långsiktiga strategier som är anpassade efter svenska förhållanden och som
  - innehåller förslag till mål för att uppnå det sjätte delmålet och ett eventuellt särskilt nytt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck,
  - fokuserar på fysiskt, psykiskt, sexuellt, ekonomiskt och materiellt våld samt hot om våld,
  - utgår från kunskap och evidens,
  - särskilt uppmärksammar följande områden: barns och ungas normer och värderingar för att förebygga könsrelaterat våld, hur våldsutsatta lättare ska kunna lämna destruktiva relationer, hur skyddet för våldsutsatta kan öka och hur förövares våldsbeteende kan förändras genom att de upphör med sitt våldsutövande och risken för återfall minskas, och
  - särskilt uppmärksammar sårbara gruppers utsatthet för våld i nära relationer, såsom unga, hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025. Utredaren ska senast den 1 mars 2024 delredovisa den del som rör uppdraget att föreslå ett särskilt delmål om att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och en ny målformulering för delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Jämställdhetspolitiken och Istanbulkonventionen

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115). För regeringens jämställdhetspolitik finns sex delmål som till skillnad från det övergripande målet inte är riksdagsbundna. Delmålen är formulerade i två led och är tänkta att fungera som en precisering av det övergripande målet samtidigt som de ger uttryck för regeringens prioritering av de mest centrala jämställdhetsproblemen i samhället (skr. 2016/17:10). Det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet (härefter benämnt det sjätte delmålet). Delmålet var tidigare formulerat som ”Frihet från sexualiserat (könsrelaterat) våld” (prop. 1993/94:147).

Utöver de svenska målen för jämställdhetspolitiken finns det två centrala internationella regelverk som är aktuella på området: FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor och Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen). Därutöver finns Europeiska kommissionens förslag till ett nytt direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

FN:s deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor antogs 1993. Av deklarationen framgår att könsrelaterat våld förhindrar kvinnors och flickors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna och att våld ses som ett medel för att upprätthålla en ojämställd maktstruktur (General Assembly resolution 48/104). Könsrelaterat våld innebär enligt FN ”sådant våld som riktas mot en kvinna för att hon är kvinna eller som drabbar kvinnor på ett oproportionerligt sätt” (UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, CEDAW General Recommendations No. 19, 1992, A/47/38).

År 2011 antogs Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, även kallad Istanbulkonventionen. Sverige undertecknade konventionen samma år och ratificerade den 2014. I Istanbulkonventionen konstateras bl.a. att kvinnor och flickor ofta utsätts för allvarliga former av våld, såsom våld i hemmet, sexuella trakasserier, våldtäkt, tvångsäktenskap, hedersrelaterade brott och könsstympning. Detta utgör både en kränkning av individen och ett hinder för kvinnors och flickors fulla åt-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

njutande av de mänskliga rättigheterna samt för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män. Istanbulkonventionen är det mest heltäckande och utförliga internationella människorättsinstrumentet på sitt område.

Den 8 mars 2022 presenterade Europeiska kommissionen sitt förslag till ett nytt direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

Syftet är att fastställa en heltäckande ram för att effektivt bekämpa våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Förhandlingarna om direktivet pågår för närvarande inom EU.

Uppdraget att föreslå ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck och en ny målformulering för delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra

Arbetet för att nå delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra har hög prioritet och behöver kontinuerligt utvärderas och utvecklas. Det finns enligt regeringen skäl att se över målformuleringen för området. Regeringen anser att området hedersrelaterat våld och förtryck kräver ökad uppmärksamhet och synlighet för att detta våld och förtryck effektivt ska kunna förebyggas och bekämpas. Hedersrelaterat våld och förtryck utgör en mycket allvarlig kränkning av människors grundläggande fri- och rättigheter. Våldet och förtrycket bygger på starkt patriarkala och heteronormativa föreställningar och utgör ett stort hinder för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män. Brott med hedersmotiv är ofta förankrade och sanktionerade i kollektiva familje- och släktgemenskaper, vilket innebär stor utsatthet för den drabbade och gör brotten extra svårbekämpade. Det finns flera brott som typiskt sett är hedersrelaterade, men som inte alltid är det. Det handlar om t.ex. äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och kvinnlig könsstympning. Dessa typer av brott hanteras dock inom ramen för regeringens arbete för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck.

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett problem som spänner över flera olika politikområden, allt från rättspolitiken till utbildningspolitiken. Att yrkesverksamma som möter målgruppen har goda insikter om hur hedersrelaterat våld och förtryck fungerar har en viktig praktisk roll för bedömningar av hot och risk för upprepat våld, rätts-

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

väsendets utredningar, brottsförebyggande arbete och utformningen av stödinsatser.

I 2022 års kartläggning från Stiftelsen Allmänna Barnahuset om våld mot barn uppgav drygt 2 procent av eleverna att de inte får välja vem de ska gifta sig med eller leva tillsammans med som vuxen. Av dessa elever svarade drygt 82 procent att de hade varit utsatta för någon form av våld av vuxna. Motsvarande siffra bland elever som uppgav att de själva får välja sin framtida partner var närmare 39 procent. Elever som inte får välja sin framtida partner rapporterade också utsatthet för flera former av våld (multiutsatthet) i betydligt högre grad än andra elever (Jernbro C., Landberg Å., Thulin, J., 2023, Våld mot barn 2022, En nationell kartläggning, Stiftelsen Allmänna Barnhuset). Kartläggningen visar att hedersrelaterat våld och förtryck är ett omfattande problem där krafttag behövs och där det behövs evidensbaserade åtgärder anpassade efter problematikens särart.

Det är angeläget med en tydlig målstruktur i arbetet för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck i syfte att säkerställa att styrningen och insatserna på området är träffsäkra. I förlängningen ökar det möjligheterna att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck.

Regeringen anser vidare att det behöver övervägas om det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet bör formuleras på ett mer inkluderande sätt. Det nuvarande målet presenterades i skrivelsen Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10, bet. 2016/17:AU5, rskr. 2016/17:150). Av skrivelsen framgår att delmålet omfattar alla yttringar av fysiskt och psykiskt, inklusive sexuellt, våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor, oavsett om förövaren är en okänd eller en närstående person. Delmålet omfattar vidare hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det andra ledet i delmålet, om kroppslig integritet, handlar om kvinnors och flickors rätt och möjlighet att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion. Även mäns och pojkars våldsutsatthet och kroppsliga integritet omfattas. Att motverka kommersialisering och exploatering av kvinnokroppen, i medier, pornografi och reklam som syftar till att reproducera föreställningar om kvinnors underordning omfattas också. Det framgår även att delmålet om mäns våld mot kvinnor har en stark koppling till närliggande former av våld såsom våld i samkönade relationer och våld mot barn.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Till grund för delmålets nuvarande formulering, att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, ligger en analys om att våldet både är ett uttryck för den maktordning som råder mellan kvinnor och män och ett medel för att upprätthålla den. Målformuleringen understryker att män är överrepresenterade bland förövare och att kvinnor utsätts för grovt, upprepat, systematiskt och ibland dödligt våld. Regeringen delar denna bild. Samtidigt är det viktigt att uppmärksamma att formuleringen mäns våld mot kvinnor uttrycker ett generellt mönster på gruppnivå som inte gäller varje enskilt fall och att en bedömning i det enskilda fallet är grundläggande för tillämpningen av regelverk inom t.ex. vård och omsorg. Det finns också våldsutsatta grupper som osynliggörs när målet är formulerat som det är. Det handlar t.ex. om hbtqi-personers våldsutsatthet och det våld som män utsätts för av kvinnor. På grund av hur målet är formulerat kan det uppfattas som otydligt vad som ingår i delmålet – exempelvis synliggörs inte våld i ungas parrelationer. Delmålet synliggör inte heller tillräckligt tydligt att olika kontexter av könsrelaterat våld delvis kräver olika sorters lösningar för att alla utsatta grupper ska kunna erbjudas fullgott stöd och skydd. Regeringens bedömning är därför att det nuvarande delmålet behöver ses över och att ett nytt delmål bör tas fram som ett rättvisande samlingsbegrepp för de olika områden som i dag ryms inom mäns våld mot kvinnor, samtidigt som det även fortsättningsvis beaktas att mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor utgör merparten av det könsrelaterade våldet. Samtliga områden som i dag omfattas av det sjätte delmålet ska omfattas av ett nytt, mer inkluderande delmål, och ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck.

Enligt regeringens mening finns det alltså skäl att analysera målformuleringen för dagens jämställdhetspolitiska delmål om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra i fråga om dels hur området hedersrelaterat våld och förtryck kan synliggöras ytterligare, dels om det övergripande delmålet bör ha en mer inkluderande formulering.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om det bör införas ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål som handlar om att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur ett sådant jämställdhetspolitiskt delmål kan formuleras,

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- analysera och lämna förslag på en ny och mer inkluderande målformulering för det nuvarande delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, där det beaktas att mäns och pojkars våld mot kvinnor och flickor utgör merparten av det könsrelaterade våldet, och där samtidigt minst följande områden omfattas: mäns våld mot kvinnor i nära relationer, kvinnors våld mot män i nära relationer, våld i samkönade relationer och andra hbtqi-relationer, sexuellt våld och utnyttjande i prostitution och människohandel för sexuella ändamål, och
- identifiera behov av följdändringar i författningar som en följd av nya delmål.

Uppdraget att ta fram förslag till en eller två strategier

I skrivelsen Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10, bet. 2016/17:AU5, rskr. 2016/17:150) presenterades en tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och ett riktat åtgärdsprogram. Strategin gäller för perioden 2017–2026.

Strategin har fyra målsättningar:

– utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld
– förbättrad upptäckt av våld och starkare skydd och stöd för våldsutsatta kvinnor och barn
– effektivare brottsbekämpning
– förbättrad kunskap och metodutveckling.

Strategins tillämpningsområde är alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck med skiftande uttryck såsom könsstympning och tvångsäktenskap. Tillämpningsområdet för den nationella strategin överensstämmer i stort med Istanbulkonventionen. Frågor om prostitution och människohandel behandlas särskilt i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Den nationella strategin omfattar i samtliga delar hbtqi-personers utsatthet för våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtyck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Våldet spänner över alla samhällsområden och samhällsnivåer och drabbar såväl kvinnor och flickor som män och pojkar. Regeringen anser att det finns ett fortsatt behov av en långsiktig nationell strategi för att säkerställa ett hållbart och samordnat arbete på området. Statskontoret anför i rapporten Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor (2022) att regeringens strategier för denna typ av frågor kan hjälpa till att lyfta fram frågan och ge en skjuts åt myndigheternas arbete. Samtidigt konstaterar Statskontoret att de strategier som regeringen tar fram sällan ger myndigheterna den tydlighet de behöver för att kunna hantera de tvärsektoriella frågorna på ett sätt som gör att de når resultat i sina verksamheter.

Statskontoret har även följt upp och analyserat myndigheters arbete med den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin, 2021). Där framhölls bl.a. att den nationella strategin har bidragit till att myndigheterna är mer aktiva och att de samverkar i större utsträckning. Regeringen anser därför att en strategi på området bidrar till en långsiktig, samordnad och tydlig styrning.

I syfte att en kommande långsiktig strategi ska vara träffsäker behöver den nuvarande strategin och dess målsättningar analyseras. En kommande strategi behöver också utgå från kunskap och evidens.

En angelägen utgångspunkt för en kommande strategi är att våld kan ta sig olika uttryck och att utformningen av åtgärder därför kan behöva skilja sig åt beroende på inom vilken kontext våldet utövas. Att uppmärksamma att våld förekommer i olika typer av relationer, och inte endast utövas av män mot kvinnor, är viktigt också för att kunna upptäcka våld som män utsätts för av kvinnor och hbtqi-personers våldsutsatthet. Det finns vidare områden i den nationella strategin som behöver förstärkas ytterligare, t.ex. ökat fokus på särskilt sårbara gruppers våldsutsatthet såsom våld i ungas relationer och våld i äldres relationer. Vidare behöver fokus öka på andra grupper med särskild utsatthet, t.ex. personer med funktionsnedsättning.

För att strategin ska vara effektiv och heltäckande behöver den fokusera på ett verkningsfullt brottsförebyggande arbete, ett starkare skydd för våldsutsatta samt en effektiv brottsbekämpning. Det är vidare viktigt med ett stärkt brottsofferperspektiv i en kommande strategi, och att digitalt våld inkluderas.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

För att könsrelaterat våld ska upphöra krävs ett systematiskt arbete med ungas normer och värderingar kopplat till kärleksrelationer, sexualitet och kontrollerande beteende, vilket behöver uppmärksammas i en ny strategi. Vidare behöver den kommande strategin fokusera på vilka faktorer som i dag utgör hinder för våldsutsatta att lämna relationer och hur dessa hinder kan elimineras. Det är angeläget att strategin fokuserar på hur skyddet för våldsutsatta kan öka samt hur ett återfallsförebyggande arbete kan bedrivas effektivt genom att våldsutlösande faktorer hos förövare identifieras i ett tidigt skede och hur beteendeförändring hos förövare bäst uppnås. Ett syfte med strategin är vidare att den ska underlätta för berörda aktörer att bidra till att könsrelaterat våld upphör. Det behöver därför vara tydligt på vilket sätt strategin kompletterar och förhåller sig till andra strategier inom närliggande områden, och samordningsfördelar bör eftersträvas.

Utnyttjande i prostitution och människohandel för sexuella ändamål är allvarliga uttryck för könsrelaterat våld och ingår i den nuvarande nationella strategin. Köp av sexuella tjänster är ett sexualbrott reglerat i 6 kap. brottsbalken. De allra flesta som begår brottet köp av sexuell tjänst är män, och den stora majoriteten av de som är utnyttjas i prostitution är kvinnor och flickor men även pojkar och hbtqi-personer. Utöver stöd till utsatta behöver förebyggande arbete för att bekämpa efterfrågan som orsakar utnyttjande i prostitution och driver människohandel för sexuella ändamål fortsatt vara i fokus i den nya strategin.

Hedersrelaterat våld och förtryck ingår i den nuvarande nationella strategin. Området har flera särdrag, t.ex. genom att det ofta handlar om kollektiva påtryckningar och att förtrycket manifesteras på olika sätt, inte nödvändigtvis genom våldsanvändning. Det finns anledning att överväga om det är mer effektivt med en särskild strategi om hedersrelaterat våld och förtryck, inte minst om det formuleras som ett eget delmål. Oavsett om en eller två strategier tas fram behöver det tydliggöras hur hedersrelaterat våld och förtryck kan ges ökat fokus.

Utredaren ska därför

- analysera om målen för den nuvarande strategin är ändamålsenliga samt identifiera brister, luckor och utvecklingsbehov,
- bedöma om det är mer effektivt med en särskild strategi om hedersrelaterat våld och förtryck,

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

- med utgångspunkt i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen) och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel ta fram förslag till en eller två långsiktiga strategier som är anpassade efter svenska förhållanden och som
  - innehåller förslag till mål för att uppnå det sjätte delmålet och ett eventuellt nytt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck,
  - fokuserar på fysiskt, psykiskt, sexuellt, ekonomiskt och materiellt våld samt hot om våld,
  - utgår från kunskap och evidens,
  - särskilt uppmärksammar följande områden: barns och ungas normer och värderingar för att förebygga könsrelaterat våld, hur våldsutsatta lättare ska kunna lämna destruktiva relationer, hur skyddet för våldsutsatta kan öka och hur förövares våldsbeteende kan förändras genom att de upphör med sitt våldsutövande och risken för återfall minskas,
  - särskilt uppmärksammar sårbara gruppers utsatthet för våld i nära relationer, såsom unga, hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning, och
- redogöra för vilka effekter i samhället den föreslagna strategin ska leda till och vilka de centrala aktörerna i arbetet är samt, i det fall endast en strategi tas fram, tydligt ange vilka delar som handlar specifikt om hedersrelaterat våld och förtryck.

Uppdraget att föreslå vilka indikatorer som bör användas för uppföljning

Den 22 juni 2022 lämnade regeringen skrivelsen Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (skr. 2021/22:267) till riksdagen. Jämställdhetsmyndighetens rapport Våldsförebyggande satsningar ger resultat (A2022/00656) låg till grund för skrivelsen. I skrivelsen konstateras mot bakgrund av Jämställdhetsmyndighetens rapport att utvecklingen på hela området mäns våld mot kvinnor är svårbedömd. Utifrån de indikatorer som Jämställdhetsmyndigheten har följt upp konstateras sammantaget att det syns vissa positiva tendenser under strategiperioden,

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

bl.a. vad gäller återfallsförebyggande insatser och utsatthet för våld. Av skrivelsen framgår dock att det behövs ytterligare indikatorer för att följa upp utvecklingen av alla områden i den nationella strategin och bedöma i vilken mån ett önskvärt utfall har uppnåtts, särskilt när det gäller det våldsförebyggande arbetet och kunskap och metodutveckling.

Det framgår vidare av skrivelsen att det kvarstår utmaningar vad gäller att mäta utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck inklusive könsstympning. Det finns stora svårigheter i att mäta hur många som är utsatta, bl.a. på grund av s.k. småtalsproblematik i urvalsundersökningar och att det rör en särskilt utsatt grupp som ofta är svår att nå med konventionella statistiska undersökningar och metoder.

Enligt förordningen (2022:1345) om nationellt centrum för hedersrelaterat våld och förtryck har Länsstyrelsen i Östergötlands län sedan oktober 2022 bl.a. i uppgift att regelbundet undersöka omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige och utvecklingen av samhällets insatser på området. Länsstyrelsens uppgift bedöms leda till ökad kunskap, långsiktighet i arbetet och större möjligheter att följa utvecklingen på området. Det pågår även ett arbete vid Jämställdhetsmyndigheten med att ta fram indikatorer för uppföljning av den nationella strategins fyra målsättningar. Skrivelsen Fördjupad uppföljning av arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (skr. 2021/22:267) är den senaste produkt där dessa indikatorer redovisades.

Uppföljning av god kvalitet är en förutsättning för att bedöma genomförda insatser och politikområdets utveckling. Som framförts ovan finns det behov av ytterligare indikatorer för att följa upp utvecklingen av alla områden i den nationella strategin och bedöma i vilken mån ett önskvärt utfall har uppnåtts.

Utredaren ska därför

- bedöma om de indikatorer som används för att följa upp det sjätte delmålet är tillräckliga och ändamålsenliga, och
- föreslå vilka indikatorer som bör användas för att följa upp det sjätte delmålet och ett eventuellt nytt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck, liksom tillhörande strategi eller strategier.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Uppdraget att se över styrningen inom området

Ett stort antal myndigheter bidrar till att genomföra den nationella strategin. Jämställdhetsmyndigheten inrättades 2018 och är numera en central aktör i regeringens arbete för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Jämställdhetmyndigheten har i uppgift att på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål. I oktober 2022 trädde förordningen om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck i kraft. Centrumet är placerat vid Länsstyrelsen i Östergötlands län. Centrumet ska stödja och bidra till ett strategiskt, förebyggande och kunskapsbaserat arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck på nationell, regional och lokal nivå.

Statskontoret har analyserat styrningen inom området mäns våld mot kvinnor och hur arbetet och samverkan kan utvecklas vidare och effektiviseras (Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin, 2021). Statskontoret konstaterar att för att arbetet ska bli effektivt behöver myndigheterna bl.a. förhålla sig till varandras ansvar och roller samt identifiera de frågor där de behöver samverka för att lösa gemensamma problem. Statskontoret bedömer vidare att den nationella strategin och de regeringsuppdrag som myndigheterna har fått inom området har bidragit till att myndigheterna är mer aktiva och samverkar i större utsträckning. Statskontoret bedömer dock att det finns utrymme att förbättra såväl arbetet som samverkan ytterligare.

Statskontoret bedömer att arbetet inom området mäns våld mot kvinnor skulle bli effektivare om det fanns ett mer konkret stöd till kommuners och regioners arbete med att få genomslag för nya arbetssätt och för att kunskap ska komma till praktisk användning. Enligt Statskontoret behöver regeringen bli tydligare med vem som har ansvaret för att stötta användandet av ny kunskap och nya metoder och arbetssätt i berörda verksamheter, exempelvis inom kommuner och regioner. Statskontorets utredning indikerar att socialtjänsten har mer fokus på att ge skydd och stöd till personer som har blivit utsatta för våld än på att förebygga våld. Statskontoret menar därför att länsstyrelserna kan förbättra sin samverkan med socialtjänsten för att på så sätt förbättra socialtjänstens förebyggande arbete. Länsstyrelsernas regionala arbete styrs sedan 2022 av förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor, i vilken det anges att en samordningsfunktion i varje län ska stödja och

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

bidra till effektiva metoder, arbetssätt och kunskapsstöd i regionala och lokala verksamheter, däribland socialtjänsten.

Det pågår en mängd insatser inom det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet som behöver vara väl samordnade. Det finns anledning att se över om regeringens styrning på området kan förtydligas och effektiviseras, bl.a. i syfte att undvika överlappning. Det kan t.ex. handla om att centrala myndigheters uppgifter i relation till det sjätte delmålet behöver konkretiseras, att ansvarsfördelningen myndigheter emellan behöver tydliggöras eller att organisatoriska förändringar behöver göras. Det kan också handla om att stärka myndigheternas förutsättningar att bidra till att målet uppfylls.

Kommuner och regioner är centrala aktörer i arbetet. För att den enskilde ska kunna få samordnade och effektiva insatser av god kvalitet behöver samverkan ske mellan berörda aktörer på alla nivåer, dvs. nationell, regional och lokal nivå. Våldsutsatta personer behöver erbjudas ett samlat stöd av flera skäl, inte minst för att kunna lämna en destruktiv relation. Stödet behöver därtill vara långsiktigt.

Den samverkan som i dag sker skiljer sig åt. Inom området att förebygga och bekämpa utnyttjande i prostitution och människohandel finns t.ex. en etablerad struktur för samverkan som bl.a. inkluderar regionala s.k. regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel som verkar inom socialtjänsten. Regionkoordinatorernas uppgift är bl.a. att bistå myndigheter med stöd vid människohandelsärenden och fungera som en regional aktör med spetskompetens som skapar förutsättningar för att koppla det regionala arbetet mot utnyttjande i prostitution och människohandel till arbetet som sker på nationell nivå.

I en översyn av styrningen på området bör det ingå en analys av hur samverkan mellan olika centrala aktörer i samhället kan utvecklas. I analysen bör det i sin tur ingå att undersöka hur kommuner och regioner i större utsträckning ska kunna använda det kunskapsstöd som nationella myndigheter erbjuder inom det sjätte delmålet samt att göra en bedömning av inom vilka sektorer det finns störst behov av insatser för förändrade arbetssätt. Det kan t.ex. handla om att utveckla offentliga aktörers rutiner för bemötande och upptäckt av våldsutsatthet.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Utredaren ska därför

- bedöma om det finns behov av att förtydliga styrningen av centrala myndigheters instruktionsenliga uppgifter i relation till det sjätte delmålet, bl.a. för att undvika eventuell överlappning mellan olika myndigheters uppgifter på området samt vid behov föreslå förbättringsåtgärder, såsom ändringar i myndigheternas instruktioner,
- analysera hur samverkan kan utvecklas på nationell, regional och lokal nivå, exempelvis vad gäller våldsförebyggande insatser och skydd och stöd till våldsutsatta, och
- lämna förslag på åtgärder som syftar till att kommuner och regioner i större utsträckning ska använda de kunskapsstöd som nationella myndigheter erbjuder inom det sjätte delmålet samt bedöma inom vilka sektorer det finns störst behov av insatser för förändrade arbetssätt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa konsekvenserna av de förslag som läggs fram i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Barnrätts- och ungdomsperspektivet ska vara en utgångspunkt i arbetet när det gäller barn och unga. I frågor som berör barn och unga bör därmed barns och ungas åsikter och erfarenheter beaktas. Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas liksom alternativa lösningar som övervägts samt skälen till att de har valts bort.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från relevanta myndigheter. Utredaren ska, när det gäller uppdraget att föreslå ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck och en ny målformulering för delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, samordna arbetet med Utredningen om en förbättrad arbetsmarknadsetablering för

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

utrikes födda kvinnor (dir. 2022:42), som bl.a. ska analysera inom vilket politikområde jämställdhet i frågor relaterade till integration bäst uppnås, t.ex. genom modifiering i målen för integrationspolitiken, jämställdhetspolitiken, arbetsmarknadspolitiken eller andra politikområden.

Utredaren ska inhämta synpunkter från relevanta civilsamhällesorganisationer på området och organisationer som representerar personer med egna erfarenheter av våld, särskilt i den del av uppdraget som rör att ta fram förslag till en eller två strategier. Utredaren ska även beakta de förslag som har lämnats och ska lämnas från utredningar inom närliggande områden för att i möjligaste mån samordna eventuella förslag till nya insatser, t.ex. i betänkandet En uppväxt fri från våld – En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn (SOU 2022:70) och i Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution (A 2022:04). I betänkandet SOU 2022:70 lämnas förslag på en strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Betänkandet togs emot av regeringen i januari 2023 och har skickats ut på remiss t.o.m. den 7 augusti 2023.

I den del av uppdraget som handlar om att föreslå vilka indikatorer som bör användas för uppföljning, ska utredaren särskilt inhämta synpunkter från Jämställdhetsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Statskontoret.

Utredaren ska följa arbetet med förslaget till nytt direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer som nu förhandlas inom EU och, i den mån det är möjligt, lämna förslag som är anpassade efter utformningen av det direktivet.

Utredaren ska inhämta kunskap från relevant forskning. Utredaren ska ta del av erfarenheter från våra nordiska grannländer vad gäller hur arbetet inom det område som motsvarar det sjätte delmålet bedrivs samt i övrigt göra de internationella jämförelser som är befogade. Utredaren ska uppmärksamma och beakta Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska hålla sig uppdaterad om regeringens arbete inom det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet, inklusive eventuell ny lagstiftning på området.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025. Utredaren ska senast den 1 mars 2024 delredovisa den del som rör uppdraget att föreslå ett särskilt delmål om hedersrelaterat våld och förtryck och en ny målformulering för delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Förteckning över myndigheter med uppdrag inom strategin

I denna bilaga beskriver vi myndigheter med uppgifter och uppdrag inom den nationella strategin. Beskrivningen av respektive myndighet inleds med en redogörelse av deras uppgifter enligt instruktion och därefter redogör vi för större uppdrag som myndigheten i fråga har eller har haft.

Vi har gjort en indelning av myndigheterna utifrån om deras huvudsakliga uppdrag inom området är strategiskt och kunskapsstyrande, operativt eller ett tillsynsuppdrag. Myndigheterna under respektive avsnitt presenteras i bokstavsordning.

Strategiska myndigheter

I detta avsnitt beskriver vi myndigheter som har strategiska uppgifter och ansvar rörande det sjätte delmålet. Med strategiska myndigheter avser vi myndigheter som har ett uppdrag att vara kunskapsstyrande inom ett område eller som har i uppgift att exempelvis samordna och ta fram kunskap inom området. Det finns också några myndigheter vars grunduppdrag uttryckligen avser våld. Gemensamt för dessa strategiska myndigheter är att de på olika sätt har uppdrag att ge vägledning, kunskap och stöd till andra aktörer. Det kan också handla om myndigheter som har ansvar kopplade till ett visst perspektiv, som ska integreras i arbetet mot våld.

Vid sidan av de myndigheter som vi här beskriver finns Statskontoret, som är en stabsmyndighet med uppgift att analysera, utvärdera och följa upp den offentliga förvaltningen. Statskontoret har analyserat myndigheternas arbete med att förebygga och bekämpa mäns

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

våld mot kvinnor utifrån den nationella strategin.[1] Även Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har genomfört uppföljningar av arbetet inom området. Myndigheten har tidigare haft i uppdrag att undersöka socialtjänstens stöd till personer som utsatts för våld i nära relationer och hur stödet kan utvecklas.[2] De har också analyserat och bedömt måluppfyllelsen i Socialstyrelsens uppdrag att fördela utvecklingsarbete och ge kompetensstöd för arbete mot bland annat våld i nära relationer.[3]

Barnombudsmannen

Barnombudsmannen, BO, är Sveriges barnrättsmyndighet och arbetar för barns rättigheter. Myndigheten ska driva på och bevaka efterlevnaden av bankonventionen. Verksamheten styrs utifrån Lag (1993:335) om Barnombudsman samt förordning (2007:1021) med instruktion för Barnombudsmannen. BO ska systematiskt och återkommande följa upp och utvärdera tillämpningen av barnkonventionen i berörda verksamheter hos förvaltningsmyndigheter, kommuner och regioner. Barnombudsmannen ska också, utifrån sin ombudsmannaroll, belysa levnadsvillkor för flickor respektive pojkar och för barn som definierar sig på andra sätt. BO är också hbtqi-strategisk myndighet.

Exempel på regeringsuppdrag

I regleringsbrevet för 2024 fick myndigheten fortsatt uppdrag att föra en kontinuerlig dialog med berörda myndigheter om hur barn kan skyddas från att utnyttjas i kriminella aktiviteter. Vidare ska BO erbjuda stöd till myndigheter avseende metoder och arbetsformer för hur barn och unga kan göras delaktiga och komma till tals inom ramen för det brottsförebyggande arbetet. Ett genusperspektiv ska genomgående tillämpas i uppdraget.[4]

---

[1] Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.* 2021:3.
[2] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). *Bära eller brista. Erfarenheter av socialtjänstens stöd vid hedersrelaterat våld och förtryck.* Rapport 2023:8.
[3] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2023). *Medel mot våld. Måluppfyllelsen för utvecklingsmedel och kompetensstöd till arbete mot våld i nära relationer.* Rapport 2023:7.
[4] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2023/03257 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Barnombudsmannen.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

BO ska under 2024 fortsatt utveckla och sprida metoder, arbetsformer och material om hur barn kan göras delaktiga och komma till tals, både i enskilda samtal och i grupp, med särskilt fokus på barn som befinner sig i utsatta situationer.[5]

Myndigheten ska ge fortsatt stöd till statliga myndigheter i deras uppdrag att arbeta med den praktiska tillämpningen av barnets rättigheter i sina verksamheter. I uppdraget ingår att samverka med och stödja länsstyrelserna i arbetet med att säkerställa den praktiska tillämpningen av barnets rättigheter i kommuner och regioner.[6]

Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet (Brå) har till uppgift att bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området samt att främja brottsförebyggande arbete.[7] Brå ska integrera ett jämställdhets-, barn- och ungdomsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa och beakta förhållanden utifrån ålder och kön.

Brå ska också bland annat årligen genomföra den nationella trygghetsundersökningen och minst vart tredje år genomföra skolundersökningen om brott. Myndigheten genomför kartläggningar av brottens karaktär och utveckling. Brå har också i uppgift att pröva frågor om statsbidrag till kommuner, bland annat för brottsförebyggande åtgärder.

Inom myndigheten finns även ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism (CVE).

Exempel på regeringsuppdrag

Brå har tidigare haft i uppdrag att inom ramen för det brottsförebyggande arbetet ta fram ett fördjupat stöd för hur den generella kartläggningen av brottsligheten i ett område kan kompletteras med en bild av hur våldet i nära relationer ser ut och vilka förutsättningar som finns att förebygga sådant våld. Metodstödet utvecklades tillsam-

[5] Ibid.
[6] Ibid.
[7] Förordning (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

mans med Jämställdhetsmyndigheten. Brå har tidigare haft i uppdrag att studera och analysera:

- Utvecklingen av grov kvinnofridskränkning och analysera orsakerna till det minskade antalet anmälda, uppklarade och lagförda brott.
- Orsakerna till ökning av polisanmälda sexualbrott och sexualbrottslighetens faktiska utveckling.
- Mekanismerna bakom att tystnadskulturer uppstår och upprätthålls i exempelvis socialt utsatta områden och inom organiserad brottslighet samt vid relations- och hedersvåld.
- Vilka åtgärder som kan vidtas i samhället för att motverka våld i nära relationer bland unga och att övergripande sammanställa vad forskningen säger om orsaksmekanismerna bakom sådant våld.
- Vad det skulle innebära att den som säljer sex ses som målsägande, bland annat om stödet inom rättsprocessen för den som säljer sex skulle förbättras.

Brå har för närvarande i uppdrag att följa upp och analysera tillämpningen av lagstiftningen kring våldtäkt och oaktsam våldtäkt. Liknande uppföljningar och analyser har skett tidigare, inklusive av rättsväsendets hantering av våldtäktsbrott från anmälan till dom samt svårigheter och framgångsfaktorer i utrednings- och lagföringsarbetet.

Brå har pågående och tidigare uppdrag som handlar om att belysa flickors och kvinnors situation i kriminella miljöer, som brottsoffer och gärningspersoner.

Brå har tidigare haft i uppdrag att ta fram en kunskapssammanställning om polisiära metoder och arbetssätt för att förebygga upprepat våld mot vuxna och barn i nära relationer. De har även haft i uppdrag att redovisa exempelvis hur de har arbetat med att ta fram kunskap om eventuell koppling mellan våldsbejakande extremism och hedersrelaterat våld och förtryck samt redovisa utsatthet för brott, trygghet och förtroende för rättsväsendet i socialt utsatta områden, samt belysa kvinnors och mäns utsatthet och trygghet.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Jämställdhetsmyndigheten

Jämställdhetsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor som rör jämställdhetspolitiken. Myndigheten ska arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen. Myndigheten ska också bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken.

Jämställdhetsmyndighetens uppgifter specifikt vad gäller våld och det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet innebär att de ska

- främja utvecklingen av förebyggande insatser mot mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel för alla ändamål samt mot våld i samkönade relationer
- synliggöra och motverka hedersrelaterat våld och förtryck med inriktning på nationell kunskapsutveckling och strategiska övergripande frågor
- på nationell nivå samordna arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling.

Utöver sina instruktionsenliga uppgifter har Jämställdhetsmyndigheten ett stort antal regeringsuppdrag. Jämställdhetsmyndigheten är också hbtqi-strategisk myndighet.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har i uppgift i sin instruktion att verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelserna ska vidare integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns samt flickors och pojkars villkor.[8] Länsstyrelserna har också i uppdrag att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter på regional och lokal nivå.[9]

[8] Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.
[9] Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2024/00838. *Ändringsbeslut 2024-03-27 Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Vid sidan av det breda jämställdhetsuppdraget har länsstyrelserna också särskilda uppgifter avseende det sjätte delmålet. Enligt förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor ska länsstyrelserna bedriva regionalt arbete med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Det sker genom att det ska finnas en samordningsfunktion vid varje länsstyrelse. Samordningsfunktionen ska stödja och bidra till

- att ta fram och genomföra regionala sektorsövergripande strategier och handlingsplaner
- införa effektiva metoder, arbetssätt och kunskapsstöd i regionala och lokala verksamheter
- samarbete på lokal, regional och nationell nivå
- utbildning och kompetensutveckling i länet.

Länsstyrelserna ska samverka med kommuner och regioner, andra myndigheter och berörda aktörer. Länsstyrelserna ska årligen lämna en redovisning till Jämställdhetsmyndigheten med kopia till Arbetsmarknadsdepartementet. Länsstyrelserna har under lång tid haft uppdrag inom området mäns våld mot kvinnor. Sedan 2022, då förordningen trädde i kraft, är uppdraget permanent.

Länsstyrelserna har också, sedan 2023, i uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser och främja erfarenhetsutbyte för yrkesverksamma som möter barn i skyddat boende samt för yrkesverksamma som arbetar för att personer som utövar våld mot närstående ska ändra sitt beteende. Uppdraget ska slutredovisas 2028. Länsstyrelserna har också i uppdrag att erbjuda stöd för utvecklingsarbete och samarbete mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhälle (se vidare avsnitt 5.4).

Länsstyrelserna har även andra uppgifter inom området social hållbarhet som har betydelse för områdena mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt utnyttjande i prostitution och människohandel. Enligt förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området ska länsstyrelserna stödja och bidra till regional samordning av brottsförebyggande arbete. Uppdraget omfattar bland annat ansvar

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

att stödja utvecklingen av ett kunskaps- och problembaserat lokalt och regionalt arbete. Vidare ska länsstyrelserna bidra till samarbete och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer i respektive län. Länsstyrelserna har 2023–2025 i uppdrag att utveckla det regionala stödet till kommunerna i det brottsförebyggande arbetet. Arbetet ska ske i samverkan med Brottsförebyggande rådet.[10]

Vid varje länsstyrelse ska det också finnas en samordningsfunktion för frågor som rör alkohol-, narkotika-, dopnings-, tobaks- och spelfrågor (ANDTS-frågor). Denna ska bland annat stödja genomförandet av den nationella ANDTS-politiken i länet.[11]

Vidare har länsstyrelserna i uppdrag att stödja kommuner och regioner i arbetet med mänskliga rättigheter och i arbetet med att genomföra funktionshinderspolitiken. Länsstyrelserna ska också stödja kommuner och regioner i arbetet med att säkerställa den praktiska tillämpningen av barnets rättigheter.[12]

Regeringen har också gett länsstyrelser i län med utsatta områden, särskilt utsatta områden och riskområden i uppdrag att under 2023–2026 erbjuda stöd till kommuner, regioner och andra aktörer i arbetet med att utveckla ett kunskapsbaserat samordnat och långsiktigt stöd i föräldraskapet till föräldrar. Stödet ska bidra till att bekämpa och förebygga kriminalitet bland barn och unga.[13]

I betänkandet *En uppväxt fri från våld* föreslås länsstyrelsernas få ett särskilt ansvar att stödja det lokala och regionala arbetet för att uppnå målen i den föreslagna nationella strategin om att förebygga och bekämpa våld mot barn. Uppdraget föreslås bland annat omfatta att länsstyrelserna ska bidra till framtagande och genomförande av regionala sektorsövergripande strategier och handlingsplaner. Utredaren föreslår att uppdraget ska regleras genom att ett tillägg görs i förordning (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor, så att det utökas till att omfatta alla former av våld mot barn.[14]

---

[10] Finansdepartementet, Regeringskansliet. Ju2023/00472, Ju2022/00985, Ju2022/02969, Ju2023/00475, Ju2023/00475 (2023-02-23). *Uppdrag att utveckla det regionala stödet till kommunerna i det brottsförebyggande arbetet.*
[11] Förordning (2012:606) om samordning inom alkohol-, narkotika-, dopnings-, tobaks- och spelområdet.
[12] Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2024/00838. *Ändringsbeslut 2024-03-27 Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna.*
[13] Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2023/02869. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna.*
[14] SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (NCH)

Vid Länsstyrelsen Östergötland finns ett nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (NCH).[15] Centrumet ska stödja och bidra till ett strategiskt, förebyggande och kunskapsbaserat arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck på nationell, regional och lokal nivå. Andra uppgifter handlar bland annat om att främja informationsutbyte mellan statliga myndigheter i frågor om hedersrelaterat våld och förtryck, stödja kommuners, regioners och statliga myndigheters samordning av insatser till utsatta och med utgångspunkt i nationella myndigheters kunskapsstöd, ge stöd på generell nivå till yrkesverksamma som i sin verksamhet hanterar frågor om hedersrelaterat våld och förtryck.

Länsstyrelsen Östergötland ska årligen lämna en redovisning av det arbete som centrumet har utfört till regeringen, med kopia till Jämställdhetsmyndigheten. I rapporten ska länsstyrelsen redovisa en analys av verksamhetens resultat och effekter.

I december 2024 beslutade regeringen om varsitt uppdrag till Länsstyrelsen Östergötland respektive Jämställdhetsmyndigheten att förbereda överföring av uppgifter till Jämställdhetsmyndigheten (se avsnitt 6.5.3).[16]

Exempel på regeringsuppdrag

NCH har i uppdrag att samordna och fortsatt erbjuda länsstyrelserna stöd vid utvecklingen av regionala resurscentra i syfte att ytterligare främja arbetet med att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck i hela landet.

NCH har tidigare haft i uppdrag att planera och genomföra informationsinsatser riktade till flickor och kvinnor som har blivit eller riskerar att bli utsatta för könsstympning, deras närstående samt yrkesverksamma, tillsammans med Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Myndigheten för stöd till trossamfund.

---

[15] Förordning (2022:1345) om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.
[16] A2024-01395 (2024-12-12). *Uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötlands län att förbereda överföring av uppgifter till Jämställdhetsmyndigheten* samt A2024-01396. (2024-12-12). *Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att förbereda inordnandet av vissa uppgifter enligt förordningen om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

NCH har tidigare haft i uppdrag att samordna gemensamma myndighetsinsatser för att främja tillämpningen av de bestämmelser mot hedersrelaterad brottslighet som trädde i kraft den 1 juli 2020. I uppdraget ingick även Brottsoffermyndigheten, Barnafrid vid Linköpings universitet, Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten.

Statistiska centralbyrån, SCB

Statistikmyndigheten SCB ansvarar för officiell statistik och annan statlig statistik. Myndigheten ska utveckla, ta fram och sprida officiell statistik samt samordna systemet för den officiella statistiken.[17] SCB är ansvarig myndighet för den officiella statistiken avseende jämställdhet.[18]

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, socialtjänst, stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning samt frågor om alkohol och missbruksmedel.

Myndigheten ska samordna statliga insatser inom socialtjänst och hälso- och sjukvård och har dessutom sektorsansvar för det funktionshinderspolitiska målet. Socialstyrelsen ska också främja jämställdhet inom sitt verksamhetsområde. Dessutom har myndigheten en viktig roll inom det kunskapsstyrande arbetet inom hälso- och sjukvård och socialtjänst.[19] Socialstyrelsen har flera pågående uppdrag som rör mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Vi presenterar nedan ett urval av dessa uppdrag. Socialstyrelsen är också hbtqi-strategisk myndighet.

Socialstyrelsen fördelar flera statsbidrag med stöd av olika förordningar (se avsnitt 5.4). Ett statsbidrag går till kommuner för att stärka arbetet med att hjälpa våldsutsatta att ordna stadigvarande

[17] Förordning (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.
[18] Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.
[19] Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

boende.[20] Ett annat bidrag går till kvinno- och tjejjourer och andra ideella organisationer inom brottsofferområdet.[21] Socialstyrelsen har även delat ut ett tillfälligt statsbidrag till ideella organisationer för kvalitetshöjande åtgärder på skyddat boende.[22]

Socialstyrelsen har i uppdrag att genomföra utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. Utredningsverksamheten regleras i lag och förordning.[23] När det gäller barn utreds dödligt våld och försök till dödligt våld samt grov eller synnerligen grov misshandel av närstående. När det gäller vuxna utreds dödligt våld och försök till dödligt våld av närstående. Syftet är att identifiera brister i samhällets skyddsnät. Utredningarna ska vidare ge underlag till regeringen för beslut om åtgärder som förebygger att barn far illa och att vuxna utsätts för våld eller andra övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer. Den senaste rapporten publicerades 2024.[24]

Socialstyrelsen har också uppdrag kopplat till uppföljning. Varje år publiceras Öppna jämförelser, som innehåller indikatorer och nyckeltal på lokal, regional och nationell nivå. Öppna jämförelser finns inom områdena hälso- och sjukvård, kommunal hälso- och sjukvård och socialtjänst. Inom området socialtjänst finns nio områden, där ett handlar om våld i nära relationer.

Exempel på regeringsuppdrag

Socialstyrelsen har ett pågående uppdrag om nationell samordning och kunskapsutveckling för återfallsförebyggande arbete med våldsutövare. Uppdraget innebär bland annat att utveckla och utvärdera metoder för att identifiera, bedöma och behandla personer som utövar våld. Inom ramen för uppdraget stödjer Socialstyrelsen också driften av den nationella stödtelefonen Välj att sluta. I reglerings-

[20] Förordning (2022:1416) om statsbidrag till kommuner för att stärka arbetet med att hjälpa våldsutsatta att ordna stadigvarande boende.
[21] Förordning (2022:257) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet.
[22] Förordning (2022:291) om tillfälligt statsbidrag till ideella organisationer för kvalitetshöjande åtgärder på skyddade boenden.
[23] Lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall, Förordningen (2007:748) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.
[24] Socialstyrelsen (2024). *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2022–2023.* Artikelnummer 2024-1-8880.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

brevet för 2024 fick myndigheten i uppdrag att förebygga och bekämpa könsstympning av flickor och kvinnor.[25]

Tidigare uppdrag inkluderar bland annat utveckling av metoder för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens behandlingsarbete med våldsutövare.[26] Socialstyrelsen har även haft i uppdrag att, tillsammans med Skolverket, genomföra utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga.[27]

I regleringsbrevet för 2024 fick Socialstyrelsen flera uppdrag om våld. Ett av dessa var att se över myndighetens kvalitetsindikatorer för skyddat boende, med särskilt fokus på behov hos barn, våldsutsatta med funktionsnedsättningar samt våldsutsatta i hederskontext. Ett annat var att föreslå åtgärder för att våldsutsatta ska få samordnat stöd vid myndighetskontakter. [28] Socialstyrelsen har också pågående uppdrag utifrån regleringsbrevet för 2024 om kunskapsstöd riktade till socialtjänst, tandvård och hälso- och sjukvård inom området mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Vidare ska myndigheten se över, anpassa och komplettera andra kunskapsstöd för arbetet mot våld i nära relationer så att de fullt ut kan användas även i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Myndigheten ska även utreda förutsättningarna för hur det kan säkerställas att det bedömningsstöd som myndigheten tagit fram för socialtjänstens arbete med barn och unga som misstänks vara utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck även kan användas för personer över 18 år. Socialstyrelsen ska också utveckla sitt arbete med skade- och dödsfallsutredningar. Regeringen har också beslutat om ett särskilt uppdrag att ta fram och sprida kunskapsmaterial utifrån regelverket kring utreseförbud för barn.

Socialstyrelsen har också ett ramuppdrag att genomföra åtgärder för att stödja genomförandet av den nationella strategin. Uppdraget omfattar bland annat att ge stöd till implementering, kartlägga behov av kunskapsstöd, genomföra uppföljning och utvärdering samt stärka samverkan runt enskilda personer som utövar våld. En del i uppdraget

[25] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2020/05537, S2022/03076, S2023/03257 (delvis) *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen.*
[26] S2017/01221/JÄM (delvis). (2017-02-23). *Uppdrag att stödja utvecklingen av arbete inom vård och omsorg med mäns våld mot kvinnor.*
[27] U2017/01236/GV. (2017-03-16). *Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga.* U2020/00363/S. (2020-02-06). *Ändring av uppdraget att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga samt förlängd tid för uppdraget.*
[28] Ibid.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

är att stödja individbaserad systematisk uppföljning av resultat i verksamheter som arbetar mot våld.[29] Vidare har Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra insatser för att stödja en jämlik och kunskapsbaserad hälso- och sjukvård för personer som har utsatts för sexuellt våld.[30]

Myndigheten har tidigare haft flera olika uppdrag inom området upptäckt, stöd och skydd. Ett exempel är uppdraget att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd till kommuner och regioner, där det senaste uppdraget pågick mellan 2020 och 2022. Uppdraget genomfördes i samverkan med länsstyrelserna, NCK, Barnafrid, NCH och Jämställdhetsmyndigheten.[31]

Övriga strategiska sektorsmyndigheter

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten är nationell kunskapsmyndighet för folkhälsoområdet och ska verka för god och jämlik hälsa i befolkningen. Myndigheten utvecklar och stödjer samhällets arbete med att främja hälsa, förebygga ohälsa och skydda mot hälsohot. Myndigheten har i uppdrag att samordna folkhälsoarbetet på nationell nivå. Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde främja jämställdhet samt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Myndigheten ska även verka för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling samt för nationell samordning inom området sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Myndigheten ska även följa upp utvecklingen inom området.[32] Folkhälsomyndigheten är också hbtqi-strategisk myndighet. Folkhälsomyndigheten har också i uppdrag att stödja, samordna och följa upp arbetet för hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter.

[29] A2022/01028. (2022-07-07). *Uppdrag till Socialstyrelsen och Statens beredning för medicinsk och social utvärdering att stödja genomförandet inom vård och omsorg av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*
[30] S2023/00970 (delvis). (2023-03-09). *Uppdrag att genomföra insatser för att stödja en jämlik och kunskapsbaserad hälso- och sjukvård för personer som har utsatts för sexuellt våld.*
[31] S2020/01591/SOF (delvis). (2020-03-12). *Uppdrag att fördela utvecklingsmedel och ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relation m.m.*
[32] Förordning (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Utredningen En uppväxt fri från våld har förslagit en samlad nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Utredningen föreslår att Folkhälsomyndigheten får i uppdrag att samordna och ge stöd i det nationella arbetet med strategin för att förebygga och bekämpa våld mot barn, samt stödja utvecklingsarbete på lokal och regional nivå.

Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för delaktighet, MFD, har till uppgift att främja respekten för och medvetenheten om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. MFD ska ur ett rättighets-, mångfalds-, jämställdhets- och medborgarperspektiv verka för full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning i alla åldrar och för jämlikhet i levnadsvillkor.[33]

Exempel på regeringsuppdrag

Myndigheten har tidigare haft i uppdrag att kartlägga utsattheten för våld bland personer mer funktionsnedsättning samt inventera relevanta aktörers kunskap om området och föreslå åtgärder. MFD har också haft i uppdrag att utarbeta metodstöd till statliga myndigheter och kommuner för deras systematiska arbete med att förebygga, upptäcka och uppmärksamma våldsutsatthet och våldsutövande bland personer med funktionsnedsättning.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF)

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) ska bedriva och främja ett kunskapsbaserat arbete och ansvara för kunskapsförmedling i frågor som rör socialnämndernas familjerättsliga ärenden. Det kan röra ärenden om barns vårdnad, boende och umgänge, fastställande av faderskap och föräldraskap, informations- och samarbetssamtal samt föräldraförberedelse, medgivandeutredning och stöd till barn och föräldrar vid internationell adoption.[34]

[33] Förordning (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet.
[34] Förordning (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Exempel på regeringsuppdrag

Myndigheten har sedan 2021 ett särskilt beslutat regeringsuppdrag att främja utvecklingen av våldsförebyggande arbete genom stöd till föräldrar inriktat på familjer i en hederskontext. I uppdraget ingår att fördela medel till förebyggande och uppföljbara utvecklingsarbeten inom föräldraskapsstöd vilka genomförs av aktörer som verkar i kommuner som har behov av att stärka arbetet när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdraget ska slutredovisas den 28 mars 2025.[35]

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) är förvaltningsmyndighet för frågor som rör ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället. Bland myndighetens uppgifter ingår bland annat att ta fram, samla och sprida kunskap, bidra till samordning av statliga insatser, samverka med myndigheter, kommuner, regioner och det civila samhällets organisationer och fördela statsbidrag. Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sitt arbete.[36] MUCF är också hbtqi-strategisk myndighet.

Exempel på regeringsuppdrag

MUCF har ett pågående uppdrag att utveckla och sprida informationsinsatser och kunskapsstöd i syfte att förebygga att unga hbtqi-personer utnyttjas för sexuella eller pornografiska ändamål, utsätts för sexuellt våld, övergrepp eller kränkningar. Uppdraget ska redovisas 2027.

MUCF har i uppdrag om att genomföra informationsinsatser, grundutbildning och fördjupad utbildning rörande hedersrelaterat våld och förtryck, hälsa och jämställdhet. Insatserna ska riktas till yrkesverksamma och andra vuxna som möter unga nyanlända och unga asylsökande i sitt arbete eller inom ideella engagemang.

MUCF har ett uppdrag att ta fram och sprida kunskapsunderlag och stödmaterial om hedersrelaterat våld och förtryck samt vålds-

[35] A2021/02053. (2021-10-28). *Uppdrag att främja utvecklingen av våldsförebyggande arbete genom stöd till föräldrar inriktat på familjer i en hederskontext.*
[36] Förordning (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

förebyggande arbete för yrkesverksamma inom ungas fritid och idrottsutövande.

Myndigheten ska även genomföra en fördjupad analys om hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive utsatthet för så kallade omvändelseförsök, mot unga hbtqi-personer. De ska vidare analysera behovet av stödinsatser samt vid behov utveckla och sprida kunskap om tillgängliga stödinsatser. Uppdraget ska genomföras i dialog med Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelsen Östergötland (NCH) och andra aktörer som har särskild kunskap eller betydelse i arbetet för att motverka unga hbtqi-personers utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck. Myndigheten har även haft tidigare uppdrag om att sammanställa och sprida kunskap om våldsförebyggande arbete och hedersrelaterat våld och förtryck respektive unga hbtqi-personers utsatthet för så kallad omvändelseterapi.

Myndigheten har tidigare haft i uppdrag att analysera eventuella konsekvenser av hedersrelaterat våld och förtryck som kan utgöra hinder för etablering i arbetslivet.

Statens skolverk

Statens skolverk är förvaltningsmyndighet för skolväsendet. Skolverket ska genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bland annat främja jämställdhet och integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet. Myndigheten ska även främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck i sin verksamhet.[37] Skolverket är också hbtqi-strategisk myndighet.

Exempel på regeringsuppdrag

Skolverket har tidigare haft uppdrag att analysera om och vid behov föreslå hur undervisningen i kunskapsområdet sex och samlevnad i det obligatoriska skolväsendet, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen bättre kan stödjas genom förtydliganden i

[37] Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

läroplanerna för skolformerna.[38] I arbetet skulle de särskilt beakta att frågor om hedersrelaterat våld och förtryck, samtycke och pornografi omfattas av sex- och samlevnadsundervisningen. Tidigare uppdrag inkluderar också att genomföra insatser för att utveckla sex- och samlevnadsundervisningen och arbetet mot kränkande behandling i skolan, i syfte att stärka det förebyggande arbetet mot sexuella trakasserier.[39] Dessutom har myndigheten, tillsammans med Socialstyrelsen, haft i uppdrag att genomföra utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga.[40]

Skolverket har uppdrag att stärka det systematiska arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck inom skolväsendet, inklusive förskolan, genom kunskapshöjande insatser och stöd för olika personalgrupper. I uppdraget ingår att särskilt beakta elevhälsans hälsofrämjande och förebyggande uppdrag samt omfatta ökad upptäckt av utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning.[41]

Skolverket har ett pågående uppdrag om att kartlägga och analysera förskolors, skolors och huvudmäns arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda mäns våld mot kvinnor, inklusive våld i ungas relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. I uppdraget ingår även att utveckla, genomföra och följa upp insatser inom området samt att föreslå en struktur för samordning av arbetet med att förebygga, upptäcka och åtgärda mäns våld mot kvinnor, inklusive våld i ungas relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.[42]

Skolverkets tidigare uppdrag på området inkluderar bland annat att kartlägga och ge en lägesbild av vilken roll skolan har i det brottsförebyggande arbetet i Sverige samt hur motsvarande arbete ser ut i övriga nordiska och andra jämförbara länder.[43]

---

[38] Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet. (U2018/02877/BS (delvis) (U2018/02960/S) (2018-06-28). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk.*
[39] Ibid.
[40] Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet. U2017/02728/S. *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk.*
[41] Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet. U2021/04517 (delvis) (2021-12-16). *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk.*
[42] Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet. U2023/02553 (2023-12-20). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolverk.*
[43] Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet. U2023/02553 (delvis) (2023-12-07). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Operativa myndigheter inom rättsväsendet

Brottsoffermyndigheten

Brottsoffermyndigheten är expertmyndighet för brottsofferfrågor. Myndigheten arbetar för att främja brottsoffers rättigheter och uppmärksamma deras behov och intressen. De ska vidare vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor. Brottsoffermyndigheten ansvarar för brottsskadeersättning, återkrav mot gärningspersoner samt Brottsofferfonden, som finansierar brottsofferinriktad verksamhet. Myndigheten ska integrera ett jämställdhets-, barn- och ungdomsperspektiv genom att i sin verksamhet belysa och beakta förhållandena utifrån ålder och kön.[44] Regeringen har gett Brottsoffermyndigheten i uppdrag att vara nationell strategisk samordningsansvarigmyndighet för brottsofferfrågor. Uppdraget innefattar fortsatt arbete med att kartlägga brottsofferarbetet i Sverige samt att systematiskt och löpande följa upp och utvärdera detsamma. Inom ramen för uppdraget ska myndigheten etablera och ansvara för ett nationellt nätverk för brottsoffersamverkan med centrala samhällsaktörer. Myndigheten ska lämna en redovisning av myndighetens arbete, hur arbetet planeras för de kommande åren samt vilka aktörer som ingår i det nationella nätverket den 26 september 2025.[45]

Exempel på regeringsuppdrag

Brottsoffermyndigheten har i uppdrag att genomföra informationsinsatser om näthat. Uppdraget ska bidra till att förebygga våld i ungas nära relationer och minska utsattheten för sexuell exploatering i digitala miljöer.[46]

Myndigheten har tidigare haft i uppdrag att genomföra informations- och utbildningsinsatser med anledning av ny sexualbrottslagstiftning.[47]

---

[44] Förordning (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten.
[45] Ju2021/03715. (2024-11-28). *Uppdrag att vara nationell strategisk samordningsansvarig myndighet för brottsofferfrågor.*
[46] Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2023/02737 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Brottsoffermyndigheten.*
[47] Ju2018/01290/KRIM. (2018-02-22). *Uppdrag till Brottsoffermyndigheten att genomföra informations- och utbildningsinsatser med anledning av en ny sexualbrottslagstiftning* och Ku2020/01463/MD. (2020-06-17). *Uppdrag till Brottsoffermyndigheten att förbereda en informationsinsats mot näthat.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Brottsoffermyndigheten har tidigare vid upprepade tillfällen haft återrapporteringskrav kring erfarenheter från hanteringen av brottsskadeersättning till barn som har bevittnat våld, uppdelat på kön och ålder och med en analys och bedömning av utvecklingen.

I regleringsbrevet för 2024 fick Brottsoffermyndigheten i uppdrag att ta fram och genomföra informations- och utbildningsinsatser till rättsväsendet avseende kunskapen om barnets rättigheter och barns våldsutsatthet inklusive hedersrelaterat våld och förtryck.[48]

Tidigare uppdrag har inkluderat kunskapsstödjande åtgärder för att stärka kompetensen om behov hos barn som har bevittnat våld och som vistas eller har vistats i skyddat boende.[49]

Kriminalvården

Myndighetens huvudsakliga uppgift är att ansvara för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra personutredningar i brottmål. Verksamheten ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt och återfall i brott ska förebyggas.

Kriminalvården ska tillämpa ett jämställdhetsperspektiv när myndigheten utför sina uppgifter.[50]

Exempel på regeringsuppdrag

Kriminalvården har i uppdrag att stödja ett urval av kommuner i implementeringen av behandlingsprogrammet Predov (Preventing Domestic Violence). Detta mot bakgrund av ett tidigare uppdrag att utreda och ta fram en plan för hur behandlingsprogrammet Predov kan spridas till kommuner och regioner, i syfte att möjliggöra effektutvärdering vid användning av programmet i frivillig verksamhet. Predov är utvecklat i Kriminalvården och i linje med den senaste forskningen om effektiva behandlingsmetoder för partnervåld.

---

[48] Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2023/02737 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Brottsoffermyndigheten.*
[49] Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2019/04178/LP (delvis) Ju2017/04739/KRIM. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Brottsoffermyndigheten.*
[50] Förordning (2023:797) med instruktion för Kriminalvården.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Polismyndigheten

Polismyndighetens huvudsakliga uppgifter och ansvar framgår av polislagen (1984:387). Av polislagen framgår att det hör till Polismyndighetens uppgifter att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal.

Myndighetens uppgifter och ansvar framgår också av polisförordningen (2014:1104) och av andra författningar. Polismyndigheten ska tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet.

Myndigheten ska vidare varje år redovisa uppgifter till Regeringskansliet från föregående år om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige. Myndigheten ska även lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas.[51]

Polismyndigheten är också hbtqi-strategisk myndighet.

Exempel på regeringsuppdrag

I regleringsbrevet för 2024 fick Polismyndigheten ett återrapporteringskrav om att redovisa det utvecklingsarbete som bedrivs i organisationen i syfte att förbättra förmågan att utreda och förebygga mäns våld mot kvinnor, brott mot barn samt hedersrelaterat våld och förtryck. Av redovisningen ska det också framgå hur Polismyndigheten utvecklar sin förmåga att utreda och förebygga sexualbrott mot vuxna, särskilt hur det säkerställs att myndighetens riktlinjer för spårsäkringssatser vid sexualbrottsutredningar tillämpas i hela landet. Polismyndigheten ska också redovisa vilket arbete som bedrivs för att säkerställa att personal som förhör barn i så stor utsträckning som möjligt har särskild utbildning för uppgiften och att tidsfristen för handläggning av brott mot barn inte överskrids utan att det är motiverat.

Polismyndigheten har i uppdrag att stärka kompetensen hos polisanställda för att bemöta personer med psykisk ohälsa i ärenden om brott i nära relation. Uppdraget omfattar bland annat att utveckla samverkansformer och riskbedömningar med relevanta aktörer, så-

[51] Förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

som hälso- och sjukvården och socialtjänsten Uppdraget gavs 2022 och pågår till 2025.[52]

Myndigheten har även tidigare (ibland gemensamt med Åklagarmyndigheten) haft återrapporteringskrav kring utvecklings- och brottsutredande arbete på områdena brott i nära relation, brott i parrelation, brott mot barn, sexualbrott mot barn, internetrelaterade sexualbrott mot barn, våldtäkt mot vuxna samt köp av sexuella tjänster, människohandel, brott med hedersmotiv, inklusive könsstympning, äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott.

Polismyndigheten har också haft i uppdrag att identifiera och redogöra för vilka åtgärder som myndigheten vidtar för att stärka förmågan att bekämpa människohandel i hela landet.[53]

Rättsmedicinalverket

Rättsmedicinalverket är den medicinska länken i rättskedjan och ansvarar bland annat för att genomföra rättsmedicinska och rättspsykiatriska undersökningar i brottmål och dokumenterar och bedömer även skador vid våldsbrott.[54]

Exempel på regeringsuppdrag

Rättsmedicinalverket har i uppdrag att kartlägga och sammanställa befintlig kunskap om strypvåld, inklusive när detta förekommer i ett sexuellt sammanhang, för att bättre kunna värdera riskerna. Rättsmedicinalverket ska också förbättra myndighetens interna kunskapsuppbyggnad kring strypvåld och sprida denna kunskap till rättsväsendets myndigheter. Uppdraget ska redovisas i mars 2025.[55]

Myndigheten har tidigare haft i uppdrag att, tillsammans med bland andra Nationellt Centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland, förebygga och bekämpa könsstympning av flickor och kvinnor.[56]

---

[52] Ju2022/02417. (2022-07-07). *Uppdrag att stärka kompetensen hos polisanställda för att bemöta personer med psykisk ohälsa i ärenden som om brott i nära relationer.*
[53] Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2018/04606/PO. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten.*
[54] Förordning (2007:976) med instruktion för Rättsmedicinalverket.
[55] Ju2024/00606. (2024-03-07). *Uppdrag att förstärka kunskapen om strypvåld.*
[56] A2021/01029. (2021-04-29). *Uppdrag att förebygga och bekämpa könsstympning av flickor och kvinnor.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten har i uppgift att se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Vidare ska myndigheten arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Åklagarmyndigheten ska tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter.[57]

Exempel på regeringsuppdrag

I regleringsbrevet för 2024 fick Åklagarmyndigheten ett återrapporteringskrav att redovisa hur myndigheten har säkerställt en ökad operativ förmåga i arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor, brott mot barn och hedersrelaterat våld och förtryck. Vidare ska Åklagarmyndigheten redovisa hur myndigheten arbetat för att uppfylla skyldigheten för åklagare att underrätta Socialstyrelsen enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. Därtill ska myndigheten redovisa eventuella svårigheter i efterlevnaden av underrättelseskyldigheten.[58]

Övriga operativa myndigheter

I detta avsnitt beskriver vi myndigheter som har en mer operativ roll i förhållande till medborgarna. Dessa har en central roll kopplat till det sjätte delmålet utifrån det ansvar som åligger myndigheterna i respektive sektor.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor med ansvar för arbetsmarknadspolitisk verksamhet, såsom att förmedla lediga arbeten. Myndigheten ska jämställdhets-

[57] Förordning (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.
[58] Justitiedepartementet, Regeringskansliet. Ju2023/00292. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Åklagarmyndigheten.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

integrera och inom sitt verksamhetsområde främja mångfald och jämställdhet.[59]

Exempel på regeringsuppdrag

Arbetsförmedlingen har haft i uppdrag att verka för förbättrad upptäckt av våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt sexuellt våld oberoende av förhållande mellan gärningsperson och brottsoffer.[60]

Tidigare har myndigheten haft uppdrag rörande skyddade personuppgifter, bland annat arbeta för att säkerställa att personer med skyddade personuppgifter kan ta del av digitala tjänster utan att skyddade personuppgifter röjs.[61]

Försäkringskassan

Försäkringskassan ansvarar för att utreda och besluta om rätt till ersättning från socialförsäkringen. Myndighetens verksamhet styrs av lagar, förordningar, konventioner och avtal som reglerar ersättningarna som betalas ut.[62] I Försäkringskassans instruktion framgår att myndigheten i sin verksamhet ska belysa, analysera och uppmärksamma Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna. Ett jämställdhetsperspektiv ska också integreras i verksamheten och särskild hänsyn ska tas till barnets bästa vid beslut och åtaganden som rör barn.[63]

Exempel på regeringsuppdrag

Försäkringskassan har haft i uppdrag att verka för förbättrad upptäckt av våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt sexuellt våld oberoende av förhållande mellan gärningsperson och brottsoffer.[64] I regleringsbrevet för 2024 fick myndigheten i upp-

[59] Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.
[60] A2022/00842 (2022-06-02). *Uppdrag om ökad upptäckt av våld m.m. 2022–2024.*
[61] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2022/01638. *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Arbetsförmedlingen.*
[62] Till exempel Socialförsäkringsbalken (2010:110).
[63] Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.
[64] A2022/00842. (2022-06-02). *Uppdrag om ökad upptäckt av våld m.m. 2022–2024.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

drag att bistå Socialstyrelsen i deras uppdrag att ta fram och sprida information till kommuner och enskilda om hur socialförsäkringsförmåner påverkas vid en vistelse i skyddat boende.[65]

Migrationsverket

Migrationsverket är den myndighet som ansvarar för frågor som rör bland annat uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering och medborgarskap. Migrationsverket betalar också ut statlig ersättning till kommuner och regioner för vissa kostnader för personer som fått uppehållstillstånd samt anvisar nyanlända till kommuner för bosättning. Myndigheten ska jämställdhetsintegrera och utforma verksamheten så att jämställda villkor för kvinnor och män respektive för flickor och pojkar uppnås.[66] Migrationsverket är också hbtqi-strategisk myndighet.

Exempel på regeringsuppdrag

Migrationsverket har haft i uppdrag att verka för förbättrad upptäckt av våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt sexuellt våld oberoende av förhållande mellan gärningsperson och brottsoffer.[67]

Myndigheten har tidigare haft i uppdrag att förebygga och bekämpa könsstympning av flickor och kvinnor.[68]

Skatteverket

Skatteverkets huvuduppgifter rör att ta in skatter, sköta folkbokföringen, registrera boupptecknings samt vara borgenär åt staten.[69]

[65] Socialdepartementet, Regeringskansliet. S2024/00587. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försäkringskassan.*
[66] Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.
[67] A2022/00842. (2022-06-02). *Uppdrag om ökad upptäckt av våld m.m. 2022–2024.*
[68] A2021/02029. (2021-04-29). *Uppdrag att förebygga och bekämpa könsstympning av flickor och kvinnor.*
[69] Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Exempel på regeringsuppdrag

I regleringsbrevet för 2024 fick Skatteverket i uppdrag att etablera en nationell struktur för samverkan med andra myndigheter i syfte att bidra till en enhetlig, säker och effektiv hantering av skyddade personuppgifter. Vidare ska Skatteverket sprida information till dessa myndigheter. Skatteverkets samverkan ska stödja myndigheter i deras hantering av personuppgifter samt information riktad till målgruppen som lever med skyddade personuppgifter.[70]

Tillsynsmyndigheter

I detta avsnitt beskriver vi myndigheter som har i uppgift att bedriva tillsyn samt utvärdering och analys, med koppling till områden som omfattas av det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet.

Inspektionen för vård och omsorg

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, ansvarar för tillsyn och tillståndsprövning inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Myndigheten ansvarar också för prövning av klagomål enligt patientsäkerhetslagen. Syftet med tillsynen är att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. Ett patient- och brukarperspektiv ska genomsyra tillsynen. Villkor och förhållanden för kvinnor och män, flickor och pojkar ska särskilt belysas.[71]

Exempel på regeringsuppdrag

IVO har tidigare haft i uppdrag att genomföra analyser av tillsynens resultat inom den sociala barn- och ungdomsvården. Uppdraget omfattade hela processen från hantering av orosanmälan, skyddsbedömning, förhandsbedömning, utredning, dokumentation, beslut, uppföljning, samt kommunernas egenkontroll. I uppdraget ingick även

[70] Finansdepartementet, Regeringskansliet. Fi2024/01374 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Skatteverket*.
[71] Förordning (213:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

att redogöra för vilka verktyg som myndigheten använt för att återföra kritik och åtgärdskrav till kommunerna.[72]

IVO har mellan 2021 och 2024 haft i uppdrag att förstärka och utveckla tillsynen av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Utvecklingen avsåg hur tillsynen bli mer förebyggande och riskbaserad samt bidra till lärande för berörda aktörer.[73]

Statens skolinspektion

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten har bland annat ansvar för tillsyn och kvalitetsgranskning. Ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter ska integreras i verksamheten. Myndigheten ska också i sin verksamhet analysera konsekvenserna för barn och ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt barnkonventionen.[74]

I regleringsbrevet för 2024 fick Skolinspektionen i uppdrag att mot bakgrund av de reviderade läroplanerna granska skolornas arbete avseende det nya kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer, inklusive arbetet med att bland annat förebygga och bemöta intolerans, förtryck och våld, till exempel rasism, sexism, homo- och transfobi samt hedersrelaterat våld och förtryck.[75]

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU, har till uppgift att utvärdera det vetenskapliga stödet för tillämpade och nya metoder i hälso- och sjukvården och i den verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ur, där det är aktu-

[72] S2019/01922/FST (delvis). (2019-04-18). *Uppdrag att genomföra analyser av tillsynens resultat inom den sociala barn- och ungdomsvården.*
[73] A2021/01714. (2021-09-09). *Uppdrag om förstärkt och utvecklad tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.*
[74] Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.
[75] Utbildningsdepartementet, Regeringskansliet. U2023/03645 (delvis), U2023/03702. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolinspektion.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ellt, ett medicinskt, socialt, ekonomiskt, samhälleligt och etiskt perspektiv. Myndigheten ska i sin utvärdering inkludera ett jämställdhetsperspektiv där det är möjligt.[76]

Kunskapscentrum vid lärosäten

Barnafrid vid Linköpings universitet

Barnafrid vid Linköpings universitet är ett nationellt kunskapscentrum med uppdrag att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn och unga till yrkesverksamma. Barnafrids uppdrag framgår av ett särskilt regeringsbeslut från 2015. Barnafrid ska inom ramen för uppdraget synliggöra och analysera skillnader mellan flickors och pojkars utsatthet och könsspecifika konsekvenser av våld och ha ett tydligt jämställdhetsperspektiv samt barnrättsperspektiv. Centrumet ska vara en länk mellan forskning och praktik samt bedriva egen verksamhetsnära och tvärprofessionell forskning inom området. Barnafrid driver ett nätverk för landets samtliga barnahus. Nätverket bidrar till kunskapspåfyllnad, diskussion kring utvecklingsfrågor samt utbyte av erfarenheter och rutiner. Barnafrid arbetar också med familjecentraler som ger samlat stöd till barn och deras familjer.

Barnafrids verksamhet ska årligen redovisas till Socialdepartementet.[77]

Exempel på regeringsuppdrag

För närvarande har Barnafrid i uppdrag att ge stöd för att utveckla barnrättsperspektivet i arbetet med barn i skyddade boenden samt arbetet med kvalitetsindikatorer för skyddade boenden. Uppdraget är en del av det uppdrag som Socialstyrelsens har om kvalitetsutveckling av skyddat boende.[78]

---

[76] Förordning (2007:1233) med instruktion för Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.
[77] S2012/275/FST. (2015-06-17). *Uppdrag att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn.*
[78] Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2023/01753 A2023/01717 (delvis). (2023-12-21). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Barnafrid har också haft i uppdrag att utvärdera barnahusverksamheterna i Sverige och identifiera såväl goda exempel som eventuella brister, i syfte att främja ett kvalitativt och likvärdigt bemötande för brottsutsatta barn.[79]

Barnafrid har också ett pågående uppdrag att genomföra kompetenshöjande insatser om hedersrelaterat våld och förtryck och dess olika uttrycksformer barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning för landets barnahusverksamheter. Vidare omfattar uppdraget att samla in och sprida erfarenheter från barnahusverksamheternas utredningsarbete av hedersrelaterad brottslighet.[80]

Barnafrid har tidigare haft uppdrag kring kompetensutveckling i psykiatrisk traumavård för anställda inom barn- och ungdomspsykiatrin.[81]

Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK)

De statliga universiteten och högskolorna styrs företrädesvis genom de mål och krav som anges i högskolelagen och de förordningar som ansluter till den, främst högskoleförordningen. Vissa centrala mål och krav framgår också av det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor. Vissa krav och åtaganden framgår också i enskilda regleringsbrev till universitet och högskolor. Eftersom universitet och högskolor inte har en egen förordning med instruktion kan uppdrag av mer permanent karaktär framgå av regleringsbreven, exempelvis vad gäller Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK).

Uppsala universitet ska enligt regleringsbrevet för 2024 bedriva forskning med anknytning till den kliniska verksamheten inom området mäns våld mot kvinnor. I området mäns våld mot kvinnor ingår det som omfattas av regeringens strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor i skrivelsen Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10). Behovet av ny forskning ska kontinuerligt analyseras. Universitetet

[79] S2018/00212/FST (delvis). (2018-01-11). *Uppdrag angående utvärdering av barnahus.*
[80] S2018/03927/JÄM (delvis). (2018-06-28). *Uppdrag om att stärka barnahusens kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck.* Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringskansliet. A2023/01753 A2023/01717 (delvis). *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.*
[81] S2018/02371/FS (delvis). (2018-04-12). *Uppdrag avseende kompetensutveckling i psykiatrisk traumavård för anställda i barn- och ungdomspsykiatrin.*

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

ska samverka med Akademiska sjukhuset i Uppsala i frågor som rör den kliniska verksamheten inom området. I detta ingår att stödja driften av nationella stödtelefoner som riktar sig till kvinnor, män samt icke-binära och personer med transerfarenhet. I syfte att i högre utsträckning nå ut till unga personer ska även chattfunktioner utvecklas till samtliga målgrupper under 2024. Universitetet ska redovisa verksamheten särskilt i sin årsredovisning.

Exempel på regeringsuppdrag

NCK har i uppdrag att, i samarbete med Jämställdhetsmyndigheten, ta fram stödmaterial som innefattar information och sprida kunskap om våldets orsaker, omfattning och konsekvenser med särskilt fokus på rättsväsendet. NCK ingår dessutom i Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att kartlägga hbtqi-personers utsatthet och risk för utsatthet för våld i nära relationer.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Förteckning över aktörer som utredningen har träffat

Vi har inhämtat synpunkter och kunskap genom möten med en rad olika aktörer. Utredningsarbetet har bedrivits med stöd av en expertgrupp, som haft fyra sammanträden under arbetet med slutbetänkandet (se kapitel 2). Utöver expertgruppen har vi träffat flera andra aktörer, vilket vi redogör för i denna bilaga.

Möten med myndigheter

Möten med myndighetsnätverk

Inom det jämställdhetspolitiska området finns ett flertal myndighetsnätverk- och forum för samverkan (se avsnitt 7.4). Vi har träffat flera av dessa för att inhämta information samt föra dialog om utredningens frågeställningar.

Vi deltog på Jämställdhetsmyndighetens myndighetssamordning för genomförandet av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor den 7 maj 2024. På mötet var följande myndigheter representerade: Brottsförebyggande rådet (Brå), Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Jämställdhetsmyndigheten, Kriminalvården, länsstyrelserna (representerade av Länsstyrelsen Skåne och Länsstyrelsen Västernorrland), Myndigheten för delaktighet (MFD), Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Nationellt Centrum för Kvinnofrid (NCK), Polismyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten. Informationsinhämtning gjordes också skriftligt från nätverkets medlemmar i januari 2024, med fokus på att identifiera

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

framgångsfaktorer och utvecklingsbehov kopplat till den nationella strategin på området.

Jämställdhetsmyndigheten sammankallar också ett GD-råd, där Brå, Kriminalvården, länsstyrelserna, MUCF, Polismyndigheten, Statens skolverk (Skolverket), Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten ingår. Vi deltog på GD-rådets möte den 24 maj 2024.

Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland (NCH) sammankallar ett myndighetsnätverk. Vi deltog på nätverkets möte den 24 april 2024. På mötet närvarade följande myndigheter: Barnafrid, Barnombudsmannen, Brottsoffermyndigheten, Center mot Våldsbejakande extremism vid Brå, Jämställdhetsmyndigheten, NCK, länsstyrelserna, MFD, MFoF, MUCF, Myndigheten för stöd till trossamfund, Skolverket, Socialstyrelsen, Utrikesdepartementet och Åklagarmyndigheten. På mötet deltog även Södertälje kommun.

Vi har också deltagit på möte med Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT), som samlar representanter från myndigheter och andra aktörer som arbetar mot prostitution, exploatering och människohandel. Vi deltog på nätverkets möte den 23 maj 2024. På mötet närvarade Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten (inklusive Nationella rapportören mot människohandel), Regionhälsan Västra Götalandsregionen, Regionkoordinator från region Syd, region Mitt, region Nord, region Öst och region Väst samt Åklagarmyndigheten.

Vi deltog på länsstyrelsernas nätverksträff för handläggare som arbetar med mäns våld mot kvinnor den 31 januari 2024. Följande länsstyrelser var representerade på mötet: Blekinge, Dalarna, Halland, Jämtland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Skåne, Stockholm, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västernorrland, Västra Götaland, Örebro och Östergötland. Samtliga länsstyrelser gavs möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter till utredningen i samband med nätverksträffen. Vidare deltog vi vid en gemensam nätverksträff för länsstyrelsernas handläggare som arbetar med jämställdhetsintegrering samt mäns våld mot kvinnor den 11 september 2024. Då deltog följande länsstyrelser: Blekinge, Dalarna, Gotland, Gävleborg, Halland, Jämtland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Skåne, Stockholm, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västerbotten, Västernorrland, Västmanland, Västra Götaland, Örebro och Östergötland. Samtliga

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

länsstyrelser har getts möjlighet att lämna skriftliga inspel till utredningen.

Enskilda möten med myndigheter

Vi har också träffat flera myndigheter för enskilda möten. Dessa är: Brå, Brottsoffermyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Kriminalvården, länsstyrelserna, MFD, Migrationsverket, MUCF, NCH, NCK, Polismyndigheten, Statistiska Centralbyrån (SCB), Skolverket, Socialstyrelsen, Statskontoret, Utrikesdepartementet (Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden) och Åklagarmyndigheten.

Möten med kommuner

En referensgrupp med kommunrepresentanter har varit knuten till utredningen under arbetet med slutbetänkandet. Syftet har varit att få en bredare förståelse för kommunernas olika erfarenheter och utmaningar samt inhämta kunskaper från lokal nivå. I urvalet av kommuner har vi strävat efter en geografisk spridning samt spridning mellan kommuner av olika storlek. De kommuner som ingick i referensgruppen kommer från åtta olika län. Det finns kommuner från de tre övergripande kommungrupperna utifrån Sveriges kommuner och regioners (SKR) kommunindelning (A, B, C).

Referensgruppen har bestått av representanter från kommunerna Eskilstuna, Härnösand, Järfälla, Malmö, Skellefteå, Storuman, Sundbyberg, Södertälje, Trollhättan, Växjö och Åtvidaberg. Vi har träffat referensgruppen vid två tillfällen, uppdelat på fyra möten.

Vi har även haft ett möte med representanter från tre regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län.

Vi har också haft ett möte med regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel. På mötet deltog representanter från region Väst och region Öst.

Antalet kommuner vi har träffat kan inte sägas vara representativt utan ger en bild av erfarenheter och behov i dessa kommuner. Utöver de kommuner vi har träffat har SKR också deltagit i vår

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

expertgrupp och bidragit med kunskap, behov och erfarenheter från medlemmarna.

Möten med regioner

En referensgrupp med regionrepresentanter har varit knuten till utredningen under arbetet med slutbetänkandet. Syftet har varit att få en bredare förståelse för regionernas erfarenheter och utmaningar samt inhämta kunskaper från regional nivå. Vi skickade ut inbjudan till att ingå i vår referensgrupp via det nationella nätverket för kvinnofridsfrågor i regionerna som NCK sammankallar.

Vår referensgrupp har bestått av representanter från Region Dalarna, Region Halland, Region Jämtland Härjedalen, Region Skåne, Region Stockholm, Region Sörmland, Region Värmland, Region Västmanland samt Västra Götalandsregionen. Referensgruppen har således omfattat knappt hälften av Sveriges regioner. Referensgruppen har haft en sammansättning med såväl små som större regioner, för att få en bra spridning. De som har medverkat från regionerna har samordnartjänster mot våld. Vi har träffat referensgruppen vid två tillfällen, uppdelat på fyra möten. Därtill medverkade vi den 20 mars 2024 på ett möte med det nationella nätverket för kvinnofridsfrågor i regionerna.

Möten med civilsamhället

Vi har träffat följande civilsamhällesorganisationer under arbetet med slutbetänkandet: #utanskyddsnät, 1000 möjligheter, Brottsofferjouren Sverige, FQ Forum – Kvinnor och funktionshinder, Föreningen Kvinnohuset i Västerås, Föreningen Storasyster, Internationella kommittén för Kvinnors Rättigheter (IKKR) i Västerås, Kvinnors Nätverk, MÄN, Qjouren Väst, Somaya Stödjour, Stiftelsen Manscentrum, Stockholms tjejjour, Sveriges Kvinnoorganisationer, Terrafem, Varken hora eller kuvad (VHEK).

Följande organisationer bjöds in till möten, men medverkade inte: Bojen Göteborg, GAPF – Glöm Aldrig Pela och Fadime, Rädda barnen, Tjejjouren Luleå, RFSU Malmö, Lex Femme och Talita.

tjande - KS-2025/00391-4 JUSK yttrande på SOU 2025:28, Frihet från våld, förtryck och utnyttjande : SOU 2025_28 Frihet från våld, förtryck och utnyttjande - En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.pdf

Möten med forskare

En forskardialog genomfördes den 25 oktober. Följande forskare medverkade på mötet: Peter Andersson, Stockholms universitet, Monica Burman, Umeå universitet, Shilan Caman, Karolinska institutet, Charlotta Holmström, Malmö universitet (digitalt), Laura Korhonen, Linköpings universitet, Åsa Källström, Örebro universitet, Hanna Linell, Stockholms universitet, Helén Olsson, Karlstads universitet, Joakim Petersson, Örebro universitet, Britt-Inger Saveman, Umeå universitet (digitalt), Mikaela Starke, Göteborgs universitet, Susanne Strand, Örebro universitet, Hadil Zainal Kamil, Uppsala universitet, Karin Örmon, Blekinge Tekniska Högskola.

Enskilda möten har också genomförts med Carolina Överlien, Uppsala universitet och Britt-Inger Saveman vid Umeå universitet.

Möten med andra kommittéer

Vi har haft möte med den nationella samordnaren för arbetet mot utanförskap (A 2024:03) och utredningen om Ökad effektivitet, långsiktighet samt förbättrad strategisk styrning inom fem jämställdhetspolitiska delmål (A 2024:06). Vi har även träffat utredningen om En målstyrd integration (Ju 2022:05) och Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:04).

Möten med enskilda

Vi har träffat två personer som har egna erfarenheter av utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck under barndomen och som nu lever med skyddad identitet.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-07

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2025/00325

JUSK Yttrande över remiss av reviderad policy för inköps- och upphandlingsverksamhet dnr KS-2024/00830

Förslag till beslut
Jämställdhetsutskottet beslutar

Att godkänna förslag till yttrande

Ärendebeskrivning
Umeå kommun anskaffar varor och tjänster till ett avsevärt värde årligen. För helåret 2024 uppgick Umeå kommuns påverkbara spend till 3 724 mnkr. Kommunrevisionen genomförde under 2022 två granskningar relaterade till kommunens inköpsverksamhet. Dels en granskning av kommunens inköps- och upphandlingsprocess, dels en granskning av kommunens avtalsförvaltning. Parallellt med att revisionen genomförde dessa två granskningar gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att med start 2023 genomföra en revidering av upphandlingspolicyn och tillhörande riktlinjer (tilläggsuppdrag 2022:11).

Syftet med policy för upphandling och inköpsverksamhet i Umeå kommun är att tydliggöra de förhållningssätt och principer som ligger till grund för utformningen av Umeå kommuns upphandlings- och inköpsverksamhet. Policyn omfattar Umeå kommunkoncern. Policyn innehåller inte alla de områden, mål, inriktningar och krav som kan få inverkan på enskilda upphandlingar och/eller inköp. Sådana mål, inriktningar och krav återfinns i annan lagstiftning, annan författning eller i andra styrdokument antagna av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnd eller bolagsstyrelse.

Jämställdhetsutskottets yttrande
Den föreslagna policyn säger att Upphandling och inköp är strategiska verktyg som (bland annat) ska bidra till att uppfylla kommunfullmäktiges inriktningsmål (varav jämställdhetsmålet är ett av inriktningsmålen). Jämställdhetsutskottet ser positivt på att den nya policyn tydliggör att upphandling och inköp är strategiska verktyg att använda för att uppnå de av kommunfullmäktige beslutade inriktningsmålen.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00325

Policyn tydliggör vidare att det är kommunstyrelsen som ansvarar för att ha uppsikt över och utöva samordnad styrning av inköpsverksamhet inom kommunen. Jämställdhetsutskottet önskar här att i det fortsatta arbetet med stöd och utbildning kopplat till nämnder och upphandlingsansvariga, alternativt i strukturer för uppföljning – att det är av särskild vikt att stöd ges till nämnder kring hur de kan arbeta för att uppfylla inriktningsmålen. Det behöver finnas särskild uppföljning på aggregerad nivå från de olika nämnderna för att säkerställa att upphandling och inköp på helheten används som ett strategiskt verktyg för att nå inriktningsmålen.

Den föreslagna policyn säger även att ”All anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där det kommungemensamma intresset har företräde framför enskilda nämnders/bolags intressen om dessa står i konflikt till varandra”. Jämställdhetsutskottet ser att denna formulering är viktig för att kunna använda Upphandling och inköp som ett strategiskt verktyg för utvecklingsarbete och anser att det är av stor vikt att den finns med i policyn. Samtidigt ser också utskottet att detta mål kan utgöra grund för frågor kring vad det kommungemensamma intresset är, samt vem som har tolkningsföreträde när intressen kan anses stå i konflikt till varandra. Jämställdhetsutskottet anser att det därför är av vikt i arbetet med den nya strukturen för Upphandling och inköp att detta ges ett särskilt fokus.

Beslutsunderlag

Remissversion – Policy för inköps – och upphandlingsverksamhet

Beredningsansvariga

Linda Gustafsson
Annika Dalén

Beslutet ska skickas till
KS Diarium

Linda Gustafsson
Jämställdhetsstrateg

Umeå kommun
Kommunstyrelsen

Protokollsutdrag
2025-03-18

§ 48

Diarienr: KS-2024/00830

Remiss av reviderad policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att överlämna remissutgåva av policy för inköps- och upphandlingsverksamhet till kommunens nämnder och bolag för yttrande

att överlämna remissutgåva av riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet till kommunens nämnder för yttrande.

Ärendebeskrivning

Umeå kommun anskaffar varor och tjänster till ett avsevärt värde årligen. För helåret 2024 uppgick Umeå kommuns påverkbara spend till 3 724 mnkr.

Kommunrevisionen genomförde under 2022 två granskningar relaterade till kommunens Inköpsverksamhet. Dels en granskning av kommunens inköps- och upphandlingsprocess, dels en granskning av kommunens avtalsförvaltning. De rekommendationer kommunrevisionen lämnade till kommunstyrelsen var bland annat att:

- Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp och upphandling
- Tydliggör den strategiska styrningen avseende upphandlingsfrågor utifrån ett koncernperspektiv, för att tillse den helhetssyn och effektivitet som uttalas i inköps- och upphandlingspolicyn.
- Tydliggör roll- och ansvarsfördelning avseende kommunövergripande och nämndspecifika upphandlingsbehov, beslut och -processer, inklusive delegation

- Stärk kontroll och uppföljning avseende kommunens totala inköp, för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i organisationen.

Parallellt med att revisionen genomförde dessa två granskningar gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att med start 2023 *genomföra en revidering av upphandlingspolicyn och tillhörande riktlinjer (tilläggsuppdrag 2022:11).*

Uppdraget fördelades till Stadsledningskontoret och ekonomidirektör Lena Höök Gustafsson som i sin tur gav kommunens upphandlingschef respektive ledningskoordinator i uppdrag att genomföra en nuläges- och omvärldsbevakning i kommuner som är jämförbara med Umeå sett till storlek, antal anställda, kommuntyp etc.

För att möjliggöra vägval inför den fortsatta översynen av upphandlingspolicy och tillhörande riktlinjer är kunskap om hur Umeå kommun och andra kommuner valt att fördela mandat, ansvar och roller viktig. För att bygga denna kunskap har nuläges- och omvärldsbevakning genomförts och sammanställts.

De kommuner som ingått i omvärldsanalysen är Helsingborg, Linköping, Lund, Uppsala, Västerås och Örebro. Under arbetets gång har även Göteborgs stad infogats i omvärldsanalysen. Arbetet har huvudsakligen skett genom dokumentgranskning för att undersöka hur kommunerna arbetar med styrning och ansvarsfördelning inom upphandlingsområdet, i något fall har kontakt tagits med enskild kommun för att få ytterligare information.

Direkt efter att omvärldsanalysen sammanställts påbörjades arbete med nulägesanalys. Nulägesanalysen har haft fokus på att:
Upparbeta fakta om Umeå kommuns inköpsverksamhet
Undersöka i vilken grad inköp och upphandling vilar på en strategisk ansats
I dialogform fånga synpunkter/reflektioner från de förvaltningar som har väsentlig andel av kommunens inköpsvolym (spend).
Omvärldsanalys/nulägesanalys presenterades för KSnau den 6 aug 2024.
Omvärldsanalys/nulägesanalys har även presenterats för representanter

för Upphandlingsmyndigheten (25 nov) samt för KShu (1 okt), Äldrenämnden (21 nov) samt Kulturnämnden (19 dec).

Mot bakgrund av genomförd omvärlds- och nulägesanalys och genomförda revisionsgranskningar har förslag till förändrad inköpsverksamhet i Umeå kommun upparbetats.

Förslaget har ej utformats för att fastställas eller godkännas, förslaget ska snarare ses som en principiell förklaring till de förändringar som föreslås genomföras i policy, riktlinjer och reglemente.

Förslaget till förändrad inköpsverksamhet har på så sätt utgjort grund för det förslag till policy för upphandlings- och inköpsverksamhet samt det förslag till riktlinjer för upphandlings- och inköpsverksamhet som nu färdigställts och är klara för att lämna på remiss till nämnder/bolag.

Vad händer nu?
Förslag till policy och riktlinje föreslås nu lämnas på remiss till kommunens nämnder. Förslag till policy lämnas på remiss till kommunens bolag. Remissyttrande ska vara inlämnat till kommunstyrelsens diarium senast den 31 maj 2025. Vid inlämning av remissyttrande ska ärendenummer KS-2024/00830 framgå i ärenderaden.

För att underlätta beredning av remissyttrande i nämnder/bolag och öka förståelsen för den förändring förslaget innebär kommer digitala remisskonferenser att anordnas. Inbjudan skickas ut till förvaltningschefer och nämndsekreterare för vidarebefordran.

Beslutsunderlag

Förslag till förändrad upphandlings- och inköpsverksamhet
Remissversion - Policy för upphandlings- och inköpsverksamhet
Remissversion - Riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet

Beredningsansvariga

Urban Dahlberg
Malin Ärlebrandt
Dan Gideonsson

Näringslivs- och arbetsutskottets beslutsordning

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Kommunstyrelsen 2025-03-18

Näringslivs- och arbetsutskottet beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag.

Kommunstyrelsens beslutsordning

Kommunstyrelsen beslutar enligt näringslivs- och arbetsutskottets förslag.

Beslut och beslutsunderlag ska skickas till
Protokoll och samtliga beslutsunderlag till Kommunrevisionen
Protokoll och samtliga beslutsunderlag till samtliga nämnder
Protokoll och policy till UKF

UMEÅ KOMMUN

Remissversion av

Policy för upphandlings- och inköpsverksamhet

Beslutad av: Kommunfullmäktige	**Diarienummer:** XXX	**Datum och paragraf för beslutet:** XXX	**Policyn styr**: Kommunkoncernen
Dokumenttyp: Policy	**Giltighetstid:** Tills vidare	**Dokumentansvarig nämnd:** Kommunstyrelsen	

Bakgrund

Syfte

Syftet med policy för upphandling och inköpsverksamhet i Umeå kommun är att tydliggöra de förhållningssätt och principer som ligger till grund för utformningen av Umeå kommuns upphandlings- och inköpsverksamhet.

Lagar och andra krav

Den svenska upphandlingslagstiftningen vilar på EU:s grundprinciper för upphandlingsverksamhet. Den svenska upphandlingslagstiftningen består bl a av

- Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)
- Lagen om upphandling av koncessioner (LUK)
- Lagen om valfrihetssystem (LOV)

Upphandlingslagarna utgör så kallade förfarandelagstiftning. Det innebär att lagarna anger hur offentliga aktörers upphandlingar och inköp ska gå till, men de reglerar inte vad som ska köpas in.

Omfattning och avgränsning

Denna policy tydliggör de övergripande förhållningssätt och principer som ligger till grund för utformningen av Umeå kommuns upphandlings- och inköpsverksamhet.

Denna policy innehåller därför ej alla de områden, mål, inriktningar och krav som kan få inverkan på enskilda upphandlingar och/eller inköp. Sådana mål, inriktningar och krav återfinns i annan lagstiftning, annan författning eller i andra styrdokument antagna av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnd eller bolagsstyrelse.

Kommunfullmäktiges styrning av utformning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet tar sig uttryck i denna policy, i reglemente för nämnder och styrelser samt i ägardirektiv för kommunala bolag.

Kommunfullmäktiges policy kan vid behov kompletteras med:

- Riktlinjer och anvisningar fastställda av kommunstyrelsen för att förtydliga kommunövergripande förhållanden

- Riktlinjer och anvisningar fastställda av enskild nämnd eller enskilt bolag för att förtydliga nämnd eller bolagsspecifika förhållanden
- Delegationsordning fastställd av kommunstyrelse eller nämnd för att förtydliga ansvar och mandat

Begrepp och definitioner

Anskaffning – avser de åtgärder kommunen vidtar för att köpa eller hyra (leasa) varor och tjänster som kommunens verksamhet behöver.

Inköp – avser köp av varor och tjänster.

Upphandling – avser de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt över direktupphandlingsgränsen

Inköpsprocessen – avser hela kedjan från behov av vara/tjänst uppstår tills att leverans har genomförts, kontrollerats och värderats.

Upphandlingsprocess – avser hela kedjan från förberedelse och genomförande av upphandling, till uppföljning, utvärdering och realisering av avtal.

System – avser det system av styrning, processer/aktiviteter, information och kompetens som behövs för att tillgodose behov.

Varu/tjänstekategori – en grupp av varor eller tjänster med vissa gemensamma egenskaper

Kategoristyrning – styrning av inköp inom en varu/tjänstekategori genom analys, planering, genomförande och uppföljning av de inköp som genomförs inom respektive kategori.

Spend – Inköpsvolym i kr för påverkbara inköp under angiven tidsperiod.

Vilka berörs av policyn

Policyn omfattar Umeå kommunkoncern. Den kommunala koncernen består av kommunfullmäktige, kommunstyrelse, kommunens nämnder och förvaltningar samt helägda kommunägda bolag. I delägda bolag och andra associationsformer verkar kommunen för att policyn ska tillämpas i tillämpliga delar. Vad som är tillämpliga delar ska avgöras utifrån ägarförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt

Principer och förhållningssätt

Upphandling och inköp är strategiska verktyg som ska bidra till att:

- Kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt.
- Nämnder och bolag kan tillgodose sina respektive ändamål/grunduppdrag.
- Kommunfullmäktiges inriktningsmål uppfylls
- Kommunens åtaganden kan tillgodoses även vid samhällsstörning/höjd beredskap
- Kommunen motverkar och förebygger välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet, organiserad brottslighet, korruption och jäv.

Strategisk och effektiv anskaffning

Av kommunfullmäktige fastställd prioriteringsordning ska prägla utformning av kommunens inköpsverksamhet samt enskilda upphandlingarnas utformning och innehåll.

Kommunen ska upprätthålla en effektiv och ändamålsenlig organisation inom upphandlings- och inköpsområdet.

Detta innebär att kommunen ska utforma upphandlings- och inköpsverksamheten på sådant sätt:

- att kommunens och kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt.
- att den tillgodoser de behov av varor/tjänster/byggentreprenader som nämnder/bolag har för att fullgöra grunduppdrag/tillgodose ändamål.
- att kommunfullmäktiges inriktningsmål uppnås och att strategisk prioritering upparbetas och får genomslag i enskilda upphandlingar (taktisk nivå) och avrop/direktupphandlingar (operativ nivå).
- att kommunens åtaganden kan tillgodoses även vid samhällsstörning och/eller höjd beredskap.
- att välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet, organiserad brottslighet korruption och jäv förebyggs och motverkas.

Kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet ska följas upp. Information, uppföljning och lärdomar från genomförda upphandlingar samt genomförda avrop ska aggregeras så att det är möjligt att följa i vilken omfattning inriktningsmål, prioriteringar och vägval tillgodoses.

All anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där det kommungemensamma intresset har företräde framför enskilda nämnders/bolags intressen om dessa står i konflikt till varandra.

Affärsmässighet, sund konkurrens och ett gott näringslivsklimat

Umeå kommunkoncern ska vara en god affärspartner och verka för sund konkurrens och för ett gott näringslivsklimat.

Inköps- och upphandlingsverksamhet är ett område som är känsligt för otillbörlig påverkan. All upphandling ska präglas av affärsmässighet, utnyttjande av konkurrens samt objektivitet. Inga ovidkommande hänsyn får tas. Företrädare för kommunen ska uppträda på ett affärsmässigt korrekt sätt. Samarbete mellan köpare och säljare ska ske i sådana former att parterna bibehåller full trovärdighet och en oberoende ställning i förhållande till varandra. Medarbetare eller andra som ansvarar för uppgifter inom området har därför ett särskilt ansvar för att förtroendet för kommunen upprätthålls.

De jävsbestämmelser som gäller enligt lag för anställda och förtroendevalda i kommunen och dess bolag ska i upphandlings- och inköpssituationer tillämpas. I alla sammanhang ska ett sådant förhållningsätt iakttas att det inte kan förekomma risk för att företrädare för kommunen gör sig skyldiga till givande eller tagande av muta.

Den som är offentliganställd bör betrakta varje förmån som otillbörlig om den kan misstänkas påverka tjänsteutövningen. Vid alla kontakter ska leverantörerna behandlas likvärdigt.

Organisation och ansvar

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att denna policy efterlevs och har ansvaret för att tillgodose krav på en ändamålsenlig och effektiv organisation. I detta ansvar ingår att upprätthålla de processer och den organisation/kompetens som kommunstyrelsen behöver för att tillgodose kommunstyrelsens roll och ansvar relaterat till kommunens inköpsverksamhet.

Kommunstyrelsen har ansvar för att planera för och genomföra kommungemensamma (samordnade) upphandlingar inom områden som ej destinerats till annan nämnd/bolag.

Varje part som ingår i upphandling eller avropar från avtal har ansvar för att realisera upphandling (implementera, följa upp och utvärdera avtal) i enlighet med den omfattning som parten avropar från sådan upphandling.

Kommunstyrelsen företräder kommunen vid strategisk samverkan avseende inköp/upphandling med andra upphandlande myndigheter och aktörer.

Kommunstyrelsen har mandat att utforma och fastställa kommunövergripande riktlinjer och anvisningar som normerar arbetet i enlighet med denna policy. Kommunstyrelsen ansvarar

för att ha uppsikt över och utöva samordnad styrning av inköpsverksamhet inom kommunen.

Varje nämnd och bolag i kommunen är en egen upphandlande myndighet och ansvarar för sin egen interna kontroll i frågor som rör inköp och upphandling.

Nämnder och bolag har att arbeta i enlighet med denna policy samt ev kommunövergripande riktlinjer som fastställs av kommunstyrelsen. Nämnd och bolag har ansvar att upprätthålla en effektiv och ändamålsenlig organisation inom sina respektive ansvarsområden.

Varje nämnd respektive bolag ansvarar för sitt inköpsbehov och har mandat att upphandla varor och tjänster som är specifika för den enskilda nämnden/bolaget.

De nämnder/bolag som tilldelats mandat att genomföra samordnade upphandlingar inom avgränsade områden ska planera för och säkra att samordning sker med övriga berörda nämnder och bolag samt med Kommunstyrelsen.

Varje nämnd respektive bolag har ansvar för att ha god framförhållning och sammanställa samt vid behov kommunicera de upphandlings- och inköpsbehov nämnden/bolaget har under kommande år.

Varje nämnd respektive bolag har ansvar för att planera, förbereda, genomföra och realisera (implementera, följa upp och utvärdera) de upphandlingar och inköp som nämnden/bolaget genomför.

Varje nämnd respektive bolag har ansvar för att beslut relaterade till upphandling/inköp fattas på behörig nivå enligt gällande delegationsordning.

Nämnd och bolag har mandat att vid behov upparbeta och fastställa riktlinjer och anvisningar som konkretiserar nämnds- eller bolagsspecifika förhållanden. Nämnd och bolag har ansvar för att säkra att sådana riktlinjer/anvisningar utgår från och följer denna policy samt ev. kommunövergripande riktlinjer från kommunstyrelsen.

Relaterade styrdokument

Av kommunfullmäktige fastställt Planeringsdirektiv

Riktlinje för god ekonomisk hushållning

Umeå kommuns näringslivsstrategi 2019-2026

Policy, plan och riktlinje för civilberedskap

Riktlinje för intern styrning och kontroll

Riktlinje för styrning och uppföljning av privata utförare

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-08

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2025/00375

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

Förslag till beslut
Jämställdhetsutskottet beslutar
Att godkänna förslag till yttrande

Ärendebeskrivning
Umeå kommun har givits möjlighet att inkomma med yttrande på betänkandet *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd*.

Utredningens uppdrag har omfattat följande:
- att analysera och föreslå hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brister i levnadssättet (vandeln) kan utökas
- att analysera och föreslå hur möjligheterna att på grund av brister i levnadssättet avvisa vissa utlänningar som saknar uppehållstillstånd kan utökas
- att analysera och föreslå hur möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd på ett ändamålsenligt sätt kan utvidgas även av andra skäl än brister i levnadssättet, i syftet att möjliggöra återkallelse i fler fall, och
- att analysera och föreslå hur berörda myndigheter kan få ökad tillgång till information för att möjliggöra fler beslut om att dels neka och återkalla uppehållstillstånd, dels avvisa en utlänning som saknar uppehållstillstånd.

I betänkandet föreslås att en bedömning om en individs vandel ska ligga till grund för att kunna vägra eller återkalla ett uppehållstillstånd samt för avvisning. Begreppet vandel ska i utlänningslagen definieras som ett krav på att en utlänning lever på ett hederligt och skötsamt sätt. Utredningen föreslår dessutom att begreppet allmän ordning *eller* säkerhet ska ersätta begreppet allmän ordning *och* säkerhet i utlänningslagen.

Jämställdhetsutskottets yttrande
Återinförande av ett vandelskrav i utlänningslagen samt Utökade möjligheter att vägra och återkalla uppehållstillstånd på grund av bristande

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00375

vandel samt Utökade möjligheter att avvisa en utlänning på grund av bristande vandel

Jämställdhetsutskottet ställer sig mycket kritiskt till utredningens förslag om att återinföra ett grundläggande krav på vandel i utlänningslagen, som möjliggör att beslut om utvisning, vägran eller återkallning av uppehållstillstånd kan göras utan att en individ har begått ett allvarligare brott eller utgör ett hot mot den allmänna ordningen och säkerheten.

Vandelsprövningen ska inkludera bristande vandel bortom brottslighet som grund för att vägra tillstånd när skälen för att godkänna ett tillstånd inte bedöms tillräckligt starka. Utredningen föreslår även att en person som kan antas komma att begå ett brott ska kunna utvisas om annan särskild omständighet föreligger, vilket innebär att ett brott inte behöver ha begåtts för att det ska stå till grund för sanktionering.

Utskottet befarar att detta riskerar att leda till beslut som grundas i subjektiva och godtyckliga bedömningar, vilket utredningen menar bör undvikas genom en konkret och tydlig formulering. Den föreslagna formuleringen i utredningen är dock inte självklar, särskilt när det gäller hur dessa försummelser ska styrkas om de inte utgör grund för en brottmålsdom.

Bristande vandel hänvisas i utredningen till som bland annat samröre med eller deltagande i kriminella nätverk eller våldsbejakande organisationer, ovilja att betala sina skulder eller att en individ inte rättar sig efter svenska lagar och därmed grundläggande svenska värderingar och handlingssätt. Utredningen öppnar för att ett särskilt störande beteende på grund av missbruk ska ligga till grund för en vandelutredning. Ett exempel på ett sådant störande beteende som lyfts är att en individ vid flera tillfällen har blivit omhändertagen enligt lagen om omhändertagande av berusade personer (1976:511). Vidare föreslås även att utebliven effekt av tvångsvård bör kunna vägas in i ett beslut. Detta förslag riskerar att placera en dubbel börda på den enskilda individen som tvingas att hantera de egna missbruksproblemen samtidigt som en underliggande oro för att bli utvisad.

I utredningen framförs förslaget att bristande vandel bör inkludera individer som kan antas försörja sig på ett “oärligt” eller "asocialt" sätt. Utredningen hänvisar inte direkt till sådant som prostitution, vilket omnämns som bristande vandel i Tidöavtalet. Dock refererar utredningen till den upphävda lagstiftningen gällande vandel där hänvisningar till specifikt prostitution återfinns. I Sverige är det idag lagligt att sälja, men olagligt att betala för sexuella tjänster. Syftet med denna lagstiftning är att skydda personer, oftast kvinnor, som befinner sig i en redan utsatt

situation. Förslaget riskerar att underminera ambitionen och intentionen i den svenska prostitutionslagstiftningen.

Ett agerande som för en svensk medborgare enbart hade blivit ifrågasatt skulle enligt utredningens förslag i vissa fall utgöra grund för utvisning, vilket inte kan likställas med de konsekvenser en svensk medborgare erfar. Detta förslag riskerar att leda till växande samhällsklyftor, marginalisering samt ett ökat utanförskap, något som kan tänkas medföra att den redan utbredda oron och otryggheten som många individer idag upplever ökar.

Utökade möjligheter att vägra och återkalla uppehållstillstånd på annan grund än bristande vandel
Utredningen föreslår att möjliggöra för att fler skäl kan stå till grund för att ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas än vad som anges i nuvarande lagstiftning.

Utredningen föreslår bland annat att om oriktiga uppgifter har uppgivits bör detta leda till en prövning, även om uppgifterna inte har lämnats av individen själv. Detta innebär att misstag som kan ha begåtts utan uppsåt kan resultera i att ett uppehållstillstånd vägras eller återkallas. Tidsfrister föreslås att tas bort eller förkortas och endast sådana särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillstånd ska återkallas bör kunna beaktas vid prövningen. Detta betyder att individer som befunnit sig i Sverige en längre tid inte längre skyddas från en prövning och konsekvenserna av detta skulle kunna bli att en utvisning verkställs trots att en individ bott i Sverige under större delen av sitt liv. Jämställdhetsutskottet ser dessa konsekvenser som oproportionerligt hårda.

Utökad tillgång till aktuell och relevant information för beslut i ärenden om uppehållstillstånd och om avvisning av en utlänning
Utredningen föreslår att det ska föras in en generell uppgiftsskyldighet i utlänningslagen för vissa aktörer, däribland kommuner, i förhållande till Migrationsverket. Dessa aktörer ska på begäran av Migrationsverket lämna ut en uppgift, om den behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning.

Utredningen bedömer att socialnämnder redan idag är uppgiftsskyldiga i utlänningslagen angående uppgifter om personliga förhållanden, vilket inkluderar ekonomiska förhållanden, men att motsvarande skyldigheter saknas för andra kommunala nämnder. Det kan framför allt handla om uppgifter kring beslut om återkrav av ersättning, personliga förhållanden eller kontaktuppgifter.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00375

Jämställdhetsutskottet anser att den föreslagna uppgiftsskyldigheten är oproportionerlig och kommer att leda till ökad marginalisering och utanförskap. Ekonomiska uppgifter som nämns är exempelvis obetalda avgifter för en fritidsplats, vilket innebär att ekonomisk utsatthet i sig blir en form av bristande vandel.

Dessa föreslagna bestämmelser riskerar vidare att leda till minskad tillit till kommuner och myndigheter, vilket i sin tur underminerar den sociala hållbarheten och slår, om förslaget blir verklighet, mot de mest utsatta.

Övriga synpunkter

Vidare ställer sig Jämställdhetsutskottet kritiskt till utredningens bedömning om att givna förslag kan tänkas bidra till bättre förutsättningar för att uppnå ett mer jämställt samhälle mellan kvinnor och män. Detta menar utredningen kommer att bli en konsekvens då fler män som har begått brott såsom våld i nära relation eller andra hedersrelaterade brott utvisas från Sverige. En sådan bedömning tycks utgå från att jämställdheten hindras av vissa individers närvaro i Sverige snarare än strukturella brister i samhället.

Beslutsunderlag

Remissmissiv
SOU 2025:33

Beredningsansvariga

Annika Dalén

Beslutet ska skickas till

KS diarium

Annika Dalén
Utvecklingsstrateg jämställdhet

Regeringskansliet

Remiss

2025-04-04
Ju2025/00812

Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

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

Remissinstanser

1. Amnesty International
2. Arbetsförmedlingen
3. Asylrättscentrum
4. Barnombudsmannen
5. Bolagsverket
6. Brottsförebyggande rådet
7. Centrala studiestödsnämnden
8. Centrum för rättvisa
9. Civil Rights Defenders
10. Degerfors kommun
11. Delegationen för migrationsstudier
12. Diskrimineringsombudsmannen
13. Domstolsverket
14. Enköpings kommun
15. Försäkringskassan
16. Förvaltningsrätten i Göteborg (migrationsdomstolen)
17. Förvaltningsrätten i Luleå (migrationsdomstolen)
18. Förvaltningsrätten i Malmö (migrationsdomstolen)
19. Förvaltningsrätten i Stockholm (migrationsdomstolen)

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Rosenbad
E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se

20. Göta hovrätt
21. Göteborgs kommun
22. Huddinge kommun
23. Högskolan Dalarna
24. Högskolan i Halmstad
25. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
26. Inspektionen för socialförsäkringen
27. Inspektionen för vård och omsorg
28. Institutet för mänskliga rättigheter
29. Integritetsskyddsmyndigheten
30. Journalistförbundet
31. Justitiekanslern
32. Jämställdhetsmyndigheten
33. Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen)
34. Krokoms kommun
35. Kronofogdemyndigheten
36. Kungliga Tekniska högskolan
37. Linköpings universitet
38. Linnéuniversitetet
39. Lunds universitet
40. Länsstyrelsen i Blekinge län
41. Länsstyrelsen i Dalarnas län
42. Länsstyrelsen i Kronobergs län
43. Länsstyrelsen i Norrbottens län
44. Länsstyrelsen i Stockholms län
45. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
46. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
47. Malmö tingsrätt
48. Migrationsverket
49. Munkfors kommun

50. Pensionsmyndigheten
51. Polismyndigheten
52. Publicistklubben
53. Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter
54. Riksdagens ombudsmän
55. Ronneby kommun
56. Rädda barnen
57. Skatteverket
58. Småkom
59. Staffanstorps kommun
60. Stiftelsen Högskolan i Jönköping
61. Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)
62. Svenska kyrkan
63. Svenska PEN
64. Svenska Röda Korset
65. Sveriges advokatsamfund
66. Sveriges A-kassor
67. Sveriges Kommuner och Regioner
68. Säkerhetspolisen
69. Tanums kommun
70. Uddevalla kommun
71. Umeå kommun
72. UNHCR:s representation för de nordiska och baltiska länderna
73. Universitets- och högskolerådet
74. Uppsala universitet
75. Ystads kommun
76. Åklagarmyndigheten
77. Åsele kommun
78. Örebro kommun

79. Örnsköldsviks kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast den 27 juni 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ju.L7@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ju2025/00812 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Karl Rahm
Ämnesråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd

Betänkande av Vandelsutredningen

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:33

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1199-2 (tryck)
ISBN 978-91-525-1200-5 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Forssell

Regeringen beslutade den 20 november 2023 att tillkalla en särskild utredare med det huvudsakliga uppdraget att göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen. Syftet har varit 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.

F.d. lagmannen Robert Schött förordnades att från och med den 2 januari 2024 vara särskild utredare. Som sakkunniga i utredningen förordnades den 12 februari 2024 kanslirådet Maria Widholm och rättssakkunnige, numera kanslirådet, Beatrice Bohm. Som experter förordnades samma dag rådmannen Jonas Säfwenberg, advokaten Marcus Larsson, rättslige experten Johan Althini och juristen Viktoria Gashi Hammargren.

Maria Widholm entledigades med verkan från och med den 22 januari 2025 från sitt uppdrag. Departementssekreteraren Charlotte Roth Olanders förordnades som sakkunnig i utredningen från och med den 22 januari 2025.

Som sekreterare anställdes från och med den 2 januari 2024 verksjuristen och kammarrättsassessorn Alexander Carlström Ernst och från och med den 12 februari 2024 verksjuristen och kammarrättsassessorn Martina Palmgren.

Utredningen har antagit namnet Vandelsutredningen. Vi överlämnar härmed betänkandet *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd*, SOU 2025:33.

De förslag som lämnas är den särskilde utredarens förslag. En utredning av detta slag förutsätter värdefulla kunskaps- och erfarenhetsbaserade insatser från sakkunniga och experter samt inte minst av två effektiva och skickliga sekreterare.

Även om det under arbetets gång har förekommit skilda uppfattningar i någon fråga är det befogat att skriva betänkandet i så kallad vi-form.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i mars 2025

Robert Schött

Alexander Carlström Ernst
Martina Palmgren

Innehåll

Förkortningslista 19

Sammanfattning 23

Summary 31

1 Författningsförslag 39

1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) 39

2 Vårt uppdrag och arbete 61

2.1 Vårt uppdrag 61

2.2 Vårt arbete 67

2.3 Betänkandets disposition 68

3 Gällande reglering 69

3.1 Inledning 69

3.2 Uppehållstillstånd 70

3.2.1 Inledning 70

3.2.2 Översiktlig redogörelse för gällande bestämmelser 70

3.2.3 Uppehållstillstånd för skyddsbehövande 72

3.2.4 Uppehållstillstånd på grund av anknytning 74

3.2.5 Uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, näringsverksamhet eller försörjning på annat sätt 77

3.2.6 Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter 82

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3.2.7 Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder ... 86
3.2.8 Uppehållstillstånd som bevisperson ... 91
3.2.9 Uppehållstillstånd för utlänning som samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen ... 94
3.2.10 Uppehållstillstånd för en utlänning som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete ... 95
3.2.11 Uppehållstillstånd för barn och deras vårdnadshavare i vissa fall ... 96
3.2.12 Uppehållstillstånd efter beslut av vissa internationella organ ... 97
3.2.13 Tribunalvittnen ... 98
3.2.14 Uppehållstillstånd efter beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet ... 99
3.2.15 Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare ... 100
3.2.16 Uppehållstillstånd för schweiziska medborgare och utlänningar med ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat ... 104
3.2.17 Särskilda krav för permanent uppehållstillstånd ... 105

3.3 Grunder för att vägra uppehållstillstånd ... 109
3.3.1 5 kap. 17 § utlänningslagen ... 109
3.3.2 5 kap. 17 a § utlänningslagen ... 115
3.3.3 Övriga grunder för att vägra uppehållstillstånd ... 119

3.4 Återkallelse av uppehållstillstånd ... 123
3.4.1 Generella grunder för återkallelse av uppehållstillstånd ... 123
3.4.2 Särskilda grunder för återkallelse av uppehållstillstånd ... 126
3.4.3 Återkallelse av vissa typer av uppehållstillstånd ... 135

3.5 Avvisning ... 142
3.5.1 Avvisning på formella grunder ... 142
3.5.2 Avvisning på materiella grunder ... 145
3.5.3 Uppehållstillstånd som upphört att gälla ... 147

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3.5.4 Tidsgräns för avvisning 148
3.5.5 Verkställighetshinder 148
3.5.6 Utlänning med rätt till vistelse i annan EU-stat 149

3.6 Utvisning 151
3.6.1 Förutsättningar för utvisning av andra utlänningar än EES-medborgare och deras familjemedlemmar 152
3.6.2 Utvisning på grund av brott 153
3.6.3 Utvisning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar 155

3.7 Gränskontroll 156

3.8 Beslutande myndighet 157
3.8.1 Uppehållstillstånd och arbetstillstånd 157
3.8.2 Återkallelse av uppehållstillstånd 158
3.8.3 Avvisning och utvisning 158
3.8.4 Beslut om utvisning på grund av brott 159

3.9 Sammanfattning 159

4 Internationella åtaganden 165

4.1 Inledning 165

4.2 Genèvekonventionen 165

4.3 Tortyrkonventionen 168

4.4 Barnkonventionen 168

4.5 Europakonventionen 172

4.6 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt 175

4.7 EU:s rättighetsstadga 178

4.8 Rörlighetsdirektivet 180

4.9 Direktivet om varaktigt bosatta 183
4.9.1 Bosättning i andra medlemsstater 186
4.9.2 Direktivet är under omarbetning 188

4.10 Familjeåterföreningsdirektivet 189

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

4.11 Skyddsgrundsdirektivet ... 191
4.11.1 Skyddsgrundsförordningen ... 195

4.12 Begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet ... 196
4.12.1 Allmän ordning och säkerhet i svensk utlänningsrätt ... 197
4.12.2 Allmän ordning och säkerhet i EU-rätten ... 202
4.12.3 Hot mot allmän ordning och säkerhet i Migrationsöverdomstolens praxis ... 208

5 Krav på vandel i utlänningslagen ... 211

5.1 Vandelsbegreppet i en historisk spegel ... 211
5.1.1 Utlänningslagstiftningen före år 1915 ... 211
5.1.2 1914 års utvisningslag ... 212
5.1.3 1927 års utlänningslag ... 215
5.1.4 1937 och 1945 års utlänningslagar ... 217
5.1.5 1954 års utlänningslag ... 218
5.1.6 1980 års utlänningslag ... 226
5.1.7 1989 års utlänningslag ... 230
5.1.8 2005 års utlänningslag ... 236

5.2 Medborgarskap ... 238
5.2.1 Äldre rätt ... 238
5.2.2 Gällande rätt ... 243
5.2.3 Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap ... 245

5.3 Begreppen hederligt levnadssätt och vandel i nutida lagstiftning och praxis ... 246
5.3.1 Vapenlagen ... 246
5.3.2 Taxitrafiktillstånd ... 248
5.3.3 Körkortslagen ... 250
5.3.4 Förordnande av ordningsvakt ... 252
5.3.5 Serveringstillstånd ... 255

5.4 Användningen av ett vandelbegrepp i vissa andra länder ... 258
5.4.1 Danmark ... 259
5.4.2 Finland ... 265
5.4.3 Norge ... 271
5.4.4 Nederländerna ... 276

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

5.4.5 Tyskland ... 279
5.4.6 Storbritannien ... 284

5.5 Ett grundläggande krav på vandel återinförs i utlänningslagen ... 290
5.5.1 Bakgrund ... 290
5.5.2 Vandelsprövningen enligt gällande rätt ... 291
5.5.3 Ett krav på vandel ska återinföras ... 293
5.5.4 Val av vandelsbegrepp ... 294
5.5.5 Vandelsbegreppets innebörd ... 297
5.5.6 Vissa aspekter som särskilt ska beaktas vid prövningen av en utlännings vandel ... 301

5.6 Enbart straffbara yttranden bör beaktas som bristande vandel ... 309
5.6.1 Finns det behov av en ytterligare reglering? ... 309

6 Utökade möjligheter att vägra uppehållstillstånd ... 313

6.1 Bakgrund ... 313

6.2 Vägra uppehållstillstånd på grund av bristande vandel ... 314
6.2.1 Bristande vandel ska särskilt beaktas vid en ansökan om uppehållstillstånd ... 314
6.2.2 Bristande vandel ska beaktas vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd ... 318

6.3 Vägra uppehållstillstånd på grund av oriktiga eller ofullständiga uppgifter ... 321

6.4 Skyddet mot att vägras ett uppehållstillstånd ska begränsas ... 323

7 Utökade möjligheter att avvisa utlänningar ... 325

7.1 Bakgrund ... 325

7.2 Avvisning på grund av annans oriktiga eller förtigna uppgifter ... 325

7.3 Avvisning på grund av bristande vandel ... 326

7.4 Utökade möjligheter att avvisa en utlänning på grund av befarad brottslighet ... 329

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

7.5 Vissa frågor angående 8 kap. 4–6 §§ utlänningslagen 330

8 Vägra och återkalla uppehållstillstånd på EU-rättslig grund 335

8.1 Bakgrund 335

8.2 Möjlighet att återkalla uppehållstillstånd enligt skyddsgrundsdirektivet 336

8.3 Möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd enligt familjeåterföreningsdirektivet 339

8.4 Återkallelse av uppehållstillstånd när en ställning som varaktigt bosatt har förlorats 341

8.5 Återkallelse av uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i annan EU-stat på grund av allmän ordning eller säkerhet 343

8.6 Vandelsbrister som är att anse som hot mot allmän ordning eller säkerhet 345

8.7 Allmän ordning och säkerhet, eller allmän ordning eller säkerhet? 349

8.8 Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § ska vägras på grund hot mot allmän ordning eller säkerhet 354

9 Utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd 357

9.1 Bakgrund 357

9.2 Skyddet mot återkallelse av uppehållstillstånd ska begränsas 358

9.3 Vissa bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd ska vara obligatoriska 370

9.4 Återkallelse när förutsättningarna för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte är uppfyllda 374

9.4.1 Återkallelse av uppehållstillstånd för vissa familjemedlemmar och gemensamma barn 378

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

9.5 Återkallelse av uppehållstillstånd på grund av att oriktiga uppgifter har lämnats 379
9.5.1 Återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd om någon annan än utlänningen själv har lämnat oriktiga uppgifter 379
9.5.2 Kravet på synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter ska tas bort 382

9.6 Tidsbegränsade uppehållstillstånd ska kunna återkallas för den som inte har för avsikt att vistas i Sverige 387

9.7 Vistelsetid utomlands för den med permanent uppehållstillstånd förkortas 389

9.8 En generell återkallelsegrund på grund av brott 394
9.8.1 Det bör finnas en generell möjlighet till återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brottslighet 395
9.8.2 Återkallelse på grund av brott bör endast kunna ske om allmän domstol inte prövat frågan om utvisning 396
9.8.3 Det ska göras en helhetsbedömning 397
9.8.4 Bestämmelsen ska inte vara tillämplig på alla uppehållstillstånd 398

9.9 Ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas på grund av bristande vandel 399
9.9.1 Det bör finnas en generell möjlighet till återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brister i vandeln 399
9.9.2 Vilka aspekter ska kunna beaktas vid en vandelsprövning vid återkallelse av uppehållstillstånd? 400
9.9.3 Bestämmelsen ska inte vara tillämplig på alla uppehållstillstånd 401

9.10 Treårsfristen i 7 kap. 3 § utlänningslagen ska tas bort 402

9.11 Kravet på synnerliga skäl för återkallelse enligt 7 kap. 3 § utlänningslagen ska tas bort 406

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10 Generell uppgiftsskyldighet 413

10.1 Inledning 414
10.1.1 Vårt uppdrag 414
10.1.2 Avgränsning 414
10.1.3 Metod 415

10.2 Gällande rätt 415
10.2.1 Offentlighet och sekretess 416
10.2.2 Behandling av personuppgifter 432
10.2.3 Utlänningsdatalag 454

10.3 Tidigare utredningar och lagstiftningsärenden 455
10.3.1 Riksrevisionens rapport – systemet för återkallelser av uppehållstillstånd 455
10.3.2 Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen 458
10.3.3 Förslag om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse mellan myndigheter 459

10.4 Kartläggning av Migrationsverkets informationsbehov 463
10.4.1 Migrationsverkets uppdrag 464
10.4.2 Migrationsverkets befintliga inhämtning av information 464
10.4.3 Ett utökat behov av information för Migrationsverket 467

10.5 Kartläggning av Polismyndighetens informationsbehov ... 482
10.5.1 Polismyndighetens uppdrag 483
10.5.2 Polismyndighetens befintliga inhämtning av information 483
10.5.3 Polismyndigheten uppfattar sig vara tillgodosedd med befintlig tillgång till information 486

10.6 Det behövs en ny reglering för att öka Migrationsverkets tillgång till information 486
10.6.1 Hur vi förhåller oss till andra förslag som möjliggör ett utökat informationsflöde till Migrationsverket 488

10.7 Alternativ för att uppnå ökat informationsflöde 491

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.7.1 Några grundläggande frågor om uppgiftsskyldighet och personlig integritet 491
10.7.2 Utformning av uppgiftsskyldigheten 493
10.7.3 Risk för konflikt med andra uppgiftsskyldigheter 495

10.8 En generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för vissa aktörer 496
10.8.1 Utlämnande på begäran eller utan föregående begäran? 497
10.8.2 Uppgiften ska behövas för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning 499
10.8.3 Uppgiftsskyldigheten bör regleras i utlänningslagen 503

10.9 Utlämnande ska föregås av en intresseavvägning 504
10.9.1 En presumtion för utlämnande 505
10.9.2 Vilka intressen ska vägas mot varandra? 506
10.9.3 Hur ska intresseavvägningen göras? 508
10.9.4 Intresseavvägning ska ske om det finns en bestämmelse om sekretess som är tillämplig 509
10.9.5 Alternativ till en intresseavvägning 512

10.10 Aktörer som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten 514
10.10.1 Allmänna domstolar 514
10.10.2 Allmänna förvaltningsdomstolar 522
10.10.3 Högskolorna 528
10.10.4 Vissa statliga myndigheter 532
10.10.5 Kommunerna 582
10.10.6 Arbetslöshetskassorna 592

10.11 Bolagsverket ska inte omfattas av uppgiftsskyldigheten 595

10.12 Aktörernas synpunkter på en generell uppgiftsskyldighet mot Migrationsverket 596

10.13 Undantag från uppgiftsskyldigheten 598
10.13.1 Utlämnanden i strid med vissa avtal undantas 598
10.13.2 Begränsningar i bestämmelsens tillämpningsområde 599

10.14 Det saknas behov av ny sekretessbestämmelse 601

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.15 Frågor om bestämmelsens praktiska tillämpning 604
10.15.1 Behov av samarbeten mellan myndigheter 604
10.15.2 Behov av utbildning och nya rutiner … 606

10.16 Effektiv tillgång till information 606
10.16.1 Migrationsverkets behov av tillgång till information på ett mer effektivt sätt..... 607
10.16.2 Polismyndighetens behov av tillgång till information på ett mer effektivt sätt..... 607
10.16.3 Olika former av elektroniska utlämnanden..... 608
10.16.4 Aktörernas rättsliga möjligheter till elektroniska utlämnanden 622
10.16.5 Migrationsverket behöver en mer effektiv tillgång till uppgifter hos andra aktörer 634

10.17 Personuppgiftsbehandling och proportionalitet 637
10.17.1 Allmänt 637
10.17.2 Ökad personuppgiftsbehandling..... 639
10.17.3 Olika typer av personuppgifter kommer att behandlas 640
10.17.4 Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen... 644
10.17.5 De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen 646
10.17.6 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen 647
10.17.7 Proportionalitets- och nödvändighetsbedömning 649

11 Effektivare uppföljning av uppehållstillstånd..... 653
11.1.1 Vårt uppdrag..... 653
11.1.2 Vår metod 654

11.2 Kartläggning av Migrationsverkets behov 654
11.2.1 Tidigare utredningar och andra arbeten..... 654
11.2.2 Migrationsverkets inriktningsbeslut om en enhetlig organisation för att förebygga och motverka missbruk..... 659
11.2.3 Behov av förbättrade möjligheter att initiera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd..... 662

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

11.2.4 Behov av automatiserade system och beslutsstöd ... 662
11.2.5 Mer effektiv hantering av information ... 667
11.2.6 Utökade och förbättrade samarbeten och överenskommelser med andra aktörer ... 667
11.2.7 Behov av att enklare kunna delge beslut om återkallelse av uppehållstillstånd ... 668
11.2.8 Behov av översyn gällande hanteringen av uppehållstillståndskort ... 669

11.3 Migrationsverkets behov av åtgärder, metoder och automatiserade system ... 669
11.3.1 Möjlighet till efterkontroll av uppehållstillstånd i fler fall ... 669
11.3.2 Behov av nya automatiserade system och beslutsstöd ... 671
11.3.3 Mer effektiv hantering av information ... 678
11.3.4 Utökade och förbättrade samarbeten och överenskommelser med andra aktörer ... 680
11.3.5 Ett mer effektivt tillvägagångssätt för att delge beslut om återkallelse av uppehållstillstånd ... 682
11.3.6 Behov av översyn gällande hanteringen av uppehållstillståndskort ... 684
11.3.7 En återkommande uppgiftsskyldighet för utlänningar med uppehållstillstånd ... 684
11.3.8 Återkallelse av uppehållstillstånd när ursprungliga skyddsskäl inte länge föreligger ... 687

11.4 Slutsats ... 689

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 691

12.1 Ikraftträdande ... 691

12.2 Övergångsbestämmelser ... 692

13 Analys av förslagens konsekvenser ... 695

13.1 Inledning ... 695

13.2 Samhällsekonomiska effekter av våra förslag ... 696

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

13.2.1 Effekter av förslag om ökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd ... 697
13.2.2 Effekter av förslag om möjlighet till avvisning i fler fall ... 699
13.2.3 Effekter av ett utökat informationsutbyte ... 700

13.3 Ekonomiska konsekvenser ... 700
13.3.1 Kostnader för Migrationsverket ... 701
13.3.2 Kostnader för Polismyndigheten ... 712
13.3.3 Kostnader för de utlämnande myndigheterna ... 713
13.3.4 Kostnader för domstolarna ... 715
13.3.5 Kostnader för högskolorna ... 717
13.3.6 Kostnader för kommunerna ... 718
13.3.7 Kostnader för arbetslöshetskassorna ... 719

13.4 Konsekvenser för enskilda ... 719

13.5 Konsekvenser för barn ... 720
13.5.1 Konsekvenser av våra förslag rörande uppehållstillstånd och avvisning ... 721
13.5.2 Konsekvenser av våra förslag om en generell uppgiftsskyldighet till Migrationsverket ... 723

13.6 Förenligheten med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden ... 724

13.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ... 725

13.8 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 726

13.9 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen ... 727

13.10 Konsekvenser för jämställdheten ... 728

13.11 Övriga konsekvenser ... 729

14 Författningskommentar ... 731

14.1 Förslaget till ändring i utlänningslagen (2005:716) ... 731

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2023:158 779

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2024:110 759

Förkortningslista

AI	Artificiell intelligens
AF	Arbetsförmedlingen
Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter av den 20 november 1989
Barnrättskommittén	FN:s kommitté för barnets rättigheter
Blåkortsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG i den ursprungliga lydelsen
BO	Barnombudsmannen
BrB	Brottsbalken
bet	Betänkande
CRC	Convention on the Rights of the Child
Dataskyddsförordningen (GDPR)	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 96/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
Dir.	Direktiv från regeringen till statliga utredningar
Dnr	Diarienummer
DO	Diskrimineringsombudsmannen
Ds	Departementsserien
EG-fördraget	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Familjeåterföreningsdirektivet	Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening
FB	Föräldrabalken

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

FK	Försäkringskassan
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
FN	Förenta nationerna
FN:s flyktingkonvention (Genèvekonventionen)	1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
gd	Generaldirektör
Gränsförordningen	Europaparlaments och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
ICT-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal
IMY	Integritetsskyddsmyndigheten
Istanbulkonventionen	Europarådets konvention den 11 maj 2011 om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet
JO	Justitieombudsmännen
Ju	Justitiedepartementet
kap.	Kapitel i författningar
LPT	Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
LOV	Lagen (2023:421) om ordningsvakter
LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
Massflyktsdirektivet	Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta
MIG	Rättsfall från MIÖD (Migrationsöverdomstolen)
MIÖD	Migrationsöverdomstolen (Kammarrätten i Stockholm)
New York-protokollet	New York-protokollet den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Prop.	Proposition

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Qualification Directive	Se skyddsgrundsdirektivet
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
Rättighetsstadgan (EU:s rättighetsstadga)	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02)
Rörlighetsdirektivet	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 medborgarstaternas territorier och om ändring i 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
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
Skyddsgrundsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 on 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
Skyddsgrundsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU
SoF	Socialtjänstförordningen (2001:937)
SoL	Socialtjänstlagen (2001:435)
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
Tortyrkonventionen	Förenta nationerna (FN) konvention den 10 december 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (SÖ 1986:1)
UN	Utlänningsnämndens avgörande
UtIL	Utlänningslagen (2005:716)
UtIF	Utlänningsförordningen (2006:97)
VABO-direktivet (direktivet om varaktigt bosatta)	Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Återvändardirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna
Återvändarförordningen	Europaparlaments och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna
Ändringsdirektivet	Direktivet 2011/51/EU den 11 maj 2011 om ändring i direktivet 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats nationellt skydd

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har omfattat att göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen samt lämna förslag på andra nödvändiga åtgärder. Uppdraget har innefattat fyra huvudsakliga delar.

Den första delen har bestått i att analysera och föreslå hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brister i levnadssättet (vandeln) kan utökas.

Den andra delen har bestått i att analysera och föreslå hur möjligheterna att på grund av brister i levnadssättet avvisa vissa utlänningar som saknar uppehållstillstånd kan utökas.

Den tredje delen har bestått i att analysera och föreslå hur möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd på ett ändamålsenligt sätt kan utvidgas även av andra skäl än brister i levnadssättet, i syftet att möjliggöra återkallelse i fler fall.

Den fjärde och sista delen av uppdraget har varit att analysera och föreslå hur berörda myndigheter kan få ökad tillgång till information för att möjliggöra fler beslut om att dels neka och återkalla uppehållstillstånd, dels avvisa en utlänning som saknar uppehållstillstånd.

I det följande lämnas en sammanfattning av våra överväganden och förslag i de olika delarna av uppdraget.

Våra överväganden och förslag

Återinförande av ett vandelskrav i utlänningslagen

Vi föreslår att ett grundläggande krav på vandel ska återinföras i utlänningslagen för prövning av om en utlänning ska få resa in eller vistas i Sverige.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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

Begreppet vandel ska i utlänningslagen definieras som ett krav på att en utlänning lever på ett hederligt och skötsamt sätt. Detta krav innefattar att utlänningen ska följa gällande författningar samt i Sverige verkställbara avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter.

Genom att ge begreppet vandel en så tydlig definition som möjligt skapas förutsättningar för att en prövning enligt utlänningslagen ska kunna ske på ett rättssäkert och förutsebart sätt utifrån objektivt konstaterbara fakta. Vi bedömer att en tydlig, transparent och konsekvent tillämpning av regelsystemet i kombination med en utvecklande rättspraxis från Migrationsöverdomstolen – där hänsyn också kan tas till samhällsutvecklingen på ett rättssäkert sätt – bör kunna motverka att godtyckliga bedömningar görs.

Utökade möjligheter att vägra och återkalla uppehållstillstånd på grund av bristande vandel

Vi har i våra förslag försökt att så långt som möjligt ställa upp motsvarande rättsliga förutsättningar för att kunna vägra en utlänning uppehållstillstånd som för att kunna återkalla ett sådant tillstånd.

Vi föreslår att en samlad bedömning av en utlännings vandel ska kunna läggas till grund för att såväl vägra som att återkalla ett uppehållstillstånd. Vid en sådan vandelsprövning kan även mindre allvarlig brottslighet beaktas i större utsträckning än i dag, både vid ansökan om permanent och tidsbegränsat uppehållstillstånd.

För att inte få en tröskeleffekt föreslår vi att återkallelse av ett uppehållstillstånd också ska kunna ske på grund av att en utlänning dömts till ett strängare straff än böter men allmän domstol inte prövat frågan om utvisning enligt 8 a kap. utlänningslagen.

Vi föreslår ett skärpande förtydligande genom att det vid ansökan om uppehållstillstånd särskilt ska beaktas dels om utlänningen dömts för brott, dels hans eller hennes bristande vandel i övrigt. Det ersätter den nuvarande motsvarande regleringen att det särskilt ska beaktas om utlänningen har gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet.

En utlänning kan dock ha omfattande och väl dokumenterade brister i sin vandel som kan avse beteenden eller handlingssätt som

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

samhället i övrigt motverkar, även om dessa nödvändigtvis inte är straffbelagda. Det kan exempelvis röra sig om klara fall av ovilja att betala sina skulder, missbruk av välfärdssystemet eller annan bristande regelefterlevnad. Det kan också vara fall där utlänningen har ett nära samröre med eller deltar i kriminella nätverk eller våldsbejakande organisationer. Även sådana brister i vandeln kan, enligt vår uppfattning, i likhet med brottslighet ge uttryck för att en utlänning inte rättar sig efter svenska lagar och därmed grundläggande svenska värderingar och handlingssätt.

Enligt vår uppfattning bör därför ett vandelskrav som även tar sikte på andra aspekter i en utlännings levnadssätt än brottslighet återinföras som en förutsättning för att ges ett uppehållstillstånd som inte vilar på EU-rättslig grund. Ett sådant tillstånd bör som utgångspunkt också kunna återkallas om utlänningen inte längre uppfyller vandelskravet.

Vi föreslår dessutom att begreppet allmän ordning eller säkerhet i förekommande fall ska ersätta begreppet allmän ordning och säkerhet i utlänningslagen.

Vi bedömer att EU-rätten i viss mån öppnar för att även andra vandelsbrister än överträdelser av straffrättsliga bestämmelser kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Vi föreslår vidare att uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen ska kunna återkallas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Även ett uppehållstillstånd för en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska kunna återkallas om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detsamma ska gälla för hans eller hennes anhöriga.

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

Vi föreslår att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna återkallas för en utlänning om förutsättningarna för det beviljade tillståndet inte längre föreligger.

Ett uppehållstillstånd ska kunna vägras liksom ett tillstånd återkallas för en utlänning, om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

han eller hon ges tillståndet. Det behöver alltså inte vara utlänningen som själv lämnar detta oriktiga underlag för tillståndsprövningen.

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör vägras eller återkallas ska i förekommande fall hänsyn tas till utlänningens etablering i det svenska samhället och familjeförhållanden.

Vi föreslår att utrymmet begränsas för att beakta andra skäl som talar mot att uppehållstillståndet återkallas. Endast sådana särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillstånd ska återkallas bör kunna beaktas vid prövningen.

Vidare föreslår vi att de nuvarande tidsfristerna i 7 kap. 1 § tredje stycket och 3 § tredje stycket utlänningslagen – utifrån utlänningens vistelsetid i Sverige – tas bort. Denna ändring är i konsekvens med vårt förslag om att en återkallelse av ett uppehållstillstånd som utgångspunkt bara ska kunna underlåtas om utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband. Det innebär alltså att kravet på synnerliga skäl utmönstras i dessa fall för att återkalla ett uppehållstillstånd.

Vi föreslår vidare att den nuvarande treårsfristen enligt 7 kap. 3 § utlänningslagen för att återkalla ett uppehållstillstånd när en utlänning utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd ska tas bort.

Vi föreslår att tiden som enligt undantagsregeln i 7 kap. 7 § utlänningslagen ska ha förflutit innan ett permanent uppehållstillstånd återkallas efter det att bosättningen upphörde i Sverige förkortas från två år till ett år.

Vi lägger även fram förslag om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige.

Utökade möjligheter att avvisa en utlänning på grund av bristande vandel

Möjligheterna att avvisa en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare skärps och förtydligas.

En utlänning ska kunna avvisas om han eller hon tidigare har dömts för brott till en strängare påföljd än böter, återfallit i brott med även böter som påföljd eller på grund av någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

En ny materiell avvisningsgrund på grund av bristande vandel ska föras in. En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare – och som saknar tillstånd att vistas här i landet – bör alltså kunna vägras att resa in i landet om han eller hon inte uppfyller vandelskravet.

Vi föreslår också ett förtydligande av nuvarande bestämmelser i 8 kap. 4 § utlänningslagen som innebär att en utlänning som har rest in i Sverige och vars uppehållstillstånd upphört att gälla inte får avvisas, om han eller hon hade tillståndet vid inresan eller beviljades ett sådant tillstånd efter inresan.

Utökad tillgång till aktuell och relevant information för beslut i ärenden om uppehållstillstånd och om avvisning av en utlänning

Vi bedömer att det finns behov av att olika aktörer i ökad omfattning lämnar uppgifter till Migrationsverket i syfte att förbättra förutsättningarna för verket att fatta korrekta beslut om avvisning och uppehållstillstånd.

Ett utökat och mer effektivt uppgiftslämnande kräver förenklade och utökade rättsliga förutsättningar. För att åstadkomma detta bör en ny rättslig reglering övervägas.

Enligt vår bedömning möjliggör den nya sekretessbrytande bestämmelsen som föreslagits i betänkandet SOU 2024:63 ett effektivt informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter. Vi ser dock ett behov av att lägga fram ett eget förslag för att svara mot vårt uppdrag, för det fall att förslaget i det betänkandet inte skulle medföra lagstiftningsåtgärder.

Vi föreslår att det ska föras in en generell uppgiftsskyldighet i utlänningslagen för vissa aktörer i förhållande till Migrationsverket. Den aktör som anges i lagen ska på begäran av Migrationsverket lämna ut en uppgift, om den behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning.

De aktörer som ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten är allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Universitets- och högskolerådet, högskolor, kommuner och arbetslöshetskassor.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Utlämnande med stöd av den generella uppgiftsskyldigheten ska föregås av en intresseavvägning.

Uppgiftsskyldigheten ska inte tillämpas om det skulle ske i strid med vissa avtal som träffats med en utländsk myndighet eller ett utländskt organ eller vissa andra förpliktelser som följer av Sveriges internationella åtaganden.

Skyldigheten att lämna uppgifter till Migrationsverket ska inte tillämpas på vissa uppgifter som omfattas av sekretess. Vi bedömer däremot att det inte behövs någon ny sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter hos Migrationsverket som mottagande myndighet.

Vi bedömer att Migrationsverket behöver mer effektiv tillgång till uppgifter från flera aktörer, däribland Skatteverket. På vilket sätt Migrationsverkets behov bäst kan tillgodoses kräver dock vidare utredning.

Våra förslag om en ny uppgiftsskyldighet kommer att innebära ökad och i viss mån ny personuppgiftsbehandling. Eftersom uppgiftsskyldigheten bara kommer att gälla för särskilt utpekade aktörer och endast avgränsade uppgifter bör den ökade personuppgiftsbehandlingen bli relativt begränsad.

Merparten av de personuppgifter som ska behandlas med anledning av uppgiftsskyldigheten kommer att vara relativt harmlösa. Uppgiftsskyldigheten syftar inte till att kartlägga enskilda, men kan leda till ökade förutsättningar för sådan kartläggning. Även mer integritetskänsliga personuppgifter kommer i begränsad utsträckning att behandlas vid utlämnande till Migrationsverket. Uppgiftsskyldigheten utgör rättslig grund för de utlämnande aktörernas behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandlingen kommer att vara nödvändig för att utföra uppgifter av allmänt intresse och för att fullgöra rättsliga förpliktelser.

Den personuppgiftsbehandling som nu föreslås bedömer vi därför vara nödvändig för att utföra uppgifter av allmänt intresse och för att fullgöra rättsliga förpliktelser. Den bör inte innebära ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Polismyndigheten saknar behov av tillgång till ytterligare information med anledning av våra förslag. Det saknas därför skäl att analysera nya sätt för informationsöverföring i förhållande till Polismyndigheten.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

För att uppgiftslämnandet ska kunna ske effektivt krävs det enligt vår bedömning att utökade samarbeten mellan Migrationsverket och andra aktörer. Samtidigt är en nödvändig förutsättning för en effektiv tillämpning av den föreslagna uppgiftsskyldigheten att Migrationsverket fortsätter och intensifierar utbildningsinsatser och sitt arbete med att uppdatera rutiner.

Övriga ställningstaganden

Vid bedömer att det saknas anledning att införa en bestämmelse som möjliggör återkallelse av en flyktings uppehållstillstånd enligt förutsättningarna i artikel 21.3 skyddsgrundsdirektivet.

Vi bedömer att det även saknas anledning att införa en bestämmelse som möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd som beviljats skyddsbehövande när de ursprungliga skälen för asyl inte längre föreligger.

Vidare bedömer vi att om permanenta uppehållstillstånd i en framtid utmönstras kommer möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd för en person som har förlorat sin ställning som varaktigt bosatt att öka. Det kommer i så fall att kräva ytterligare lagstiftningsåtgärder.

Ikraftträdande

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Summary

Our remit

Our remit has consisted of carrying out a review of the Aliens Act and the Aliens Ordinance and presenting proposals for other necessary measures. The remit has comprised four main parts.

The first part has consisted of analysing and proposing ways to expand the possibilities to deny and withdraw a residence permit based on shortcomings in an individual's way of life ('good conduct').

The second part has consisted of analysing and proposing ways to expand the possibilities to refuse entry to certain aliens without a residence permit on the basis of their way of life.

The third part has consisted of analysing and proposing ways to expand the possibilities to withdraw a residence permit so as to also include grounds other than shortcomings in an individual's way of life, with the aim of enabling permit withdrawals in more cases.

The fourth and final part of the remit has been to analyse and propose ways in which the relevant government agencies can gain increased access to information in order to enable more decisions to deny and withdraw residence permits.

The following is a summary of our considerations and proposals concerning the various parts of the remit.

Our considerations and proposals

Reintroduction of a good conduct requirement in the Aliens Act

We propose reintroducing a fundamental good conduct requirement in the Aliens Act for examinations of whether an alien should be permitted to enter or stay in Sweden.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

The term 'good conduct' should replace the terms 'way of life' and 'misconduct' in the Aliens Act.

In the Aliens Act, the term 'good conduct' should be defined as a requirement that an alien live an honourable and decent manner. This requirement means that an alien must follow applicable statutes, decisions that are enforceable in Sweden and other court and government agency decisions.

Applying as clear a definition as possible to the term 'good conduct' creates conditions that enable procedural safeguards and predictability in examinations under the Aliens Act, based on objectively identifiable facts. We consider that a clear, transparent and consistent application of the regulatory system in combination with developing case-law from the Migration Court of Appeal – where consideration can also be given to societal development while maintaining procedural safeguards – should be able to prevent arbitrary assessments.

Expanded possibilities to refuse and withdraw residence permits due to lack of good conduct

In our proposals, we have attempted as far as possible to establish comparable legal conditions that make it possible to refuse an alien a residence permit or withdraw such a permit.

We propose that it should be possible to use a comprehensive assessment of an alien's good conduct as a basis for both rejecting and withdrawing a residence permit. When examining applications for either a permanent or temporary residence permit, it would also be possible to consider less serious criminality to a greater extent than is currently the case.

To avoid a threshold effect, we propose that it should also be possible to withdraw a residence permit based on an alien being sentenced to a penalty more severe than a fine, where a general court has not examined the question of expulsion under Chapter 8 a of the Aliens Act.

We propose a more stringent clarification through which special consideration should be given to whether an alien who has applied for a residence permit has been convicted of a crime and whether good conduct is otherwise lacking. This would replace the current equivalent regulation, where special consideration must be given to

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

whether the alien is guilty of an offence or an offence in connection with another form of misconduct.

However, an alien may have an extensive and well-documented history of lack of good conduct in terms of behaviours or actions and attitudes that society otherwise discourages, even if they are not necessarily punishable. This could include clear cases of unwillingness to pay debts, abuse of the welfare system or other failure to comply with rules and regulations. There may also be cases where an alien is closely affiliated with or takes part in criminal networks or violent organisations. We consider that such a lack of good conduct can, similarly to criminality, indicate that an alien does not comply with Swedish laws and thus conform to fundamental Swedish mores and attitudes.

We therefore find that a good conduct requirement that also targets aspects of an alien's way of life other than criminality should also be reintroduced as a prerequisite to being granted a residence permit that does not rest on EU legal foundations. As a basic premise, it should also be possible to withdraw such a permit if an alien no longer meets the good conduct requirement.

We also propose replacing 'public order and security' where relevant with 'public order or security' in the Aliens Act.

We find that, to a certain extent, EU law offers scope for a lack of good conduct other than infringements of criminal law provisions to also be considered a threat to public order or security.

We further propose that it should be possible to withdraw a residence permit granted on grounds of personal ties under Chapter 5, Section 3 of the Aliens Act if an alien constitutes a threat to public order or security.

It should also be possible to withdraw the residence permit of an alien with long-term resident status in another EU Member State if they constitute a threat to public order or security. The same applies to their family members.

Expanded possibilities to refuse or withdraw a residence permit on grounds other than lack of good conduct

We propose that it should be possible to withdraw an alien's temporary residence permit if the conditions under which the residence permit was granted no longer apply.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

It should be possible to refuse or withdraw an alien's residence permit if inaccurate information was knowingly provided or circumstances that were material to obtaining the residence permit were knowingly concealed. This therefore does not mean that it is necessarily the alien themselves who submits this inaccurate information for examination in a residence permit case.

In determining whether a residence permit should be denied or withdrawn, the alien's establishment in Swedish society and family situation should be taken into consideration where relevant.

We propose limiting the scope for considering other grounds that indicate that a residence permit should not be withdrawn. Only special grounds that strongly indicate that a residence permit should not be withdrawn should come into consideration when examining a case.

We also propose removing the current time limits in Chapter 7, Section 1, third paragraph and Section 3, third paragraph of the Aliens Act, which are based on the alien's period of stay in Sweden. This amendment is consistent with our proposal that, as a basic premise, the only grounds for not withdrawing a residence permit should be if the alien has established themselves in Swedish society or has strong family ties in Sweden. This means that the requirement of exceptional grounds for withdrawal of a residence permit would be lifted in such cases.

We additionally propose removing the current three-year period under Chapter 7, Section 3 of the Aliens Act for withdrawal of a residence permit when an alien without a work permit carries out activities that require such a permit.

We propose that the length of time for which, under the exemption rule in Chapter 7, Section 7 of the Aliens Act, an alien can have no longer resided in Sweden before their permanent residence permit is withdrawn should be shortened from two years to one.

We further propose that it should be possible to withdraw a temporary residence permit from an alien who does not intend to reside in Sweden.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Increased possibilities to refuse entry to an alien based on lack of good conduct

The possibilities to refuse entry to an alien who is not an EEA citizen or family member of an EEA citizen should be enhanced and clarified.

It should be possible to refuse entry to an alien if they have previously been convicted of an offence punishable by a penalty more severe than a fine, have relapsed and committed an offence that is also punishable by a fine, or due to some other special circumstance can be expected to commit offences in Sweden or another Nordic country.

A new material ground for refusal of entry based on a lack of good conduct should be introduced. An alien who is not an EEA citizen or family member of an EEA citizen – and who lacks a permit to stay here in Sweden – should thus be refused entry into the country if they fail to meet the good conduct requirement.

We also propose a clarification of the current provisions in Chapter 8, Section 4 of the Aliens Act, under which an alien who has entered Sweden and whose residence permit is no longer valid cannot be refused entry if they had a valid permit at the time of entry or had been granted such a permit after entry.

Increased access to current and relevant information for decisions in cases concerning resident permits and refusal of entry of an alien

We consider that there is a need for various actors to submit information to the Swedish Migration Agency to a greater extent, with the aim of improving the conditions for the Agency to take correct decisions on refusal of entry and granting of residence permits.

More comprehensive and effective provision of information requires simplified and expanded legal conditions. To achieve this, new legal regulations should be considered.

We consider that the new provision overriding secrecy proposed in the report SOU 2024:63 facilitates effective exchange of information between the Swedish Migration Agency and other government agencies. However, we consider it necessary to present our

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

own proposal to fulfil our remit in the event that the proposal in that report does not lead to legislative measures.

We propose that a general obligation for certain actors to provide information to the Swedish Migration Agency be introduced in the Aliens Act. An actor identified in the Act should, at the request of the Swedish Migration Agency, submit information that is necessary for the processing of a case involving the granting of a resident permit or refusal of entry.

The actors who should be covered by this general obligation to provide information are general courts, general administrative courts, Arbetsförmedlingen (the Swedish public employment service), the Swedish Board of Student Finance, the Swedish Social Insurance Agency, the Health and Social Care Inspectorate, the Swedish Enforcement Authority, the Swedish Pensions Agency, the Swedish Police Authority, the Swedish Tax Agency, the Swedish Council for Higher Education, universities, municipalities and unemployment insurance funds.

The interests involved must be weighed up before information is released to the Swedish Migration Agency under the general obligation to provide information.

The obligation to provide information should not apply if the provision of information would be in conflict with certain agreements concluded with a foreign government agency or body or certain other obligations resulting from Sweden's international commitments.

The obligation to provide information to the Swedish Migration Agency should not apply to certain information that is subject to secrecy. However, we find that there is no need for a new secrecy provision that protects information at the Swedish Migration Agency as the receiving agency.

We consider that the Swedish Migration Agency needs more effective access to information from several actors, including the Swedish Tax Agency. However, further investigation is required to determine how best to meet the Swedish Migration Agency's needs.

Our proposals on a new obligation to provide information would also entail increased and, to a certain extent, new personal data processing. As the obligation to provide information would only apply to specifically identified actors, and the information

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

would be limited in scope, the increased personal data processing should be relatively limited.

The majority of the personal data that would be processed based on the obligation to provide information would be relatively harmless. The obligation to provide information is not aimed at monitor individuals but could provide expanded conditions for such monitoring. Private personal data would also be processed to a greater extent when submitted to the Swedish Migration Agency. The obligation to provide information would serve as a legal basis for the submitting actors' processing of personal data. Processing of personal data would be necessary in order to discharge duties in the public interest and fulfil legal obligations.

We therefore consider the personal data processing proposed here necessary to carry out duties in the public interest and fulfil legal obligations. This should not entail any significant breach of personal privacy of the kind referred to in Chapter 2, Article 6 of the Instrument of Government.

The Swedish Police Authority would not need access to additional information as a result of our proposals. There is therefore no reason to analyse new ways to transfer information to the Swedish Police Authority.

For information to be provided as effectively as possible, increased cooperation between the Swedish Migration Agency and other actors would be needed. At the same time, a prerequisite for effective application of the proposed obligation to provide information is that the Swedish Migration Agency continues and intensifies its training initiatives and efforts to update procedures.

Other positions

We find that there is no reason to introduce a provision enabling the withdrawal of residence permits from refugees in accordance with the conditions in Article 21(3) of the Qualification Directive.

Nor do we see any reason to introduce a provision enabling the withdrawal of residence permits granted to individuals in need of protection when the original grounds for asylum no longer apply.

Moreover, we find that if permanent residence permits are phased out in the future, the possibilities to withdraw residence permits held

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

by individuals who no longer have long-term resident status will increase. This would require additional legislative measures.

Entry into force

It is proposed that the provisions enter into force on 1 July 2026.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

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

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 1 kap. 7 a §, 7 kap. 3 a–d §§, 17 kap. 7–9 §§ och en rubrik närmast före 1 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	Vandel
	7 a §
	Med vandel avses i denna lag att en person lever på ett hederligt och skötsamt sätt, och därmed följer gällande författningar samt i Sverige verkställbara avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

4 kap.

3 §[1]

En utlänning som med åberopande av skyddsskäl ansökt om uppehållstillstånd, ska förklaras vara flykting (flyktingstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 1 § och inte är utesluten från att anses som flykting enligt 2 b §.

En utlänning får dock vägras flyktingstatusförklaring om han eller hon

1. genom synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *och* säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller	1. genom synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller
2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *rikets* säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.	2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

5 kap.

1 §[2]

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får dock vägras en flykting om han eller hon

1. genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *och* säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller	1. genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller
2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *rikets* säkerhet och det finns anledning att anta	2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att

[1] Senaste lydelse 2009:1542.
[2] Senaste lydelse 2021:765.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

2 a §[3]

Om en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har återtagits enligt 4 kap. 5 d § har getts uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd för samma tid ges också till hans eller hennes familjemedlemmar som har återtagits enligt samma bestämmelse.

Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning *och* säkerhet.

Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.

2 d §[4]

Om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har återtagits enligt 5 a kap. 7 § har getts uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd för samma tid ges också till hans eller hennes familjemedlemmar som har återtagits enligt samma bestämmelse.

Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning *och* säkerhet.

Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.

7 §[5]

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om

1. utlänningen kan försörja sig, och

2. det med hänsyn till utlänningens förväntade *levnadssätt* inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

2. det med hänsyn till utlänningens förväntade *vandel* inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

[3] Senaste lydelse 2014:198.
[4] Senaste lydelse 2014:198.
[5] Senaste lydelse 2021:765.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

15 §[6]

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader ska ges till en utlänning som vistas här, om

1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras,

2. utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna,

3. utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser, och

4. hänsyn till den allmänna ordningen *och* säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.	4. hänsyn till den allmänna ordningen *eller* säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.

Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första stycket får förlängas om de förutsättningar som anges där fortfarande är uppfyllda. Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket får förlängas om det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

En ansökan om uppehållstillstånd eller förlängt tillstånd enligt denna paragraf görs av förundersökningsledaren. Om det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken får en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra stycket göras även av socialnämnden.

Särskilda skäl *mot* att *bevilja* uppehållstillstånd	**Särskilda skäl att *vägra* uppehållstillstånd**

17 §[7]

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller	Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller

[6] Senaste lydelse 2022:1015.
[7] Senaste lydelse 2022:1015.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

4 §, särskilt beaktas om *den sökande gjort sig skyldig till* brott *eller brott i förening med annan misskötsamhet*. *Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas.*	4 §, särskilt beaktas om *utlänningen har dömts för* brott *och hans eller hennes bristande vandel i övrigt*.
	Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd i fall som avses i 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utlänningen, eller hans eller hennes barn, kan antas komma att bli utsatt för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om ansökan beviljas.

Uppehållstillstånd enligt 3 § första stycket 2 eller 3 och 3 a § andra stycket får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet.

Uppehållstillstånd ska *inte beviljas en person* som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om *personen* utgör ett hot mot allmän ordning *och* säkerhet.	Uppehållstillstånd ska *vägras en utlänning* som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om *utlänningen* utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.
17 a §[8]	
Uppehållstillstånd *får* vägras *i sådana fall* som avses i *3 §*, om	Uppehållstillstånd som avses i *3, 3 a, 5–7 och 9–10 a §§ ska* vägras *en utlänning* om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller om-

[8] Senaste lydelse 2023:652.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

medvetet förtigits som är av betydelse för att få *uppehållstillståndet*,	ständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att få *tillståndet.*
2. en utlänning adopterats eller ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inletts uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd, eller	
3. utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning *och* säkerhet*.*	*Uppehållstillstånd ska vägras i sådana fall som avses i 3 § om* utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet. *Uppehållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 § om utlänningen adopterats, ingått ett äktenskap eller inlett ett samboförhållande uteslutande i syfte att ge sig själv rätt till uppehållstillstånd.*

Uppehållstillstånd får vägras även i sådana fall som avses i 3 § första stycket 1 eller 2 b, om

1. makarna eller samborna inte lever tillsammans eller inte har sådan avsikt,

2. den person till vilken anknytning åberopas eller utlänningen som sökt uppehållstillstånd är gift eller sambo med någon annan, eller

3. någon av makarna eller samborna är under 21 år.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras ska hänsyn tas till utlänningens övriga *levnadsomständigheter* och familjeförhållanden.	Vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras ska hänsyn tas till utlänningens *etablering i Sverige* och *övriga* familjeförhållanden.

5 a kap.

3 §[9]

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

[9] Senaste lydelse 2006:219.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

7 kap.

1 §[10]

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

Nationell visering får återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.

Uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för en utlänning om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som har varit av betydelse för att han eller hon fick tillståndet.

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

Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt första stycket endast om det finns synnerliga skäl för det.

3 §[11]

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om

1. utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd,

2. utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket och anställningen upphört, om inte utlänningen inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet

[10] Senaste lydelse 2023:337 (jfr 2011:705).
[11] Senaste lydelse 2024:28.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas, eller

3. det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen

a) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sabotage, spionerи eller olovlig underrättelseverksamhet,

b) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspionerи som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning där det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller

c) kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket får återkallas om förhållandet upphör.

Uppehållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket 1 om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken. Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt första stycket 3 endast om det finns synnerliga skäl för det.

3 a §

Uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning i sådana fall som avses i 5 kap. 3 §, om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, om utlänningen

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detsamma gäller för hans eller hennes familjemedlemmar.

3 b §

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige.

3 c §

Uppehållstillstånd för en utlänning får återkallas om han eller hon har dömts för brott till en strängare påföljd än böter och allmän domstol i samband därmed inte prövat frågan om han eller hon ska utvisas ur Sverige på grund av brott enligt 8 a kap.

Uppehållstillstånd för en utlänning får också återkallas om han eller hon har brustit i sin vandel.

Bestämmelserna i första och andra stycket ska inte tillämpas på uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §.

3 d §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning om det kommer fram omständigheter som visar att förutsättningarna för det beviljade uppehållstillståndet inte längre föreligger.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

4 §[12]

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

Vid bedömning av om uppehållstillståndet för en utlänning som har rest in i landet *ska återkallas enligt 1 eller 3–3 d §* ska hänsyn tas till *utlänningens etablering i Sverige och hans eller hennes övriga familjeförhållanden eller om det annars finns särskilda skäl som starkt* talar mot att tillståndet återkallas.

Vid en sådan bedömning *ska det särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningens uppehållstillstånd återkallades också särskilt beaktas. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.*

Vid en sådan bedömning *som avses i första stycket ska, om utlänningen har barn i Sverige, också barnets rätt och behov av kontakt med honom eller henne särskilt beaktas samt hur den kontakten skulle förändras och påverkas om utlänningens uppehållstillstånd återkallas.*

Vid bedömningen av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 3 § andra stycket ska det också särskilt beaktas om det förhållande som avses där har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

7 §[13]

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Om utlänningen anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Om utlänningen anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet

[12] Senaste lydelse 2022:1015.
[13] Senaste lydelse 2014:777.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

kvar trots att bosättningen upphör, får uppehållstillståndet dock återkallas tidigast när *två* år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde.

kvar trots att bosättningen upphör, får uppehållstillståndet dock återkallas tidigast när *ett* år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde.

8 kap.

2 §[14]

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas

1. om han eller hon saknar pass när det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige,

2. om han eller hon saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,

3. om han eller hon har visering eller är undantagen från kravet på visering men inte har för avsikt att lämna Sverige efter att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut, under förutsättning att han eller hon inte har uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att vistas i Sverige,

4. om det vid utlänningens ankomst till Sverige kommer fram att han eller hon tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där,

5. om *han eller hon* vid inresan *undviker att lämna* begärda uppgifter, medvetet *lämnar* oriktiga uppgifter *som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige* eller medvetet *förtiger någon omständighet som är* av betydelse för *den rätten*,

5. om *utlänningen* vid inresan *till Sverige inte lämnar* begärda uppgifter *eller det* medvetet *lämnas* oriktiga uppgifter eller *det* medvetet *förtigs omständigheter* av betydelse för *prövningen av hans eller hennes rätt att resa in i Sverige*,

6. om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), eller

7. om han eller hon har avvisats eller utvisats från en EU-stat eller från Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein och förhållandena är sådana som avses i 7 kap. 6 § eller beslutet om avvisning eller ut-

[14] Senaste lydelse 2016:875.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

visning har grundats på att utlänningen inte har följt gällande bestämmelser om en utlännings inresa eller vistelse i den staten.

3 §[15]

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas

1. om det kan antas att han eller hon kommer att sakna tillräckliga medel för vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land som han eller hon tänker besöka eller för hemresan,

2. om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att han eller hon har ett sådant tillstånd,

3. om han eller hon *på grund av* tidigare *frihetsstraff eller* någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,

4. om han eller hon på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land, *eller*

5. om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas.

3. om han eller hon tidigare *dömts för brott till en strängare påföljd än böter, återfallit i brott med även böter som påföljd eller på grund av* någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.

4. om han eller hon på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land,

5. om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas, *eller*

6. om det kan antas att utlänningen efter inresan till Sverige, i något annat avseende än som avses i 1–5, skulle brista i sin vandel.

[15] Senaste lydelse 2014:198.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

En utlänning som avses i första stycket får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han eller hon annars beger sig till det landet.

4 §[16]

En utlänning får inte avvisas enligt 2 eller 3 § om han eller hon *vid ankomsten till Sverige hade eller under en tid därefter har haft uppehållstillstånd som har upphört att gälla*.	En utlänning får inte avvisas enligt 2 eller 3 § om han eller hon *– vid inresan till Sverige hade ett uppehållstillstånd som därefter upphört att gälla*, *eller* *– efter inresan till Sverige beviljats ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.*

5 §[17]

Beslut om avvisning enligt 2 eller 3 § i första instans får inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter *ankomsten till* Sverige.	Beslut om avvisning enligt 2 eller 3 § i första instans får inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter *att utlänningen rest in i* Sverige.

6 a §[18]

När en fråga uppkommer om avvisning eller utvisning enligt 2, 3 eller 6 § av en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat ska den beslutande myndigheten uppmana utlänningen att inom en skälig tid självmant bege sig till den andra EU-staten. Den beslutande myndigheten får avgöra frågan om avvisning eller utvisning först om utlänningen inte har följt en sådan uppmaning.

Första stycket gäller inte om

1. Migrationsverket avvisar eller avslår en ansökan om uppehållstillstånd som enligt bestämmelser i denna lag eller någon annan författning får bifallas efter inresan till Sverige,

2. utlänningen nekas att resa in i landet,

[16] Senaste lydelse 2014:198.
[17] Senaste lydelse 2014:198.
[18] Senaste lydelse 2017:22

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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

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

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

5. det är sannolikt att utlänningen inte skulle följa uppmaningen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om uppmaningar enligt första stycket.

Avvisning och utvisning av hänsyn till allmän ordning och säkerhet

Avvisning och utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet

11 §[19]

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som inte avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan enligt första stycket får därefter utvisas av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som inte avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan enligt första stycket får därefter utvisas av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

14 §[20]

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om det är

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om det är

[19] Senaste lydelse 2014:198.
[20] Senaste lydelse 2022:1015.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet.	särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

En EES-medborgare som är barn får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

En EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren får utvisas enligt 11 § endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

17 §[21]

Migrationsverket ska pröva frågan om avvisning om utlänningen.	Migrationsverket ska pröva frågan om avvisning om utlänningen.
1. söker asyl här,	1. söker asyl här,
2. har en nära familjemedlem som söker asyl här, eller	2. har en nära familjemedlem som söker asyl här, eller
3. kan komma att avvisas med stöd av 2 § 7 *eller* 3 § andra stycket.	3. kan komma att avvisas med stöd av 2 § 7, 3 § *första stycket 6 eller* andra stycket.

I andra fall får såväl Migrationsverket som Polismyndigheten pröva frågan om avvisning.

Om Polismyndigheten anser det tveksamt om en utlänning bör avvisas, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket.

21 §[22]

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken utlänningen frivilligt ska lämna landet i enlighet med beslutet (tidsfrist för frivillig avresa). Tidsfristen ska bestämmas till två veckor om utlänningen avvisas och till fyra veckor om utlänningen utvisas. Om det finns särskilda skäl får en längre tidsfrist bestämmas.

En tidsfrist för frivillig avresa ska dock inte meddelas om

1. det finns risk för att utlänningen avviker,	
2. utlänningen utgör en risk för allmän ordning *och* säkerhet,	2. utlänningen utgör en risk för allmän ordning *eller* säkerhet,
3. utlänningen genom ett avvisningsbeslut nekas att resa in i landet,	

[21] Senaste lydelse 2016:875.
[22] Senaste lydelse 2017:22.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

4. utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns och då avvisas, eller

5. utlänningen avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet.

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

23 §[23]

Finns det inte förutsättningar att meddela en tidsfrist för frivillig avresa enligt 21 §, ska Polismyndighetens beslut om avvisning och Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Ett beslut om avvisning varigenom en utlänning nekas att resa in i landet ska dock inte förenas med ett återreseförbud.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som avser en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare eller som avser en utlänning som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, får förenas med ett återreseförbud endast om beslutet har meddelats av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som avser en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare eller som avser en utlänning som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, får förenas med ett återreseförbud endast om beslutet har meddelats av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

24 §[24]

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

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

[23] Senaste lydelse 2014:655.
[24] Senaste lydelse 2014:198.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

8 a kap.

4 §[25]

En utlänning som är flykting och som behöver en fristad i Sverige får utvisas enligt 1 § endast om

1. utlänningen har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning *och* säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i Sverige, eller

2. utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för *rikets* säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta med sådan verksamhet här.

1. utlänningen har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i Sverige, eller

2. utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta med sådan verksamhet här.

Första stycket gäller också för en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. eller uppehållstillstånd enligt 22 kap.

6 §[26]

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES- medborgare får utvisas enligt 1 § endast om det sker av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES- medborgare får utvisas enligt 1 § endast om det sker av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

Det som sägs i 8 kap. 12–14 §§ om utvisning enligt 8 kap. 11 § gäller även vid prövningen av utvisning enligt denna paragraf.

Första och andra styckena gäller även för en utlänning som har beviljats uppehållsstatus i Sverige eller i övrigt utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU.

[25] Senaste lydelse 2022:1015.
[26] Senaste lydelse 2022:1015.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

7 §[27]

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige får utvisas enligt 1 § endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning *och* säkerhet. I detta ligger att ekonomiska syften inte får ligga till grund för beslutet.	En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige får utvisas enligt 1 § endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet. I detta ligger att ekonomiska syften inte får ligga till grund för beslutet.

När en domstol överväger om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt ska utvisas ska den ta hänsyn till hur länge utlänningen har varit bosatt i Sverige, hans eller hennes ålder, följderna av en utvisning för utlänningen och hans eller hennes familjemedlemmar samt utlänningens band till Sverige eller avsaknad av band till ursprungslandet.

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har internationellt skydd i en annan EU-stat får utvisas endast till den staten.

12 kap.

2 §

Avvisning och utvisning av en utlänning får inte verkställas till ett land

– om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse i det landet, eller

– om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse.

En utlänning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *och* säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Detta gäller dock	En utlänning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Detta gäller dock

[27] Senaste lydelse 2022:1015.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.	inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.
Likaså får en utlänning sändas till ett sådant land, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *rikets* säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.	Likaså får en utlänning sändas till ett sådant land, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.
14 b §[28]	
Den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning får upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa, om det under tidsfristen uppstår en risk för att utlänningen avviker eller utlänningen utgör en risk för allmän ordning *och* säkerhet.	Den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning får upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa, om det under tidsfristen uppstår en risk för att utlänningen avviker eller utlänningen utgör en risk för allmän ordning *eller* säkerhet.
Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Återreseförbudet ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning *och* säkerhet får	Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Återreseförbudet ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet får

[28] Senaste lydelse 2024:28.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

dock en längre tidsperiod bestämmas.	dock en längre tidsperiod bestämmas.

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

17 kap.

7 §

En allmän domstol, en allmän förvaltningsdomstol, en statlig myndighet som anges i 8 §, en högskola, en arbetslöshetskassa eller en kommun ska på begäran lämna en uppgift till Migrationsverket som inte är undantagen uppgiftsskyldighet enligt 9 §, om uppgiften behövs för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning.

En uppgift ska dock inte lämnas till Migrationsverket om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

8 §

De statliga myndigheter som ska omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter till Migrationsverket enligt 7 § är

1. Arbetsförmedlingen,

2. Centrala studiestödsnämnden,

3. Försäkringskassan,

4. Inspektionen för vård och omsorg,

5. Kronofogdemyndigheten,

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

6. Pensionsmyndigheten,
7. Polismyndigheten,
8. Skatteverket, och
9. Universitets- och högskolerådet.

9 §

Uppgiftsskyldigheten enligt 7 § gäller inte uppgifter som omfattas av sekretess enligt någon av bestämmelserna i 24 kap. 8 §, 25 kap. 1–8 och 15 §§, 26 kap. 2–6 §§ och 40 kap. 2 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Äldre föreskrifter om återkallelse av uppehållstillstånd för en utlänning ska fortsatt tillämpas på ett sådant tillstånd som beslutats före utgången av juni 2026.

3. Äldre föreskrifter ska tillämpas vid prövning av fråga om en utlänning får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket före utgången av juni 2026.

2 Vårt uppdrag och arbete

2.1 Vårt uppdrag

Regeringen beslutade den 20 november 2023 utredningsdirektiven *Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd* (dir. 2023:25) och den 14 november 2024 tilläggsdirektiv med förlängd tid (dir. 2024:110). Direktiven bifogas som *bilaga 1 och 2*.

Uppdraget har omfattat bland annat följande

- att analysera och föreslå hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brister i levnadssättet kan utökas,
- att analysera och föreslå hur möjligheterna kan utökas att på grund av brister i levnadssättet avvisa vissa utlänningar som saknar uppehållstillstånd,
- att 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, och
- att 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.

Vidare har ingått att lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Skärpt och tydligare reglering med krav på utlänningars vandel

Den första delen av uppdraget har bestått i att göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen i syfte att åstadkomma en skärpt reglering som gör det möjligt att avlägsna fler utlänningar ur Sverige än i dag på grund av brister i levnadssättet. Vi har dock valt att benämna en utlännings levnadssätt för en utlännings vandel, vilket skiljer sig i sin betydelse jämfört med begreppet hederligt levnadssätt.

Vårt uppdrag i denna del har bland annat bestått i att

- kartlägga möjligheterna till avlägsnande ur Sverige på grund av brister i vandeln i tidigare utlänningslagstiftning,
- kartlägga krav på en utlännings vandel och möjligheterna till avlägsnande ur landet av utlänningar med hänsyn till brister i vandeln – 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 Sverige i fler fall än i dag av utlänningar som har bristande vandel och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas, och
- 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 utlänningens vandel och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas.

Utökade möjligheter att vägra och återkalla uppehållstillstånd

I den första delen av uppdraget har också ingått att pröva vilka typer av brister i vandeln utöver brottslig verksamhet som ska kunna leda till avslag på ansökningar om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd.

Uppdraget har i denna del omfattat alla uppehållstillstånd som inte bygger på EU-rätten, till exempel

- vissa uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL,
- permanenta uppehållstillstånd enligt 5 kap. 7 § UtlL,

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

– uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet enligt bland annat 5 kap. 9–10 a §§ UtlL,
– uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och spårbyte enligt 5 kap. 6 § och 15 a § första stycket UtlL, och
– uppehållstillstånd till familjemedlemmar till vissa utlänningar enligt bland annat 4 kap. 4 a, 4 b och 5 §§ UtlF.

Utökade möjligheter att vägra och återkalla uppehållstillstånd på EU-rättslig grund

I den första delen av vårt uppdrag har också ingått att se över vilka möjligheter som finns att skärpa kravet på en utlännings vandel beträffande uppehållstillstånd som har EU-rättslig grund, med utgångspunkt i att EU-rättens möjligheter till fullo används.

I denna del har därför bland annat ingått att

– 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 vandeln,
– analysera vilka brister i vandeln 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 vandeln.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Utökade möjligheter till att avvisa en utlänning

I den andra delen av vårt uppdrag har ingått att överväga möjligheterna att avvisa utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till sådana medborgare på grund av brister i vandeln. I uppdraget i denna del har ingått att analysera de befintliga avvisningsgrunderna och därvid bland annat anpassa kravet på vandel till det vandelskrav som vi föreslår ska gälla i ärenden om tillstånd och återkallelse.

Slutligen har i denna del också ingått att ta ställning till om, och i så fall hur, bestämmelserna i 8 kap. 4–6 §§ UtlL kan ändras för att underlätta i tillämpningen.

Utökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd på någon annan grund än brister i en utlännings vandel

I denna tredje del av vårt uppdrag har ingått att i vissa avseenden analysera och föreslå hur möjligheterna till återkallelse av tillstånd av andra skäl än brister i vandeln på ett ändamålsenligt sätt kan utvidgas och därmed möjliggöra fler beslut om återkallelse av uppehållstillstånd när det finns skäl för det.

Begränsningsbestämmelserna i 7 kap. UtlL bör tas bort

I denna del av uppdraget har ingått att analysera och föreslå hur begränsningen till återkallelse av uppehållstillstånd i 7 kap. 1 § tredje stycket och 3 § tredje stycket UtlL kan tas bort.

Återkallande av uppehållstillstånd också när annan än utlänningen själv lämnar oriktiga uppgifter av betydelse för att få tillståndet

I denna del av uppdraget har ingått att analysera 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.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Begränsad hänsyn till utlänningens anknytning enligt 7 kap. 4 § UtlL

I denna del av vårt uppdrag har ingått att ta ställning till i vilken utsträckning skyddet mot återkallelse av uppehållstillstånd enligt 7 kap. 4 § UtlL kan begränsas.

Ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd vid upphörd bosättning

I denna del av vårt uppdrag har ingått att

- analysera och föreslå hur tidsbegränsade uppehållstillstånd kan återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige, och
- analysera behovet av regleringen i 7 kap. 7 § andra meningen UtlL 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

I denna del av vårt uppdrag har ingått att

- 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 (jämför 7 kap. 3 § andra stycket UtlL),
- analysera och föreslå hur möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd som beviljas familjemedlemmar enligt bestämmelser i utlänningsförordningen kan utvidgas (jämför 7 kap. 7 f § UtlL och 4 kap. 5 c § UtlF),
- analysera och föreslå hur det kan införas möjligheter att återkalla uppehållstillstånd när en utlännings ställning som varaktigt bosatt har återkallats (jämför 5 kap. 2 b § UtlL), och
- analysera och föreslå hur möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd i övrigt, på ett ändamålsenligt sätt, kan utvidgas i

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall av uppehållstillstånd när förutsättningarna för tillståndet inte längre är, eller aldrig har varit, uppfyllda.

Andra åtgärder och metoder som möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall

I den tredje delen av vårt uppdrag har ingått att

- 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 beviljas skyddsbehövande när de ursprungliga skälen för asyl inte längre är uppfyllda, och
- 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 till det.

Hur berörda myndigheter ska få tillgång till mer information

Slutligen har i vårt uppdrag också ingått att

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

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

2.2 Vårt arbete

Vårt arbete påbörjades i januari 2024 och har bedrivits i nära samarbete med sakkunniga och experter. Sammanlagt har sex expertgruppssammanträden hållits. Därutöver har utredaren och sekreterarna under hand haft löpande kontakter med sakkunniga och experter.

Vi har haft ett stort antal kontakter med samtidigt pågående utredningar med direkt koppling till vårt uppdrag enligt följande.

- Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12)
- Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap (Ju 2023:17)
- Utredningen om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (Ju 2023:18)
- Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:22)
- Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (Ju 2024:08)
- Utredningen om stärkt skydd mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot eller som har koppling till kriminella nätverk (Ju 2024:10)
- Utredningen om skärpta villkor för anhöriginvandring (Ju 2024:11)
- Utredningen om förbättrade förutsättningar för utländska doktorander och forskare att verka i Sverige och säkrare bedömningar av uppehållstillstånd för studier (Ju 2024:C).

Vi har haft en hearing med företrädare för Migrationsverket och Polismyndigheten den 28 augusti 2024. Vidare har vi haft ett möte med Jämställdhetsmyndigheten den 15 oktober 2024.

Vi har under arbetet inhämtat statistik och andra uppgifter från Migrationsverket, Polismyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten.

Vi har även genomfört en enkät i förhållande till Migrationsverket och Polismyndigheten avseende myndigheternas behov av

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tillgång till mer information och Migrationsverkets behov av metoder, automatiserade system och beslutsstöd. Vi har också haft två uppföljande möten med olika medarbetare hos Migrationsverket. Dessutom har vi ställt frågor till de aktörer som föreslås omfattas av vår föreslagna uppgiftsskyldighet angående uppgifter som aktörerna förfogar över och frågor relaterade till uppgiftsskyldigheten.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i fjorton kapitel.

Våra författningsförslag finns i kapitel 1.

En beskrivning av gällande reglering och Sveriges internationella åtaganden finns i kapitel 3 och 4.

I kapitel 5 behandlas det återinförda vandelsbegreppet och dess tänkta omfattning och betydelse.

I kapitel 6 lägger vi fram förslag som utökar möjligheterna att neka en utlänning uppehållstillstånd.

I kapitel 7 lägger vi fram förslag som utökar möjligheterna att avvisa en utlänning.

I kapitel 8 behandlar vi hur reglerna om att neka och återkalla uppehållstillstånd på EU-rättslig grund kan skärpas.

I kapitel 9 görs överväganden till våra förslag om utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd, oavsett om det sker på grund av brott, bristande vandel eller någon annan anledning.

I kapitel 10 behandlas frågor om ett effektivare informationsutbyte respektive en generell uppgiftsskyldighet för att ge Migrationsverket tillräcklig, aktuell och relevant information för sin tillståndsprövning.

I kapitel 11 görs en analys och bedömning av hur metoder och arbetssätt för Migrationsverkets uppföljning av olika tillståndsärenden kan effektiviseras och säkerställas för att därigenom möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser redovisas i kapitel 12.

De konsekvenser som våra förslag kan förväntas medföra behandlas i kapitel 13.

I kapitel 14 finns slutligen författningskommentaren till förslagen i kapitel 1.

3 Gällande reglering

3.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att undersöka hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brister i levnadssättet kan utökas. Vidare ska utredningen analysera och föreslå hur möjligheterna kan utökas att på grund av brister i levnadssättet avvisa vissa utlänningar som saknar uppehållstillstånd. Dessutom ska utredningen undersöka möjligheterna till hur återkallelse av uppehållstillstånd av andra skäl än brister i levnadssättet, på ett ändamålsenligt sätt, kan utvidgas i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall.

Syftet med detta kapitel är att ge en rättslig bakgrund till de frågeställningar som ska utredas utifrån svensk utlänningslagstiftning.

Inledningsvis i kapitlet kommer en översikt att göras över vilka slags uppehållstillstånd som förekommer i utlänningslagstiftningen. Vidare redogörs för vilka grunder det finns för att neka en ansökan om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen, liksom att återkalla ett uppehållstillstånd. Slutligen behandlas vad som gäller för avvisning av utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till EES-medborgare, och utvisning av sådana utlänningar av andra skäl än på grund av brott, enligt utlänningslagens bestämmelser.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3.2 Uppehållstillstånd

3.2.1 Inledning

I detta kapitel redogörs översiktligt för kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige och de särskilda kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Beskrivningen syftar till att ge en bild av regelverket och de olika slags uppehållstillstånd som förekommer, särskilt när det gäller bestämmelser som innefattar en bedömning av en utlännings levnadssätt.

I utredningens uppdrag ingår 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 säsongsarbete (6 a–6 c kap. UtlL). Dessa typer av uppehållstillstånd kommer därför inte att behandlas i avsnittet.

3.2.2 Översiktlig redogörelse för gällande bestämmelser

Bakgrund

Uppehållstillstånd är ett tillstånd att vistas i Sverige (2 kap. 4 § UtlL). En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd (2 kap. 5 § UtlL). Kravet på uppehållstillstånd gäller inte medborgare i de nordiska länderna, den som är eller EES[1]-medborgare eller är familjemedlem till sådan och som har uppehållsrätt, eller har visering för längre tid än tre månader (2 kap. 8 b § och 3 a kap. UtlL). Med uppehållsrätt avses en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd i enlighet med vad som sägs i 3 a kap. UtlL (se 1 §).

Uppehållstillstånd ges för en viss tid, tidsbegränsat uppehållstillstånd, eller utan tidsbegränsning, permanent uppehållstillstånd (2 kap. 4 § UtlL).

[1] Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) omfattar de till EU anslutna staterna Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike samt de till Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA) anslutna staterna Island, Liechtenstein och Norge.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Tidsbegränsade uppehållstillstånd är huvudregeln

Huvudregeln är att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade. Det finns många olika grunder i utlänningslagen och i utlänningsförordningen för att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd. Sådana uppehållstillstånd beviljas bland annat;

- skyddsbehövande (5 kap. 1 och 1 a §§ UtlL),
- på grund av anknytning (5 kap. 3–3 g §§ UtlL),
- på grund av arbete, studier och för att bedriva näringsverksamhet i Sverige (5 kap. 10 och 10 a §§ UtlL),
- på grund av synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § UtlL),
- på grund av beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet[2] (21 kap. 2 § UtlL),
- tribunalvittnen (22 kap. 2 § UtlL), och
- på grund av verkställighetshinder (12 kap. 16 b och c §§ och 18 och 18 a §§ UtlL).

Dessa nämnda grunder för uppehållstillstånd kommer, liksom flera andra, att behandlas i de kommande avsnitten.

Permanenta uppehållstillstånd

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om utlänningen kan försörja sig, och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas (5 kap. 7 § UtlL). De särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd gäller i princip alla utlänningar som ansöker om ett sådant tillstånd. Det finns dock undantag från de särskilda kraven (5 kap. 8 § UtlL), vilket beskrivs i avsnitt 3.2.17.

[2] Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3.2.3 Uppehållstillstånd för skyddsbehövande

De centrala bestämmelserna om skyddsbehövande finns i 4 kap. UtlL. Det finns definitioner av två kategorier av skyddsbehövande, flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

Begreppet *flykting* definieras som en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i eller där utlänningen haft sin vanliga vistelseort vad gäller statslösa, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd (4 kap. 1 § UtlL). Definitionen motsvarar i princip den definition som finns i Genèvekonventionen[3] och i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet[4,5].

En utlänning är dock i vissa fall utesluten från att vara flykting. Detta gäller om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse, brott mot mänskligheten eller ett grovt ickepolitiskt brott utanför Sverige innan han eller hon kom hit. Detsamma gäller gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga. Även anstiftan eller annat slags deltagande i förövandet av sådana brott eller gärningar ska leda till en sådan bedömning (4 kap. 2 b § UtlL).

En utlänning, som med åberopande av skyddsskäl har ansökt om uppehållstillstånd, ska förklaras vara flykting (flyktingstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 4 kap. 1 § UtlL och inte är utesluten från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b § UtlL. En utlänning får dock vägras flyktingstatusförklaring om han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning eller säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detsamma

[3] FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen), reviderad genom dess tilläggsprotokoll från 1967 (New York-protokollet).
[4] 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).
[5] Prop. 2020/21:191, s. 45.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

gäller om han eller hon har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här (4 kap. 3 § UtlL).

Begreppet *alternativt skyddsbehövande* definieras som en utlänning som i andra fall än som följer av flyktingdefinitionen befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk inte vill, begagna sig av hemlandets skydd (4 kap. 2 § UtlL). Definitionen motsvarar i princip den definition som finns i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och har sin bakgrund i FN:s tortyrkonvention[6] och artikel 3 i Europakonventionen[7].

En utlänning är utesluten från att vara alternativt skyddsbehövande om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse, brott mot mänskligheten, gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga, ett grovt brott, eller bedöms utgöra en fara för rikets säkerhet. Detsamma gäller en utlänning som har anstiftat eller på annat sätt deltagit i förövandet sådana brott (4 kap. 2 c § UtlL med hänvisning till 4 kap. 2 b § första stycket 1 och 3 UtlL).

En utlänning, som med åberopande av skyddsskäl ansökt om uppehållstillstånd, ska förklaras vara alternativt skyddsbehövande (alternativ skyddsstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 4 kap. 2 § UtlL och inte är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande enligt 2 c § (4 kap. 3 a § UtlL).

Uppehållstillstånd för skyddsbehövande regleras i 5 kap. 1 och 1 a §§ UtlL. Regleringen innebär att flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige som huvudregel har rätt till uppehållstillstånd. Uppehållstillståndet ska vara tidsbegränsat och

[6] FN:s konvention från 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
[7] Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

gälla i tre år för flyktingar respektive tretton månader för alternativt skyddsbehövande. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år. Detta gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får inte vara kortare än ett år. Bestämmelserna grundar sig på artikel 24.1 och 24.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet[8].

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får beviljas när utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtlL samt de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllda (5 kap. 1 a § tredje stycket UtlL).

3.2.4 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Såväl i internationell rätt som i svensk utlänningsrätt finns bestämmelser som syftar till att verka för att hålla samma familjer. Frågor om familjeåterförening kan, när de betraktas ur anknytningspersonens perspektiv, omfattas av artikel 8 i Europakonventionen[9]. Även Barnkonventionen[10] erkänner rätten till familjelivet. Konventionsstaterna ska säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall där ett åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa (artikel 9.1). Av denna skyldighet följer att ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat för familjeåterförening ska behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt av konventionsstaterna (artikel 10.1). En fördjupad redogörelse av Sveriges internationella åtaganden och dess inverkan på svensk utlänningsrätt finns att läsa i kapitel 4.

I svensk rätt finns bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i bland annat 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL.

Bestämmelserna i 5 kap. 3 § UtlL bygger på familjeåterföreningsdirektivet[11], som syftar till att en tredjelandsmedborgare som

[8] Skyddsgrundsdirektivet kommer den 12 juni 2026 ersättas av skyddsgrundsförordningen. Läs mer om Skyddsgrundsförordningen i avsnitt 4.11.1.
[9] MIG 2018:4.
[10] Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.
[11] Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

har en mera permanent bosättning i en EU-stat, referenspersonen[12], ska ha rätt att återförenas med medlemmar i kärnfamiljen som också är tredjelandsmedborgare.

Bestämmelserna i 5 kap. 3 § UtlL rör medlemmar av kärnfamiljen, dvs. referenspersonens make eller sambo samt ogifta barn till referenspersonen eller till anknytningspersonens make eller sambo. Uttrycken make och sambo gäller såväl för olikkönade som samkönade par. Med sambor avses två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll[13].

Vidare omfattar bestämmelsen uppehållstillstånd för en förälder, eller i förekommande fall en annan vuxen person som anses ha trätt i förälderns ställe, när ett ogift utländskt barn är referensperson.

Den svenska bestämmelsen medför dock en utvidgad rätt till familjeåterförening för medlemmar i kärnfamiljen jämfört med vad som följer av familjeåterföreningsdirektivets minimikrav. Detta eftersom direktivtexten knyter an till *vårdnaden* om barnet. Rekvisiten i 5 kap. 3 § första stycket 2 a UtlL innebär i stället att anknytningspersonen ska vara *förälder* till barnet. Det är naturligtvis en klar betydelseskillnad mellan begreppen vårdnadshavare och förälder.[14]

I 5 kap. 3 a § UtlL finns bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning som inte styrs av familjeåterföreningsdirektivet. Bestämmelsen är fakultativ, vilket innebär att uppehållstillstånd *får* beviljas. Vid en sådan bedömning kan exempelvis hänsyn behöva tas till Sveriges säkerhet. Angående grunder för att neka uppehållstillstånd, se vidare avsnitt 3.3.

I 5 kap. 3 a § första stycket UtlL anges under vilka förutsättningar uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning som, utöver bestämmelserna i 3 §, är anhörig till en i Sverige bosatt person (punkt 1–4) eller en utlänning som annars har svenskt ursprung eller har vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd (punkt 5).

Det krävs som utgångspunkt att en utländsk medborgare eller en statslös person har permanent uppehållstillstånd i Sverige för att han eller hon ska kunna vara referensperson enligt 5 kap. 3 och

[12] En referensperson är en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat och som ansöker om familjeåterförening, eller vars familjemedlemmar ansöker om familjeåterförening för att förenas med honom/henne (artikel 2 c i familjeåterföreningsdirektivet).
[13] Prop. 2020/21:191 s. 87.
[14] Jfr MIG 2015:8.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3 a §§ UtlL[15]. Även en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § UtlL kan vara referensperson. Då krävs det, sedan den 1 december 2023, att han eller hon har välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd (5 kap. 3 § tredje stycket och 5 kap. 3 a § första stycket 1 b och 2 UtlL). Dessförinnan gällde att uppehållstillståndet skulle beviljas *under en längre tid*. Regeringen konstaterade att det tidigare kravet på att referenspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid avviker till sin ordalydelse från familjeåterföreningsdirektivets reglering enligt vilken en sådan person, för att ha rätt till familjeåterförening, ska ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd (artikel 3.1). Ändringen tydliggör att tolkningen av bestämmelsen ska följa EU-rätten.[16]

Om det finns skäl att anta att referenspersonens uppehållstillstånd kommer att återkallas på grund av brottslighet får den omständigheten beaktas vid bedömningen av om han eller hon har välgrundade utsikter att få uppehållstillstånd under en längre tid.[17]

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 och 3 a § UtlL får som huvudregel bara beviljas om referenspersonen kan försörja sig och utlänningen samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Detta gäller dock inte vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd (5 kap. 3 b § UtlL).

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL ska vara tidsbegränsat (5 kap. 3 g § andra stycket UtlL). Om ett fortsatt uppehållstillstånd beviljas enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL ska det gälla i två år. Det får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för referenspersonen (5 kap. 3 g § tredje stycket UtlL).

För att ett fortsatt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket UtlL ska beviljas krävs vidare att förhållandet består (5 kap. 3 g § tredje stycket UtlL). Om en utlänning har beviljats ett sådant uppehållstillstånd, men tillstånd inte kan beviljas på nytt för att förhållandet har upphört, får ett uppehållstillstånd beviljas om

[15] Prop. 2005/06:72 s. 28 och prop. 2020/21:191 s. 82.
[16] Prop. 2023/24:18 s. 10 ff. och 35.
[17] Prop. 2020/21:191 s. 83.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
- förhållandet har upphört främst på grund av att utlänningen, eller utlänningens barn, har utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid i förhållandet, eller
- andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd.

Ett sådant uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader (5 kap. 16 § UtlL).

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får beviljas när utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL samt de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllda (5 kap. 3 g § fjärde stycket UtlL).

3.2.5 Uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, näringsverksamhet eller försörjning på annat sätt

Arbete

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för arbete (5 kap. 10 § UtlL). Av 2 kap. 7 § UtlL framgår att en utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ska ha ett arbetstillstånd. Det gäller dock inte medborgare i nordiska länder eller EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållsrätt.[18]

En utlänning som har ett anställningsavtal får ges ett arbetstillstånd, om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning. Dessutom ska lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § första stycket UtlL). En förutsättning för att ett arbetstillstånd ska ges är vidare att rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen (6 kap. 2 § andra stycket UtlL). Ett arbetstillstånd får även ges till en utlänning som deltar i ett internationellt utbyte, eller om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land (6 kap. 2 §

[18] Jfr MIG 2023:10.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tredje stycket UtlL). Ett arbetstillstånd ska ges för viss tid, får gälla ett visst slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs. En utlänning som har permanent uppehållstillstånd behöver dock inte ha arbetstillstånd (6 kap. 1 § UtlL med hänvisning till 2 kap. 8 c § 3 UtlL). Arbetstillstånd får ges till en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd, såvida det inte finns skäl som kan hänföras till syftet med uppehållstillståndet som talar emot det. Permanent uppehållstillstånd får meddelas för vissa arbetstagare (6 kap. 3 § med hänvisning till 5 kap. 5 § UtlL).

Det ska i sammanhanget nämnas att Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring, i sitt betänkande SOU 2024:15, har föreslagit vissa ändringar avseende 6 kap. 2 § UtlL. Utredningen föreslår dels att lönen ska uppgå till minst medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan (första stycket 1), dels att utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år ska ha eller ha ansökt om en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige (första stycket 3). Vidare föreslås en reglering i andra mening i tredje stycket som innebär att ett arbetstillstånd till en utlänning, som deltar i ett internationellt utbyte eller som aktualiseras till följd av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land, endast får beviljas om utlänningen kan försörja sig, om inte något annat följer av avtal. Slutligen föreslås ett nytt fjärde stycke som innebär att en utlänning, som är utstationerad i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land, utöver ett anställningsavtal ska ha ett underlag med de villkor som gäller för arbetet i Sverige.

En utlänning vars asylansökan har avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut kan under vissa förutsättningar beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete utan att först lämna landet, genom ett s.k. *spårbyte* (5 kap. 15 a § första stycket 1 UtlL). Möjligheten utgör ett undantag från huvudregeln att uppehållstillstånd för arbete ska ha sökts och beviljats före inresan i Sverige.

Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring har dock, i sitt betänkande SOU 2024:15, föreslagit att bestämmelsen i 5 kap. 15 a § UtlL ska upphävas. Författningsändringen föreslås träda i kraft den 1 juni 2025.[19]

Diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän samt deras familjer och betjäning får beviljas uppehållstillstånd

[19] Betänkandet har remissbehandlats och lagstiftningsärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

under den tid som tjänstemannen är anställd vid en främmande stats beskickning eller konsulat i Sverige. Vidare får utlänningar och deras familjer beviljas uppehållstillstånd under den tid som utlänningen är anställd eller utför ett uppdrag i Sverige vid ett av de internationella organ som omfattas av 1 eller 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (jämför 4 kap. 19 § UtlF).

En utlänning som ska arbeta tillfälligt i Sverige under vissa förutsättningar ska, om inte allmän ordning, säkerhet eller hälsa talar emot det, beviljas uppehållstillstånd för den tid det tillfälliga arbetet beräknas pågå (4 kap. 7 § UtlF med hänvisning till 5 kap. 2 § första stycket 4 UtlF). I praktiken innebär det att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som huvudregel ska beviljas för en tredjelandsmedborgare som är bosatt och anställd i ett annat EES-land när han eller hon utför en gränsöverskridande tjänst i Sverige, under de förutsättningar som anges i 5 kap. 2 § första stycket 4 UtlF.

Studier

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får även beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för studier (5 kap. 10 § UtlL). En utlänning som vill ha ett sådant uppehållstillstånd måste ha för avsikt att återvända hem efter studietidens slut. Om denna avsikt saknas ska uppehållstillstånd inte beviljas. Vidare ställs krav på att försörjningen ska vara tryggad[20].

Uppehållstillstånd ska även, enligt de förutsättningar som följer av 4 kap. 5 § första stycket UtlF, beviljas en utlänning, som ska delta på heltid i

- en uppdragsutbildning enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor, eller
- en specialiseringsutbildning för läkare eller tandläkare som förutsätter ett sådant särskilt förordnande som avses i 4 kap. 4 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

Ett sådant uppehållstillstånd ska gälla i minst ett år eller den kortare tid som utbildningen ska pågå. Tillståndstiden får efter ansökan förlängas om förutsättningarna för tillstånd är uppfyllda och

[20] UN 41-93 och UN 372-99.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

utlänningen har gjort godtagbara framsteg i sin utbildning (4 kap. 5 § UtlF). För att beviljas ett sådant uppehållstillstånd ska utlänningen även uppfylla kraven i 4 kap. 5 a § UtlF, bland annat får han eller hon inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa. En mer utförlig redogörelse för begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet och likartade begrepp finns att läsa i avsnitt 4.12.

Näringsverksamhet

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om två år åt gången får beviljas en utlänning som avser att bedriva näringsverksamhet i Sverige, om han eller hon har förmåga att bedriva den aktuella verksamheten och kan försörja sig (5 kap. 10 a § UtlL). Kravet på förmåga innebär att utlänningen inte bara ska ha förmåga att driva näringsverksamhet i allmänhet utan också ska ha en reell förmåga att driva just den aktuella verksamheten.[21]

För att ett uppehållstillstånd ska beviljas på denna grund måste vissa krav kopplade till utlänningen och hans eller hennes näringsverksamhet uppfyllas enligt 4 kap. 7 a § UtlF, som bland annat att utlänningen har för verksamheten relevanta språkkunskaper i svenska eller engelska.

Även familjemedlemmar till den som har uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet i Sverige kan under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som referenspersonens tillstånd (4 kap. 4 b § UtlF).

Ett permanent uppehållstillstånd får sedan beviljas under förutsättning att utlänningen har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § UtlL under minst två års obruten tid. Vidare ska verksamheten vara etablerad (5 kap. 5 § andra stycket UtlL). Med att verksamheten är etablerad avses till exempel att företaget inte går med förlust och har en bestående verksamhet samt fortlevnadsförmåga.[22] För att en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs även att de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllda.

[21] Prop. 2007/08:147 s. 40, 41 och 56 och prop. 2021/22:134 s. 141 f. Se också MIG 2008:24.
[22] Prop. 2021/22:134, s. 139.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Arbetssökande och utlänningar som undersöker möjligheterna att bedriva näringsverksamhet

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får även under vissa förutsättningar beviljas en utlänning som vill vistas här i landet för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet. Ett sådant uppehållstillstånd får inte beviljas för längre tid än nio månader (5 kap. 9 § UtlL). Bestämmelsen innebär en möjlighet för utlänningar som vill arbeta i Sverige, men som inte har ett konkret anställningserbjudande, att komma hit och söka ett arbete. Detsamma gäller entreprenörer som vill starta och driva företag i Sverige. Uppehållstillståndet är begränsat till vissa högkvalificerade personer[23].

Om en utlänning under tillståndstiden blir erbjuden ett arbete, eller planerar att börja bedriva näringsverksamhet i Sverige, kan han eller hon ansöka om ett uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd eller ett uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet inifrån landet (5 kap. 18 § fjärde stycket och 6 kap. 4 § UtlL).

Bestämmelsen i 5 kap. 9 § UtlL är fakultativ. Omständigheter som talar mot att ett uppehållstillstånd beviljas kan därför beaktas. Det kan till exempel vara att det finns anledning att anta att utlänningen har för avsikt att vistas i Sverige av andra skäl än för att söka arbete eller för att undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet[24].

Familjemedlemmar till utlänningar med vissa uppehållstillstånd

Även familjemedlemmar till den som har uppehållstillstånd för arbete, för vissa typer av studier, för att bedriva näringsverksamhet i Sverige eller som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning kan under särskilda förutsättningar beviljas uppehållstillstånd (4 kap. 4 a, 4 b och 5 c §§ och 4 a kap. 6 § UtlF). Ett sådant uppehållstillstånd får som huvudregel bara beviljas om referenspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen (4 kap. 4 a § UtlF) eller om familjemedlemmen ha sin försörjning ordnad under vistelsen (4 kap. 4 b och 5 c §§ samt 4 a kap. 6 § UtlF). Familjemedlemmen får inte heller, för att beviljas ett uppehållstillstånd

[23] Prop. 2021/22:134 s. 31 f.
[24] Prop. 2021/22:134 s. 141.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

enligt 4 kap. 5 c § och 4 a kap. 6 § UtlF, utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa. En utförlig redogörelse för begreppet hot mot allmän ordning eller säkerhet och likartade begrepp finns i avsnitt 4.12. Uppehållstillståndet ska gälla för samma tid som referenspersonens tillstånd.

3.2.6 Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter

Uppehållstillstånd får beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. En förutsättning är att uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund. Vid bedömningen ska särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet (5 kap. 6 § UtlL).

Uttrycket stanna i Sverige visar att det ska röra sig om personer som redan befinner sig i landet och härifrån söker om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter[25].

Bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter anses förenlig med och ge det skydd som Sveriges konventionsåtaganden kräver[26]. Av ordalydelsen följer vidare att bestämmelsen är av undantagskaraktär.

För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs att en sammantagen bedömning görs av de personliga förhållandena. Regeringen anförde i detta sammanhang följande:

> Vid bedömningen om det föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter som nämns i regeringens förslag ska de olika omständigheter som finns i ärendet vägas samman; omständigheter som kanske inte var för sig, men sammantagna, är tillräckliga för att uppehållstillstånd bör beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter. De skäl som sökanden kan ha för att få stanna ska vara av personlig art, exempelvis fysisk eller psykisk sjukdom, och gälla situationen i Sverige i relation till personens situation i hemlandet. Situationen kan också vara den att sökanden har en anpassning till svenska förhållanden som tillsammans med sjukdom i det enskilda fallet kan anses tillräcklig för uppehållstillstånd på denna grund. Personens situation och upplevelser i hemlandet ingår självfallet också i bedömningen.

[25] Prop. 2004/05:170 s. 188 och 280.
[26] Prop. 2020/21:191 s. 114.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

> Det går inte att uttömmande ange alla de omständigheter som kan beaktas vid denna samlade prövning.[27]

Begreppet hälsotillstånd tillåter att hela hälsoskalan beaktas – graden av friskhet eller sjukdom samt funktionsförmågan. Eftersom det är en samlad bedömning som ska göras i det enskilda fallet, går det inte att isolerat fastlägga när ett visst hälsotillstånd ska leda till uppehållstillstånd.[28]

Det ska också särskilt beaktas om utlänningen har anpassat sig till svenska förhållanden under en avsevärd vistelsetid i Sverige. Det väsentliga här är vilken anknytning han eller hon har fått till Sverige.

Tiden för vistelsen kan inte vara det enda som avgör vid tillståndsprövningen. Det kan inte ställas upp någon exakt gräns för hur lång tid utlänningen ska ha vistats i Sverige för att ha uppnått en tillräckligt stark anknytning till svenska förhållanden[29].

Vid bedömningen av utlänningens anpassning till Sverige måste även hänsyn tas till utlänningens anknytning till hemlandet, till exempel familjemedlemmar som finns kvar där och den tid personen har levt där. Motsvarande gäller för andra länder som det kan bli aktuellt att skicka utlänningen till om han eller hon inte får stanna i Sverige[30].

När det gäller utlänningens situation i hemlandet har rekvisitet inte berörts närmare i förarbetena. Det får dock antas att det som avses är förhållanden som – utan att vara skyddsgrundande – gör att en avvisning till hemlandet framstår som olämplig vid en samlad bedömning av utlänningens situation.

Utöver vad som anges i lagtexten beträffande omständigheter som särskilt ska beaktas vid en samlad bedömning av utlänningens situation hänvisar regeringen i förarbetena till en genomgång som genomförts av Översynsutredningen. Utredningen belyste ett antal omständigheter som vid en samlad bedömning kan vägas in som skäl för uppehållstillstånd på humanitär grund. Dit hör s.k. praktiska verkställighetshinder, social utstötning, traumatisering till följd av tortyr eller liknande, svåra upplevelser i hemlandet eller till följd av människohandel. Andra skäl som nämns är trakasserier på

[27] Prop. 2004/05:170 s. 187.
[28] Prop. 2004/05:170 s. 280.
[29] Prop. 2004/05:170 s. 280.
[30] Prop. 2004/05:170 s. 280 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

grund av kön eller sexuell läggning och humanitära skäl som gäller någon annan än sökanden.[31]

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt bestämmelsen även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer (5 kap. 6 § andra stycket UtlL). Bestämmelsen ändrades den 1 december 2023[32]. Ändringen innebar dels att möjligheten att bevilja barn och vissa vuxna uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter togs bort. För barn ska i stället gälla att de, i likhet med vad som gäller för vuxna, ska få beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter med den skillnaden att det inte ska krävas att de omständigheter som kommer fram har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Regeringen uttalade i samband med ändringen att EU-rätten inte ställer upp något krav på att medlemsstaterna ska ha nationella bestämmelser som möjliggör uppehållstillstånd av humanitära skäl. Bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter för vissa vuxna går utöver vad som krävs för att uppfylla Sveriges konventionsåtaganden. Ett viktigt led i att få till stånd en hållbar migrationspolitik är att den som inte längre har grund för uppehållstillstånd måste återvända till sitt hemland. Det är också en naturlig följd av en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel. Regeringen anser därför att möjligheten för vuxna personer att få stanna i Sverige när deras tidigare grund för uppehållstillstånd har upphört bör begränsas på så sätt att bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter för vissa vuxna tas bort.[33]

Att bestämmelsen ändrats på så vis att det numera krävs synnerligen ömmande omständigheter för att barn ska beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § UtlL innebär en återgång till en reglering som gällde före den 1 juli 2014.

I den då gällande lydelsen av bestämmelsen angavs att det för barn inte skulle krävas att omständigheterna som kommit fram hade samma allvar och tyngd som för en vuxen person, vilket markerade en mer generös prövning av ärenden som rör barn jämfört

[31] SOU 2004:74, Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv, s. 203 ff.
[32] Prop. 2023/24:18.
[33] Prop. 2023/24:18 s. 25 ff.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

med ärenden som rör vuxna. Bestämmelsen avsåg även att markera att barnets individuella skäl för uppehållstillstånd måste prövas särskilt och inte enbart som en del av föräldrarnas ärenden[34]. En återgång till den lydelsen i enlighet med vad som föreslås i utkastet till lagrådsremiss innebär alltså en viss skärpning i förhållande till nuvarande ordning[35]. Det kan med andra ord bli svårare för vissa barn, som inte har en annan grund för uppehållstillstånd, att få stanna i Sverige. För ett barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter kan förslaget även innebära att barnet inte längre uppfyller kraven för att beviljas ett nytt uppehållstillstånd när det tidigare tillståndet löper ut.

Samtidigt ska en samlad bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall fortsatt göras och förslaget innebär dessutom att omständigheterna som kommer fram inte behöver ha samma allvar och tyngd som för vuxna. Inom ramen för bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter finns också utrymme att bevilja uppehållstillstånd i situationer där det annars skulle strida mot Sveriges konventionsåtaganden att vägra uppehållstillstånd. Därtill innebär portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtlL, som har sin grund i artikel 3 i barnkonventionen, att i fall som rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Som lagstiftaren tidigare uttalat får prövningen av barnets bästa dock inte gå så långt att det i princip blir till ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn[36]. Barnkonventionen ställer emellertid ett krav på att en intresseavvägning görs där proportionaliteten av att neka vistelserätt bedöms[37].

Liksom tidigare gäller att en samlad bedömning ska göras av om det finns synnerligen ömmande omständigheter där hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet särskilt ska beaktas. Eftersom det handlar om en återgång till en tidigare lydelse kommer äldre förarbetsuttalanden och praxis kunna ge vägledning framöver, vilket både kan bidra till ökad förutsägbarhet för enskilda och underlätta vid tillämpningen.[38]

Uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 5 kap. 6 § UtlL ska vara tidsbegränsade och gälla i tretton månader. Varje nytt tids-

[34] Prop. 2004/05:170 s. 194 f.
[35] Jfr prop. 2013/14:216 s. 19.
[36] Prop. 1996/97:25 s. 247.
[37] Jfr MIG 2020:24.
[38] Prop. 2023/24:18 s. 27 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

begränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år (5 kap. 6 § tredje stycket UtlL).

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får beviljas om utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd föreligger enligt bestämmelsen och utlänningen uppfyller de särskilda kraven som anges i 5 kap. 7 § UtlL.

3.2.7 Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder

Utlänningar som har utvisats på grund av brott

Tidsbegränsade uppehållstillstånd får beviljas utlänningar som har utvisats på grund av brott av allmän domstol, om det finns hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet (12 kap. 16 b § UtlL). Prövningen enligt den aktuella bestämmelsen är inte en omprövning av den allmänna domstolens beslut. Det är i stället en extraordinär prövning, där hänsyn framför allt tas till vissa förhållanden som har inträffat efter beslutet och som inte rimligtvis har kunnat påverka domstolens avgörande. En samlad bedömning ska göras där samtliga omständigheter i ärendet ska beaktas.[39]

Det kan röra sig om politiska verkställighetshinder (punkt 1), att det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen (punkt 2), medicinska hinder (punkt 3) eller att det finns synnerliga skäl som utgör ett hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet (punkt 4).

Vid bedömningen av om synnerliga skäl enligt 12 kap. 16 b § första stycket 4 UtlL föreligger ska följande särskilt beaktas:

- brottslighetens art och omfattning,
- den tid som har förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades,
- utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet, och
- utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt.

Det förhållandet att brottsligheten varit av allvarlig art eller att den varit särskilt samhällsfarlig kan enligt motiven tala mot att uppehållstillstånd beviljas. Likaså om brottsligheten har varit omfat-

[39] Prop. 2012/13:151 s. 85.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tande eller pågått under en avsevärd del av utlänningens vistelse här i landet. Också den tid som förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades ska vägas in. Det förhållandet att det har gått lång tid efter domen bör dock enligt motiven inte räknas utlänningen till godo om han eller hon har vägrat att medverka till att utvisningsbeslutet kunnat verkställas. Vidare ska utlänningens skötsamhet efter utvisningsbeslutet beaktas. Det förutsätts att utlänningen har respekterat återreseförbudet och även i övrigt har varit skötsam efter det att utvisningsbeslutet meddelades. Återfall i brott är alltså en omständighet som ska beaktas. Det gäller också risken för fortsatt brottslighet. Om det visar sig att utlänningen efter utvisningsbeslutet har dömts för ytterligare brott, att han eller hon är misstänkt för nya brott eller att det finns beaktansvärd risk för ny brottslighet, bör det i första hand övervägas att inte bevilja uppehållstillstånd.[40]

Hänsyn ska också tas till utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt. Enligt vad som anförts i äldre förarbeten kan skäl för att bevilja uppehållstillstånd för den som har utvisats på grund av brott vara att utlänningen lider av en svår sjukdom[41]. I propositionen anges att skäl för att bevilja uppehållstillstånd även kan vara att den dömde har en stark familjeanknytning[42].

Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande gäller även det som anges i 5 kap. 4 § UtlL (se vidare om 5 kap. 4 § UtlL i avsnitt 3.2.12) och även 12 kap. 16 b § tredje stycket andra meningen UtlL. Det innebär att uppehållstillstånd i sådana fall ska beviljas utlänningen, om inte synnerliga skäl talar mot detta. Sådana skäl kan till exempel vara att den dömde är exkluderad från internationellt skydd enligt flyktingkonventionen eller har begått mycket grova brott. I propositionen framhölls att det inte går att bortse från att nya omständigheter kan uppkomma som gör det möjligt att senare verkställa utvisningsbeslutet. Situationen i utlänningens hemland kan till exempel genomgå en politisk förändring[43]. Om det finns sådana skäl mot uppehållstillstånd som

[40] Prop. 2012/13:151 s. 86.
[41] Prop. 1988/89:86 s. 193.
[42] Prop. 2012/13:151 s. 86.
[43] Prop. 2012/13:151 s. 87.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

avses i 5 kap. 4 § är alternativet att avstå från att verkställa utvisningsbeslutet[44].

Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan det tidsbegränsade uppehållstillståndet gäller. Under vissa förutsättningar får även ett permanent uppehållstillstånd beviljas (12 kap. 16 c § UtlL). För att en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs bland annat att de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllda.

Utlänningar med andra typer av avvisningsbeslut eller utvisningsbeslut

Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder som inte är bestående

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs (5 kap. 11 § UtlL). Detta gäller dock inte när allmän domstol har beslutat om utvisning på grund av brott.

Om Migrationsverket finner att en sådan utlänning bör beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b §, ska verket med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut om uppehållstillstånd hade kunnat överklagas (jämför 5 kap. 20 § andra stycket UtlL).

Bestämmelsen är tillämplig om det saknas annan grund för att bevilja en utlänning uppehållstillstånd, men då det före ett avlägsnandebeslut visar sig att ett sådant beslut inte skulle gå att verkställa under en viss tid. Om den beslutande myndigheten eller domstolen bedömer att avvisning eller utvisning bör ske, men att ett längre rådrum än vad som normalt medges krävs för verkställighet, kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelas samtidigt med ett avlägsnandebeslut som får verkställas efter viss tid. I vissa fall kan anstånd beslutas i samband med ett avlägsnandebeslut utan att beslutet behöver förenas med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Anstånd får i stället beslutas till en tidpunkt när verkställighet är möjlig, till exempel med hänsyn till sökandens hälsotillstånd. När det råder ett tillfälligt verkställighetshinder bör valet mellan de olika beslutsalternativen göras utifrån verkställighetshindret i det enskilda fallet. Om verkställighetshindret bedöms vara *bestående* under så lång tid att

[44] Prop. 2004/05:170 s. 278.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

utlänningen kan bedömas få en särskild anknytning till Sverige, får ett uppehållstillstånd beviljas. Då blir bestämmelsen i 5 kap. 6 § om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter tillämplig.[45]

Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder med anledning av nya omständigheter

När en utlänning inom ramen för ett verkställighetsärende åberopar nya omständigheter måste både 12 kap. 18 och 19 §§ UtlL beaktas, eftersom de nämnda bestämmelserna samverkar[46].

Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att det av olika skäl finns hinder mot verkställighet får Migrationsverket alltså bevilja ett uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § UtlL.

Barn får beviljas uppehållstillstånd om det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas, även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer (12 kap. 18 § andra stycket UtlL).

Meddelas inte uppehållstillstånd fortsätter verkställigheten. En prövning kan då i vissa fall komma att aktualiseras enligt 12 kap. 19 § UtlL. Av denna bestämmelse följer att Migrationsverket under vissa angivna förutsättningar ska ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning, om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft åberopar nya omständigheter. Detta gäller bara i det fall ett beslut om uppehållstillstånd inte kan meddelas enligt 12 kap. 18 § UtlL.

Migrationsverket får bevilja uppehållstillstånd, om det kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns politiska eller andra beaktansvärda verkställighetshinder eller att beslutet av annan särskild anledning inte bör verkställas. Det kan exempelvis röra sig om medicinska hinder eller omständigheter som kan göra att en verkställighet i det enskilda fallet framstår som orimlig.

Migrationsöverdomstolen har konstaterat att en ny omständighet som åberopas i ett verkställighetsärende och som rör ett lands

[45] Prop. 2004/05:170 s. 283.
[46] Prop. 2004/05:170 s. 225.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

vilja och möjlighet att ta emot en utlänning både kan vara ett praktiskt hinder och ett politiskt verkställighetshinder. Det krävs en bedömning i varje enskilt fall för att avgöra om verkställighetshindret enbart är av praktisk natur eller om det även hänför sig till utlänningens behov av skydd. Medan migrationsdomstolarna har en begränsad roll i den prövning som kan förekomma på verkställighetsstadiet är det Migrationsverket som har ett ansvar att självmant och kontinuerligt beakta de nya omständigheter som kommer fram i ett verkställighetsärende.[47]

Av 12 kap. 18 § tredje stycket UtlL framgår att konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder i vissa fall ska beaktas särskilt vid bedömningen enligt första stycket tredje punkten. Det gäller alltså vid bedömningen av om det kommit fram nya omständigheter som innebär att det finns särskild anledning att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning inte bör verkställas. Det gäller om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning[48] skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige. Stark anknytning har här samma innebörd som i 5 kap. 18 § andra stycket 5 UtlL.

Vid hinder mot verkställighet av ett avlägsnandebeslut som beror på att utlänningen riskerar förföljelse vid ett återsändande ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om tre år beviljas. Detta gäller bara om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får inte vara kortare än ett år. I övrig fall ska uppehållstillståndet gälla i längst tretton månader (12 kap. 18 a § UtlL).

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och hindret mot verkställighet enligt 18 § första stycket är bestående och de särskilda kraven i 5 kap. 7 § är uppfyllda (12 kap. 18 a § UtlL).

[47] MIG 2011:26.
[48] Enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4, 5 kap. 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket UtlL.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3.2.8 Uppehållstillstånd som bevisperson

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader ska enligt 5 kap. 15 § första stycket UtlL ges till en utlänning som vistas här och behövs som bevisperson. För att ett sådant tillstånd ska beviljas krävs att följande förutsättningar är uppfyllda.

- *Det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras.* Till skillnad från i andra fall beviljas dessa tillstånd inte i utlänningens intresse utan av skäl som har att göra med statens intresse och behov av utlänningens medverkan i utredning om allvarlig brottslighet. Tillståndet kan endast ges till den som vistas i Sverige. I motiven framhålls att bestämmelsen inte är tillämplig vid rena bötesbrott och att möjligheten att låta någon vistas i Sverige under brottmålsprocessen i första hand bör inriktas på fall där kvalificerad eller allvarlig brottslighet utreds eller där det kan misstänkas att sådan brottslighet kan uppdagas[49]. Förundersökningsledarens uppfattning om behovet av utlänningens medverkan i brottsutredning och rättegång bör därför vara av avgörande betydelse vid Migrationsverkets prövning av en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd[50].
- *Utlänningen visar en klar vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna.* Vad som krävs för att utlänningen ska anses ha klart visat sin vilja att samarbeta kan inte anges generellt utan får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I motiven understryks vikten av förståelse för utlänningens svårigheter i vissa fall – till exempel för en ung flicka som utnyttjats till prostitution – att ta ställning till frågan om samarbete[51].

[49] Prop. 2006/07:53 s. 17.
[50] Prop. 2006/07:53 s. 21.
[51] Prop. 2006/07:53 s. 22.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- *Utlänningen har brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser.* Kravet är ställt utifrån statens intresse av att kunna utreda brottsligheten. Om kontakten med gärningsmännen bryts minskar risken för ett beroendeförhållande till dessa som skulle kunna påverka utlänningen att inte fullfölja samarbetet med myndigheterna.[52]
- *Hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten talar inte emot att tillstånd beviljas.* När tillstånd övervägs ska alltså även säkerhetsaspekten vägas in. Begreppet allmän ordning och säkerhet har en unionsrättslig innebörd. En mer utförlig redogörelse för begreppet och dess betydelse i svensk utlänningsrätt finns i avsnitt 4.12. Om Migrationsverket bedömer att det kan föreligga hinder mot att meddela uppehållstillstånd på grund av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet, bör verket samråda med Polismyndigheten[53].

Bestämmelsen infördes i 1989 års utlänningslag den 1 oktober 2004[54] och överfördes till 5 kap. 15 § UtlL. Som en följd av rådets direktiv 2004/81/EG om offer för människohandel genomfördes den 1 juli 2007 ändringar och kompletteringar av bestämmelsen[55]. I artikel 8 i direktivet anges att det tidsbegränsade uppehållstillståndet för medverkan vid brottsutredning inte får gälla kortare tid än sex månader. Tillståndet kan förlängas och då gäller ingen minsta tid. Minimigränsen får enligt propositionen ses som en markering av att det måste finnas någon förutsebarhet när det gäller utlänningens vistelse här.[56]

Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i 5 kap. 15 § första stycket 1 och 4 UtlL är uppfyllda. Ett sådant uppehållstillstånd får även förlängas utifrån de förutsättningar som anges i bestämmelsen (5 kap. 15 § andra stycket UtlL).

Det ska vidare noteras av Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution genom sitt betänkande

[52] Prop. 2006/07:53 s. 23.
[53] Prop. 2006/07:53 s. 24.
[54] Prop. 2003/04:35.
[55] Prop. 2006/07:53.
[56] Prop. 2006/07:53 s. 24.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

SOU 2023:97 har föreslagit en ändring av 5 kap. 15 § UtlL innebärande ett nytt tredje stycke. Enligt förslaget ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader också ges till en utlänning som vistas här, om det behövs för att en individuell plan för att lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna upprättas av socialtjänsten och genomföras och om de förutsättningar som anges i första stycket 4 är uppfyllda.

I betänkandet framhålls bland annat att ett uppehållstillstånd längre än 30 dagar, vilket kan möjliggöra hjälp och stöd från socialtjänst och hälso- och sjukvård, i dagsläget är villkorat av att det pågår en förundersökning eller rättegång. Vuxna och barn som är utsatta för människohandel, men också personer som utnyttjas i prostitution och som ofta i realiteten är människohandelsoffer, får därför i dag inte den hjälp och det skydd och stöd de har rätt till enligt Sveriges internationella åtaganden. Den som inte är svensk medborgare och inte har uppehållstillstånd eller annan uppehållsrätt som ger tillgång till insatser och vård från socialtjänst och hälso- och sjukvård, kan behöva ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att kunna få del av samordnat stöd i ett individuellt utformat exitprogram. Liksom vid tidsbegränsade uppehållstillstånd knutna till förundersökning eller rättegång, bör en förutsättning för ett tillstånd knutet till en individuell exitplan vara att hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas. När tillstånd övervägs ska alltså även säkerhetsaspekten vägas in.[57] Utredningen hade föreslagit att ändringarna skulle ha trätt i kraft den 1 januari 2025.[58]

[57] SOU 2023:97 s. 345 ff.
[58] Betänkandet har – liksom betänkandet SOU 2023:98 – remissbehandlats och förslagen bereds vidare inom Regeringskansliet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3.2.9 Uppehållstillstånd för utlänning som samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen

En utlänning med uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § UtlL får, efter egen ansökan, för tiden efter tillståndets giltighetstid beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om utlänningen

- har samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 §, och
- har väckt talan om innestående ersättning för arbete enligt lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (5 kap. 15 d § UtlL).

Paragrafen tillkom 2013 vid genomförandet av sanktionsdirektivet 2009/52/EG[59]. Enligt artikel 6.5 i sanktionsdirektivet ska i nationell lagstiftning fastställas villkor för förlängning av uppehållstillstånden för tredjelandsmedborgare som varit anställda i strid mot direktivet, så att de gäller till dess utlänningen har fått ut eventuell innestående ersättning för sitt arbete.

Möjligheten att bevilja ett ytterligare tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt denna paragraf bör enligt propositionen begränsas till fall där en utlänning, som har samarbetat i det straffrättsliga förfarandet, påstår att han eller hon har anställts i strid mot sanktionsdirektivets förbud. Dessutom krävs att utlänningen har väckt talan mot en angiven arbetsgivare angående innestående ersättning för det arbete som utlänningen utfört under anställning i strid mot direktivets förbud. Talan kan ha väckts antingen vid allmän domstol eller genom betalningsföreläggande vid Kronofogdemyndigheten. Samarbetet med de brottsutredande måste alltså ha inletts. Förundersökningsledarens bedömning av om samarbetskravet är uppfyllt bör vara av avgörande betydelse vid Migrationsverkets prövning av en ansökan om ett ytterligare tidsbegränsat uppehållstillstånd.[60]

[59] Prop. 2012/13:12.
[60] Prop. 2012/13:125 s. 96 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3.2.10 Uppehållstillstånd för en utlänning som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete

Vidare får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, på ansökan av Polismyndigheten, beviljas en utlänning som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen (1984:387). Uppehållstillståndet ska gälla i minst ett år (5 kap. 15 b § UtlL).

En bestämmelse om särskilt personsäkerhetsarbete i polislagen trädde i kraft den 1 juli 2006. De närmare bestämmelserna om särskilt personsäkerhetsarbete finns i förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. Av förordningen framgår att skyddspersoner ska få hjälp med de säkerhetsåtgärder som bedöms möjliga och nödvändiga att genomföra. De personkategorier som kan komma i fråga är misstänkta, tilltalade, målsägande, vittnen och andra som medverkar eller har medverkat i förundersökning eller rättegång som rör grov eller organiserad brottslighet (bevispersoner), polisinformatörer i frågor som rör grov eller organiserad brottslighet och anställda inom rättsväsendet. Närstående till de uppräknade kategorierna omfattas också av bestämmelsen. Om det finns särskilda skäl kan även andra personer omfattas av särskilt personsäkerhetsarbete.

Genom bestämmelsen infördes en grund för tidsbegränsat uppehållstillstånd för utländska skyddspersoner. Bestämmelsen har främst betydelse för tredjelandsmedborgare. EES-medborgare som är aktuella för särskilt personsäkerhetsarbete har i regel uppehållsrätt enligt bestämmelserna i 3 a kap UtlL. Att utlänningen ska vara föremål för särskilt personsäkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen innebär bland annat att Polismyndigheten ska ha ingått en överenskommelse med en utländsk brottsbekämpande myndighet med stöd av 18 § förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. Endast Polismyndigheten kan ansöka om uppehållstillstånd.

En utlänning som har beviljats ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd ska när tillståndet löper ut, på ansökan av Polismyndigheten, beviljas ett permanent uppehållstillstånd om han eller hon fortfarande är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen (5 kap. 16 a § UtlL).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3.2.11 Uppehållstillstånd för barn och deras vårdnadshavare i vissa fall

Placering enligt 6 kap. 11 a § socialtjänstlagen

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska, efter ansökan av socialnämnden, beviljas ett barn som avses bli placerat här i landet enligt 6 kap. 11 a § socialtjänstlagen (2001:453) om uppehållstillstånd behövs för vistelsen. Uppehållstillståndet ska gälla i minst ett år (5 kap. 15 c § UtlL).

Bestämmelsen reglerar frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd för barn som avses bli placerade här i landet med stöd av Bryssel II-förordningen eller 1996 års Haagkonvention.[61]

Genom paragrafen infördes en grund för tidsbegränsat uppehållstillstånd för utländska barn i den nu angivna situationen. I propositionen framhålls att bestämmelsen främst har betydelse för tredjelandsmedborgare, men även kan tillämpas i fråga om EU-medborgare och andra EES-medborgare. Endast socialnämnden kan ansöka om uppehållstillståndet, som ska gälla i minst ett år. Bedömer socialnämnden att placeringen kommer att pågå under en längre tid än ett år, bör nämnden ansöka om att det tidsbegränsade uppehållstillståndet ska gälla under den tiden[62].

Ett barn som har beviljats ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd ska, när tillståndet löper ut, på ansökan av socialnämnden beviljas ett permanent uppehållstillstånd, om barnet fortfarande är placerat här i landet (5 kap. 16 b § UtlL).

Placering enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får även beviljas en utlänning som behöver vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU (5 kap. 12 § UtlL). Bestämmelsen tar sikte på situationen där ett utländskt barn behöver vård enligt LVU. I sådana fall får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges barnet under den tid som behövs för vården. Det är här fråga om en principiell rätt till uppehållstillstånd[63].

[61] Prop. 2011/12:85.
[62] Prop. 2011/12:85 s. 70.
[63] Prop. 1996/97:25 s. 286.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Om motsvarande vård kan ges i hemlandet saknas det skäl att bevilja uppehållstillstånd i Sverige. De tillståndsgivande myndigheterna bör bland annat i sådana fall först inhämta yttrande från socialnämnden. I propositionen har redovisats de närmare överväganden som bör göras i dessa fall[64].

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats ett barn enligt den aktuella bestämmelsen får även barnets vårdnadshavare beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (5 kap. 14 § UtlL).

Faderskapsutredning

Vidare får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas ett barn eller en man, om barnets eller mannens närvaro i Sverige är nödvändig för att en faderskapsutredning ska kunna genomföras (5 kap. 13 § UtlL). Uppehållstillstånd ska beviljas endast om det finns svensk domsrätt i ärendet enligt lag (1985:367) om föräldraskap i internationella situationer. Det innebär att det i regel krävs att antingen barnet eller den presumtive fadern har sin hemvist här i landet. I den utsträckning en faderskapstalan kan fortsätta även efter det att barnet och modern har lämnat landet finns inte något behov av uppehållstillstånd. Om den utpekade fadern begått brott eller annan särskild anledning finns måste dock en avvägning göras mellan barnets intresse av att få faderskapsfrågan utredd och det allmänna intresset av att vederbörande lämnar landet.[65]

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats ett barn enligt den aktuella bestämmelsen får även barnets vårdnadshavare beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (5 kap. 14 § UtlL).

3.2.12 Uppehållstillstånd efter beslut av vissa internationella organ

Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, har kommit fram till att ett beslut om avvisning eller utvisning i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande, ska uppehållstillstånd ges till den som omfattas av

[64] Prop. 1996/97:25 s. 268 f.
[65] Prop. 1996/97:25 s. 267 f. och s. 287.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

beslutet. Detta gäller såvida inte synnerliga skäl talar mot att uppehållstillstånd ges (5 kap. 4 § UtlL).

Avvisnings- och utvisningsbeslut kan på talan av sökanden prövas av sådana internationella organ som har behörighet att pröva enskilda klagomål. Sådan behörighet har bland annat den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (Europadomstolen) samt FN:s övervakningskommittéer, däribland FN-kommittén mot tortyr (CAT). Av artikel 46 p. 1 i Europakonventionen följer en ovillkorlig skyldighet att respektera Europadomstolens domar. Någon motsvarande skyldighet finns inte vad gäller beslut meddelade av FN:s övervakningskommittéer, däribland CAT. Det finns dock ett starkt politiskt intresse av att kommitténs avgöranden i enskilda ärenden respekteras. Detta gäller naturligtvis också för avgöranden mot Sverige. För att efterkomma en dom eller ett beslut räcker det att det säkerställs att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte verkställs. För att undvika oklara verkställighetssituationer är det dock mest ändamålsenligt att uppehållstillstånd beviljas i fall av konstaterade konventionsbrott av nu aktuellt slag.[66]

Bestämmelsen om uppehållstillstånd i de nu aktuella situationerna är inte undantagslös. Det kan finnas synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd också i sådana fall då en utvisning eller avvisning har ansetts utgöra konventionsbrott. Alternativet är att avstå från att verkställa beslutet. Bland de personer som en sådan dom eller sådant beslut kan gälla kan finnas personer som är exkluderade från internationellt skydd enligt flyktingkonventionen och mycket grova brottslingar. Det går inte att bortse från att nya omständigheter kan uppkomma som gör det möjligt att senare verkställa beslutet. Situationen i hemlandet kan till exempel genomgå en radikal politisk förändring.[67]

3.2.13 Tribunalvittnen

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst ett år ska enligt 22 kap. 2 § UtlL ges till en utlänning för vilken en framställan om omplacering av vittne eller nära anhörig till vittne har gjorts från en internationell domstol eller tribunal, om framställan bedöms vara

[66] Prop. 2004/05:170 s. 278.
[67] Prop. 2004/05:170 S. 278.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

berättigad. Med vittne avses i denna bestämmelse den som har vittnat eller kommer att vittna i förhandlingar inför en internationell domstol eller tribunal i enlighet med dess procedur- eller bevisupptagningsregler.

Med nära anhörig till vittne avses vittnets make eller sambo, barn som är beroende av vittnet samt annan anhörig till vittnet som ingår i samma hushåll som vittnet och mellan vilka det föreligger ett särskilt beroendeförhållande.

Om en framställan enligt första stycket anses berättigad får uppehållstillstånd vägras endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en utlänning är utesluten från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b § UtlL eller att en flykting får vägras uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtlL.

Att utlänningen finns i landet utgör inget hinder mot att bevilja honom eller henne uppehållstillstånd som vittne eller nära anhörig till vittne[68]. Har de formella kraven iakttagits, och är domstolens framställan i övrigt berättigad, bör som regel uppehållstillstånd beviljas[69].

En utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 22 kap. 2 § UtlL ska ges fortsatt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd, om detta bedöms som nödvändigt av den internationella domstolen eller tribunalen. Om utlänningen ges ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd ska tillståndstiden bestämmas till minst ett år (22 kap. 3 § första stycket UtlL).

En utlänning som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 22 kap. 2 eller 3 §§ UtlL ska ges arbetstillstånd under den tid som uppehållstillståndet gäller (22 kap. 4 § UtlL).

3.2.14 Uppehållstillstånd efter beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet

Tidsbegränsade uppehållstillstånd ska även beviljas personer som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet[70]. Detta är ett s.k. uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

[68] Prop. 2004/05:172 s. 29 f.
[69] Prop. 2004/05:172. s. 26 f.
[70] Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna avdetta.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

(21 kap. 2 § UtlL). Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd är bland annat aktuella för utlänningar som flytt kriget i Ukraina.

Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får enligt bestämmelsens andra stycke vägras endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en utlänning är utesluten från att vara flykting enligt 4 kap. 2 b § UtlL eller att en flykting får vägras uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtlL. Det är samma rekvisit för att vägra uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som de som gäller för att vägra flyktingar asyl. Anledningen till detta är att det kan finnas flyktingar som ännu inte har fått sin sak prövad bland de personer som kan komma i fråga för tillfälligt skydd[71].

Det tillfälliga skydd som följer av rådets genomförandebeslut[72] om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i massflyktsdirektivet, med följden att tillfälligt skydd införs, ska gälla även för en utlänning som lagligen befann sig i Sverige före den 22 december 2023, om han eller hon är

- ukrainsk medborgare,
- en utlänning som åtnjöt internationellt skydd eller motsvarande nationellt skydd i Ukraina före den 24 februari 2022, eller
- en familjemedlem till en person som avses i 1 och 2.

För att skyddet ska gälla krävs att utlänningen inte är dömd för ett brott som har ett maximistraff på minst två års fängelse i straffskalan. Detta krav gäller dock inte vid ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd (4 kap. 19 h § UtlF).

3.2.15 Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare

Reglerna om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning finns i UtlL och UtlF och bygger på rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning[73] (VABO-direktivet)[74].

---

[71] Prop. 2001/02:185 s. 118.
[72] (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022.
[73] Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.
[74] Direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning är under omarbetning. Läs mer om det förslag som gäller omarbetning av direktivet i avsnitt 4.9.2.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Direktivet syftar till att tredjelandsmedborgare som har vistats under en längre tid i en medlemsstat ska kunna få en särskild ställning, som varaktigt bosatta. Som varaktigt bosatt har en tredjelandsmedborgare särskilda rättigheter som liknar dem som unionsmedborgare har. Flyktingar och alternativt skyddsbehövande omfattades ursprungligen inte av direktivets tillämpningsområde men är genom en ändring inkluderade.[75]

Direktivet ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på en medlemsstats territorium (artikel 3.1). Den personkrets som omfattas av 5 a kap. 1 § UtlL är densamma som den personkrets som omfattas av direktivet[76]. Med laglig vistelse avses en vistelse som innebär att en utlänning antingen har tillstånd att vistas här eller får vistas här medan en ansökan om uppehållstillstånd prövas[77].

En utlänning som uppfyller kriterierna för ställning som varaktigt bosatt ska få ett EU-uppehållstillstånd som ska gälla i minst fem år (artikel 8.2). EU-uppehållstillståndet är inte ett separat tillstånd i rättslig mening, utan enbart ett bevis på att en utlänning har beviljats ställning som varaktigt bosatt. Den som har ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat har under vissa villkor rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat (artikel 14–23).

Medlemsstaterna får också utfärda uppehållstillstånd som gäller permanent eller tills vidare på förmånligare villkor än de som anges i direktivet (artikel 13). Sverige har valt att göra detta genom att en person som beviljas ställning som varaktigt bosatt ska ges ett permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 b § UtlL). Det ska också utfärdas ett EU-uppehållstillstånd (4 kap. 19 a § UtlF). Det sätt på vilket direktivet har genomförts i Sverige medför att en person med ställning som varaktigt bosatt i Sverige behöver ett permanent uppehållstillstånd för att tillförsäkras alla de rättigheter som föreskrivs i direktivet.

En ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska beviljas om sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med

[75] Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd och prop. 2013/14:83 s. 32.
[76] Prop. 2013/14:83 s. 36.
[77] Prop. 2016/17:61 s. 17, prop. 2011/12:60 s. 26 och prop. 2004/05:170 s. 281.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

uppehållstillstånd (5 a kap. 1 § första stycket UtlL).[78] Detsamma gäller om sökanden har vistats inom Europeiska unionens medlemsstaters territorier utan avbrott under minst fem år och under denna tid haft EU-blåkort i en eller flera medlemsstater (5 a kap. 1 a § första stycket UtlL)[79]. Som redan nämnts beviljas den som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige ett permanent uppehållstillstånd. Ställning som varaktigt bosatt och innehav av permanent uppehållstillstånd är dock två olika tillstånds- och statusregleringar som löper parallellt.[80]

Om en person utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet får han eller hon dock inte beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap. 3 § UtlL). Begreppet hot mot allmän ordning eller säkerhet och vad som kan omfattas av det behandlas mer utförligt i avsnitt 4.12.

För att få ställning som varaktigt bosatt krävs att den sökande fullt ut kan försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda (5 a kap. 2 § UtlL). I förarbetena[81] framhålls att hänsyn bör tas till den ekonomiska förmågan både hos sökanden och hos familjemedlemmarna. Det får enligt direktivet även ställas andra krav.

En ställning som varaktigt bosatt kan återkallas enligt 5 a kap. 5 § UtlL om den som beviljats sådan ställning

1. medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få ställningen,
2. utvisas,
3. utgör ett hot mot allmän ordning,
4. har vistats utanför Europeiska unionens medlemsstaters territorier under tolv månader i följd,
5. har vistats utanför Sveriges territorium under sex år i följd, eller
6. får ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat.

[78] Tidigare krävdes att sökanden hade ett permanent uppehållstillstånd vid ansökningstillfället men sedan mars 2017 gäller att det endast krävs ett uppehållstillstånd. Bestämmelsen omfattar även en sökande som vistats i Sverige på annan grund som lagligen bosatt.
[79] Med anledning av genomförandet av det nya blåkortsdirektivet kommer bestämmelsen enligt förslag i Ds 2023:6 att få en delvis annan lydelse.
[80] I förarbetena anges att frågan om de två parallella systemen får betydelse i de fall då en person antingen förlorar sitt permanenta uppehållstillstånd eller sin status som varaktigt bosatt (prop. 2005/06:77, s. 158 f.).
[81] Prop 2005/06:77 s. 143.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Om ställning som varaktigt bosatt i Sverige har beviljats en utlänning som vistats inom Europeiska unionens medlemsstaters territorier utan avbrott under minst fem år och under denna tid haft EU-blåkort i en eller flera medlemsstater, ska tidsperioden i första stycket 4 vara tjugofyra månader (5 a kap. 5 § andra stycket UtlL).

Den som förlorat sin ställning som varaktigt bosatt i Sverige på grund av vistelse utanför Sveriges respektive Europeiska unionens medlemsstaters territorier ska enligt 5 a kap. 6 § UtlL återfå denna efter ansökan, oavsett kraven på vistelsetid enligt 1 eller 1 a §, om

- han eller hon har beviljats ett permanent uppehållstillstånd eller ett uppehållstillstånd syftande till bosättning enligt 5 kap.,
- försörjningskravet i 2 § är uppfyllt, och
- det inte finns något hinder enligt 3 §.

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som på grund av vistelse utanför Sverige förlorat sitt uppehållstillstånd ska, efter anmälan, ges ett nytt uppehållstillstånd om han eller hon återvänder till Sverige för att bosätta sig här (5 kap. 2 c § UtlL).

Återtagande av utlänning med ställning som varaktigt bosatt

Situationen kan uppstå när en utlänning som har flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring i Sverige, men som samtidigt har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, blir ålagd att lämna den staten. Utlänningen ska då återtas till Sverige. Detsamma gäller familjemedlemmar till en sådan utlänning, om de har ålagts att lämna den andra EU-staten genom ett beslut som har fattats i samband med beslutet avseende utlänningen (4 kap. 5 d § UtlL).

Om en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har återtagits har getts uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd för samma tid ges också till hans eller hennes familjemedlemmar som har återtagits enligt samma bestämmelse. Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 kap. 2 a § UtlL).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Om en annan EU-stat har ålagt en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige att lämna den staten, ska han eller hon återtas till Sverige. Detsamma gäller hans eller hennes familjemedlemmar, om de har ålagts att lämna den andra EU-staten genom ett beslut som har fattats i samband med beslutet avseende utlänningen (5 a kap. 7 § UtlL). Om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har återtagits till Sverige enligt 5 a kap. 7 § UtlL har getts uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd för samma tid också ges till hans eller hennes familjemedlemmar som har återtagits enligt samma bestämmelse. Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 kap. 2 d § UtlL). Begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet och vad som kan omfattas av det behandlas mer utförligt i avsnitt 4.12.

3.2.16 Uppehållstillstånd för schweiziska medborgare och utlänningar med ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat

En schweizisk medborgare eller en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska beviljas uppehållstillstånd. Detta gäller under förutsättning att han eller hon visar upp ett giltigt pass eller identitetskort och omfattas av någon av de situationer som anges i bestämmelsen, som exempelvis att han eller hon har ett anställningsbevis som arbetstagare eller är egen företagare och kan visa detta genom en handling (4 kap. 9 § första stycket UtlF).

Uppehållstillstånd ska dock inte beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 kap. 17 § tredje stycket UtlL).

Uppehållstillstånd ska vidare beviljas en schweizisk medborgare under de förutsättningar som sägs i artikel 2 i kommissionens förordning[82] om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där (4 kap. 11 § UtlF).

[82] (EEG) nr 1251/70 av den 29 juni 1970.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Även anhöriga till en medborgare i Schweiz ska under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd (4 kap. 16 § UtlF med hänvisning till artikel 3 i bilaga I till avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer). Detsamma gäller familjemedlemmar till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat (4 kap. 16 a § UtlF).

3.2.17 Särskilda krav för permanent uppehållstillstånd

Det ställs särskilda krav för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Som huvudregel gäller dessa krav alla utlänningar som ansöker om permanent uppehållstillstånd. De särskilda kraven innebär dels att utlänningen ska kunna försörja sig (försörjningskravet), dels att det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas (vandelskravet). Bestämmelser om detta finns i 5 kap. 7 § UtlL. I 5 kap. 8 § UtlL finns bestämmelser om undantag från de särskilda kraven.

Migrationsöverdomstolen har uttalat att innan ett permanent uppehållstillstånd beviljas enligt 5 kap. 7 § UtlL måste det säkerställas att det finns tillräckligt underlag i målet för att kunna avgöra om utlänningens försörjningsförmåga har viss varaktighet och att det vid en framåtsyftande bedömning inte råder tveksamhet om utlänningens förväntade levnadssätt.[83]

Försörjningskravet

Försörjningskravet innebär att utlänningen ska kunna försörja sig och att inkomsterna ska komma från anställning eller näringsverksamhet eller en kombination av dessa. Det finns inget krav på att utlänningen ska ha uppfyllt försörjningskravet även för viss tidsperiod innan ansökan om permanent uppehållstillstånd ges in. [84]

Av 4 kap. 4 e § UtlF framgår bland annat att försörjningskravet i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllt om utlänningen har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmät-

[83] MIG 2023:4.
[84] Prop. 2020/21:191 s. 68 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Beräkningen ska endast göras med beaktande av vad som behövs för försörjning av utlänningen själv och inte eventuella familjemedlemmar. För att försörjningskravet ska anses vara uppfyllt måste försörjningsförmågan ha en viss varaktighet.

När det gäller vilken varaktighet som försörjningsförmågan ska ha för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas bör det krävas en högre grad av etablering på arbetsmarknaden än vid tidsbegränsat uppehållstillstånd. Försörjningsförmågan ska därför kunna bedömas bestå under längre tid än ett år för att ha en sådan varaktighet som avses i 4 kap. 4 e § UtlF.[85]

Undantag från försörjningskravet

Utlänningar som är barn och utlänningar som har rätt att uppbära inkomstgrundande ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken är undantagna från kravet på försörjning som gäller för permanent uppehållstillstånd. Sådant undantag gäller även om det finns särskilda skäl (5 kap. 8 § första stycket UtlL).

Vandelskravet

Vandelskravet innebär att hänsyn ska tas till utlänningens förväntade levnadssätt och att permanent uppehållstillstånd endast bör beviljas om det inte råder någon tveksamhet avseende detta. Det är en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet som ska göras. Möjligheten att neka permanent uppehållstillstånd på grund av vandel är inte reserverat enbart till grövre brottslighet, utan det kan även förekomma fall när mindre grov brottslighet i förening med allvarlig misskötsamhet väcker tveksamhet om huruvida permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Det är dock inte tillräckligt med mer bagatellartade förseelser. Det finns möjlighet att beakta både karaktären av misskötsamheten och den tid som förflutit inom ramen för den framåtsyftande helhetsbedömning som

[85] MIG 2023:18.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ska göras i varje enskilt fall. Några särskilda karenstider för hur länge ett misskötsamt leverne ska kunna beaktas finns inte[86].

Regeringen har i äldre förarbeten uttalat att det kan te sig stötande att den som gjort sig skyldig till relativt allvarlig brottslighet omedelbart därefter beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Om brottsligheten inte är så allvarlig att domstol beslutat om utvisning, borde i första hand prövas om brottsligheten ska leda till ett avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Skäl att meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd borde därför i huvudsak föreligga om omständigheterna är sådana att uppehållstillstånd borde vägras men det för tillfället inte skulle vara möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut. Så kan vara fallet när förhållandena i sökandens hemland gör en verkställighet dit omöjlig för tillfället men där en ändring av förhållandena bedöms som möjlig inom överskådlig tid.[87]

Migrationsöverdomstolen ansåg i ett avgörande att skäliga misstankar om upprepad våldsbrottslighet som antecknats i misstankeregistret, samt tidigare utfärdat besöksförbud, väckte tveksamhet om utlänningens förväntade levnadssätt. Vid en samlad bedömning av denna tveksamhet och övriga omständigheter i målet fann Migrationsöverdomstolen skäl att enligt 5 kap. 7 § UtlL tidsbegränsa uppehållstillståndet.[88] Den praxis som rättsfallet återspeglar bör enligt vår mening fortfarande gälla. Det innebär att en samlad bedömning ska göras beträffande omständigheterna i det enskilda fallet där skälen för uppehållstillstånd måste vägas mot omständigheterna som väcker tveksamhet kring den framtida vandeln. Inom ramen för den bedömningen finns även utrymme att beakta brott som begåtts utomlands. I likhet med vad som gäller vid en prövning enligt 5 kap. 17 § UtlL är en rimlig utgångspunkt att hänsyn då får tas till att straffmätningen för samma brott kan skilja sig mycket mellan olika länder och att bedömningen då bör ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige.[89]

I ett senare avgörande har Migrationsöverdomstolen bedömt att misshandel av normalgraden, som begicks fem och ett halvt år tidigare, väcker tveksamhet om utlänningens förväntade levnadssätt. Vid en samlad och framåtsyftande bedömning av denna tveksamhet

[86] Prop. 2020/21:191 s. 70 och 169.
[87] Prop. 1994/95:179 s. 49 f.
[88] MIG 2010:19.
[89] Prop. 2020/21:191 s. 70.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

och övriga omständigheter i målet har det inte funnits förutsättningar att bevilja ett permanent uppehållstillstånd.[90]

Undantag från vandelskravet

Vandelskravet ska inte tillämpas på utlänningar under 15 år (5 kap. 8 § andra stycket UtlL). När det tas ställning till om barn som är 15 år och äldre uppfyller vandelskravet ska det göras en helhetsbedömning i varje enskilt fall, där bland annat barnets rättigheter enligt barnkonventionen beaktas.

Angående åldersgränsen för vandelskravet uttalar regeringen i förarbetena att det skulle det vara stötande om en person som begått ett allvarligt brott som 17-åring ska beviljas permanent uppehållstillstånd medan en person som är några månader äldre och som begått samma brott får avslag på sin ansökan. Båda kan straffrättsligt hållas ansvariga för sina handlingar och följden av ett avslag på en ansökan om permanent uppehållstillstånd är att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas.[91]

Utlänningar som är helt undantagna från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd

De särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § UtlL gäller inte en utlänning som ska beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 2 § UtlL (s.k. kvotflyktingar) eller 5 kap. 2 b eller c § UtlL (utlänningar med ställning som varaktigt bosatta i Sverige).

Det gäller inte heller i de fall när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen (5 kap. 8 § tredje stycket UtlL). Så kan exempelvis vara fallet beträffande en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd på grund av att denne är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete enligt polislagen och Polismyndigheten ansöker om permanent uppehållstillstånd (5 kap. 16 a § UtlL, se även avsnitt 3.2.10).

[90] MIG 2023:1.
[91] Prop. 2001/02:185 s. 118.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3.3 Grunder för att vägra uppehållstillstånd

I detta avsnitt kommer en redogörelse att göras för de grunder som finns i svensk utlänningsrätt för att vägra en ansökan om uppehållstillstånd. Inledningsvis anges grunderna för att vägra ett uppehållstillstånd för en utlänning som har gjort sig skyldig till brott.

Därefter följer ett avsnitt som berör möjligheterna att neka ett uppehållstillstånd på grund av att sökanden har lämnat oriktiga uppgifter av betydelse för bedömningen, så kallade skenförhållanden, att han eller hon bedöms vara ett hot mot allmän ordning och säkerhet, avsaknad av avsikt att leva tillsammans, referenspersonen är gift eller sambo med någon annan samt att någon av makarna eller samborna är under 21 år.

Slutligen redogörs för övriga grunder för att i svensk utlänningsrätt neka ett uppehållstillstånd.

I vissa situationer anges att ett uppehållstillstånd får vägras eller liknande skrivningar. Dessa bestämmelser är alltså fakultativa, vilket innebär att Migrationsverket i varje enskilt fall har en möjlighet att neka uppehållstillstånd.

3.3.1 5 kap. 17 § utlänningslagen

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd ska det enligt denna bestämmelse särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet. Det innebär alltså att en prövning sker av utlänningens vandel inför en ansökan om ett uppehållstillstånd. I bestämmelsen anges de uppehållstillstånd, grundade på EU-direktiv och vissa av Sveriges internationella åtaganden, som inte omfattas av prövningen. Paragrafen ändrades till sin nuvarande lydelse den 1 augusti 2022[92] genom att ordet *brott* ersatte det tidigare ordet *brottslighet*. Ändringen markerar att det inte behöver vara fråga om brott av viss omfattning för att uppehållstillstånd ska kunna nekas.

Vid bedömningen av om en ansökan om uppehållstillstånd ska avslås ska brottets karaktär, påföljdens stränghet och risken för återfall i brott beaktas. Har brottet föranlett ett längre fängelsestraff är det som regel motiverat att neka uppehållstillstånd. Om

[92] Prop. 2021/22:224.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

brottet har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller annars inneburit en påtaglig integritetskränkning talar det också med styrka för att uppehållstillstånd ska nekas. Detsamma gäller när brottet har riktat sig mot rättsordningen eller något annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse. Detta gäller även om en icke frihetsberövande påföljd döms ut.[93]

Även mindre allvarliga brott där påföljden bestämts till böter kan ligga till grund för ett avslagsbeslut, i vart fall om det rör sig om upprepade förseelser[94]. Migrationsöverdomstolen har angående ansökan om förlängt uppehållstillstånd på grund av arbete bedömt att upprepade brott, där påföljden bestämts till dagsböter, ansetts utgöra skäl för att med stöd av 5 kap. 17 § första stycket UtlL avslå ansökan[95]. Både lagakraftvunna domar och andra lagföringar, såsom godkända strafföreläggande, kan beaktas vid prövningen. Även en överklagad dom kan beaktas[96]. Att hänsyn kan tas till en brottmålsdom som ännu inte vunnit laga kraft vid tillämpningen av 5 kap. 17 § första stycket UtlL, i dess nya lydelse, har även bekräftas av Migrationsöverdomstolen[97]. Om uppgifter om brott i ett annat land kommer fram bör, liksom hittills, prövningen ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha dömts ut i Sverige.[98]

Även annan misskötsamhet kan beaktas vid prövningen. Det kan bli aktuellt när brottet ligger på gränsen till vad som ensamt kan innebära att ansökan ska avslås och det rör sig om otvetydigt konstaterade förhållanden. Det kan till exempel handla om en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom. Det kan också handla om att utlänningen har misskött en tidigare utdömd påföljd. De skäl som utlänningen åberopar som grund för uppehållstillstånd ska, liksom hittills, vägas mot anmärkningarnas tyngd i det enskilda fallet. Ju starkare skälen för uppehållstillstånd är, desto allvarligare brott bör krävas för att uppehållstillstånd ska kunna vägras och tvärtom. Bagatellartade förseelser bör dock aldrig vara tillräckligt för att neka uppehållstillstånd. Om utlänningen tidigare beviljats uppehållstillstånd och fått en anknytning till Sverige bör det normalt krävas att brotts-

[93] Prop. 2021/22:224 s. 120.
[94] MIG 2019:23.
[95] MIG 2024:13.
[96] Prop. 2004/05:170 s. 284.
[97] MIG 2024:1.
[98] Prop. 2021/22:224 s. 87 f. och 120.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ligheten är av mer allvarligt slag för att motivera ett avslag, än om utlänningen ansöker för första gången. Det gäller inte minst om ärendet rör ett barn eller om det finns barn med i bilden. I dessa fall måste, liksom tidigare, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.[99]

Migrationsöverdomstolen har i ett avgörande uttalat att migrationsdomstolen, innan ett permanent uppehållstillstånd beviljas på grund av arbete, måste säkerställa att det finns tillräcklig information i målet för att avgöra om utlänningen har gjort sig skyldig till sådan brottslighet eller brottslighet i förening med annan missköt-samhet som ska beaktas vid prövningen av ansökan om uppehållstillstånd.[100]

Om prövningen av uppehållstillstånd sker enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas. Bestämmelsen infördes i UtlL. Motsvarande bedömning har dock krävts även enligt den tidigare bestämmelsen i 1989 års utlänningslag (2 kap. 4 § andra stycket om särskilda skäl). Det kan därför finnas anledning att återge vissa motivuttalanden till prop. 1999/2000:43.

> En myndighets möjlighet att i enskilda fall avgöra vad som är bäst för den enskilde är oftast begränsad. Det är inte en uppgift för någon myndighet att värdera det lämpliga i en viss relation. Det kan inte komma i fråga att avslå en ansökan om uppehållstillstånd i Sverige enbart på grund av att den i Sverige bosatta personen är kriminell, lika litet som ansökan kan avslås på den grunden att den som bor i Sverige exempelvis har missbruksproblem. Hur välmenande mot den utländska parten ett sådant beslut än skulle kunna tyckas vara, skulle det innebära en otillbörlig inblandning i parternas privatliv. Rättssäkerhetsskäl talar också mot en sådan ordning eftersom det är ofrånkomligt att det skulle bli fråga om subjektiva värderingar.[101]

Regeringen framhöll dock att det samtidigt inte är möjligt att bortse från att det finns fall där den i Sverige bosatta partens bakgrund kan läggas till grund för bedömningen att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. Det skulle i sådana fall kunna te sig stötande

[99] Prop. 2021/22:224 s. 120.
[100] MIG 2018:15.
[101] Prop. 1999/2000:43 s. 41 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

om myndigheterna med kännedom om dessa förhållanden ändå skulle bevilja sökanden uppehållstillstånd. Det gäller då främst fall där män upprepade gånger inlett förhållanden med utländska kvinnor som de sedan kränkt eller misshandlat. Det finns starka skäl som talar för att myndigheterna bör ha möjlighet att beakta uppgifter om att referenspersonen tidigare behandlat närstående illa. Det är mycket angeläget att det vid tillståndsprövningen finns möjlighet att undvika att en sökande, som annars med stor sannolikhet skulle komma att fara illa i ett förhållande, lämnar sitt hemland för en osäker tillvaro i Sverige. Ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd kan i vissa fall innebära ett skydd för den sökande. Avslag bör dock komma i fråga endast när risken för att sökande ska fara illa är påtaglig.[102]

En påtaglig risk för att sökanden kommer att fara illa kan ofta bedömas föreligga, om det kommer fram att *referens*personen tidigare gjort sig skyldig exempelvis till våldsbrott mot närstående eller till sexualbrott. Sådana uppgifter bör beaktas i ärendet om uppehållstillstånd. Vid prövningen bör hänsyn tas till när i tiden de föreliggande omständigheterna inträffat, vilken omfattning de haft och i vad mån de kan innebära risk för att sökanden ska fara illa. Om förhållandet är seriöst har i och för sig inte med risken för våld att göra. Det finns ändå skäl att väga in också hur länge förhållandet varat. Om det rör sig om ett etablerat förhållande där parterna måste ha fått en god kännedom om varandra, bör det krävas starkare skäl för att avslå ansökan om uppehållstillstånd än om det rör sig om ett nyligen etablerat förhållande. I likhet med vad som tidigare anförts måste också vägas in om ett avslag skulle innebära att kvinnan hamnade i ett mycket svårt och utsatt läge i hemlandet.[103]

I propositionen till UtlL upprepar regeringen tidigare gjorda uttalanden och framhåller att bestämmelsen i 17 § första stycket, andra meningen är avsedd att framför allt tillämpas på fall där män upprepade gånger inleder förhållanden med utländska kvinnor som de sedan kränker eller misshandlar. Om det kommer fram att den i Sverige bosatta personen har gjort sig skyldig till våldsbrott mot närstående eller till sexualbrott, kan det i allmänhet antas att sökanden eller sökandens barn kan komma att fara illa[104].

---

[102] Prop. 1999/2000:43 s. 42 f.
[103] Prop. 1999/2000:43 s. 43.
[104] Prop. 2004/05:170 s. 284.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Migrationsöverdomstolen har i prövningen av ett mål bedömt att det föreligger särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning för en utlänning som haft för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en i Sverige bosatt person. Med hänsyn till att anknytningspersonen i Sverige tidigare hade gjort sig skyldig till våldsbrott mot närstående, och till att paret hade träffats endast i begränsad utsträckning, kunde det antas att utlänningen skulle komma att bli utsatt för våld eller annan allvarlig kränkning om uppehållstillstånd beviljades.[105]

Medgivande från vårdnadshavare

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 eller 3 och 3 a § andra stycket UtlL får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet (5 kap. 17 § andra stycket UtlL).

Det gäller för uppehållstillstånd till ett ogift barn som

- har en förälder som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,
- har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,
- har adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och fortfarande är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av första stycket 2 och om adoptionsbeslutet, och
- har en förälder som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § UtlL.

Den 30 april 2006 infördes bestämmelsen i 5 kap. 17 § andra stycket UtlL med anledning av att familjeåterföreningsdirektivet genomfördes i svensk lagstiftning.

Enligt artikel 4.1 c och d i familjeåterföreningsdirektivet krävs i förekommande fall, för att uppehållstillstånd ska kunna ges till ett underårigt barn till endast en av referenspersonen, maken eller sambon, ett medgivande från en eventuell andra vårdnadshavare.

[105] MIG 2008:41.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Enligt den ordning som tidigare tillämpats i ärenden om uppehållstillstånd beträffande barn där en sådan situation föreligger, förutsätts dock normalt att samtycke finns från den andra vårdnadshavaren[106]. För att uppnå förenlighet med direktivet har det ansetts nödvändigt att införa en bestämmelse som tydligt uttrycker att medgivande måste finnas från den förälder som finns kvar i hemlandet[107].

Varaktigt bosatta som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet

Uppehållstillstånd ska inte heller beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 kap. 17 § tredje stycket UtlL).

Bestämmelserna i 5 kap. 17 § tredje stycket UtlL införlivar artikel 17.1 i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare. I detta uttalas också att medlemsstaterna vid beslutsfattandet ska beakta hur grovt brottet är, vilken typ av brott mot allmän ordning eller allmän säkerhet som begåtts av den varaktigt bosatta personen eller dennes familjemedlemmar, liksom den fara personen utgör. Regeringen anförde i motiven att denna kategori tredjelandsmedborgare inte, när det gäller att beviljas uppehållstillstånd, bör behandlas mer förmånligt än EES-medborgare och att det därför behövs en bestämmelse av det innehåll som anges i tredje stycket. Bestämmelsen tillkom den 30 april 2006 i samband med att nämnda direktiv genomfördes i svensk rätt.

Som redan nämnts i avsnitt 3.2.15 får även uppehållstillstånd vägras en familjemedlem till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har återtagits om han eller hon bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 kap. 2 a § UtlL). Detsamma gäller familjemedlemmar till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har återtagits till Sverige (5 kap. 2 d § UtlL).

En utförlig genomgång av begreppet allmän ordning och säkerhet och dess betydelse i svensk utlänningsrätt finns i avsnitt 4.11.

---

[106] UN 435-03.
[107] Prop. 2005/06:72 s. 35.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3.3.2 5 kap. 17 a § utlänningslagen

Oriktiga uppgifter

Om oriktiga uppgifter har lämnats medvetet, eller om omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att få uppehållstillståndet, får uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtlL vägras.

Bestämmelsen följer av artikel 16.2 i familjeåterföreningsdirektivet. Det gör ingen skillnad om det är sökanden eller referenspersonen som har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som är av betydelse för att få tillståndet[108].

I ett avgörande från Migrationsöverdomstolen har en person som sökt uppehållstillstånd på grund av anknytning till make i Sverige nekats detta. Hon ansågs ha medvetet lämnat oriktiga uppgifter om sina medsökande barns åldrar och därmed gett sken av att ansökan gällt en återförening av en familj med minderåriga barn.[109]

I ett annat avgörande har en utlänning, som själv har beviljats uppehållstillstånd genom att ange falska uppgifter, inte ansetts kunna utgöra referensperson även om den sökande är gift eller sambo eller minderårigt barn till den i Sverige bosatte utlänningen.[110]

Skenförhållanden

Ett uppehållstillstånd kan även vägras enligt 5 kap. 17 a § första stycket 2 UtlL om en utlänning har adopterats, eller om ett äktenskap eller samboförhållande har inletts uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd. Bestämmelsen föreskriver alltså en möjlighet att avslå en ansökan om uppehållstillstånd vid s.k. skenförhållanden.[111]

Bestämmelsen har tillkommit för att förhindra att de svenska reglerna kringgås genom att ett äktenskap ingås utomlands.[112] När det gäller bedömningen av vad som utgör skenäktenskap är utgångspunkten att det föreligger ett civilrättsligt giltigt äktenskap men att detta ingåtts i annat syfte än att makarna ska leva tillsammans som

[108] Prop. 2005/06:72 s. 87.
[109] MIG 2008:37.
[110] UN 492-05.
[111] Prop. 2005/06:72 s. 87.
[112] Prop. 2003/04:48 s. 25 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

gifta. Det är fråga om situationer där äktenskapet ingåtts uteslutande för att den ena parten ska få ett uppehållstillstånd i Sverige.[113]

Utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet

Uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtlL får vidare vägras enligt 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Det sker alltså i detta fall en form av prövning av en utlännings vandel.

I familjeåterföreningsdirektivet föreskrivs i artikel 6 att medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till bland annat allmän ordning eller säkerhet. När medlemsstaten fattar ett beslut ska den beakta allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet som utlänningen begått, eller den fara som denna person utgör.

I flera rättsfall[114] har Migrationsöverdomstolen prövat begreppet allmän ordning eller säkerhet utifrån EU-domstolens dåvarande praxis och då ansett att det krävs att den sökande utlänningen själv utgör ett allvarligt och reellt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. I rättsfallet MIG 2021:6 hänvisar Migrationsöverdomstolen till EU-domstolens dom i den förenade målen C-381/18 G.S. och C-382/18 V.G. och slår fast att uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras även när *referenspersonen* utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. En mer utförlig redogörelse för begreppet allmän ordning eller säkerhet och dess betydelse i svensk utlänningsrätt finns i avsnitt 4.12, i vilket även det nämnda avgörandet från Migrationsöverdomstolen redogörs för närmare.

Ingen avsikt att leva tillsammans

Uppehållstillstånd får även vägras i sådana fall som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1 (makar och sambor) eller 2 b UtlL (utländskt barn som har en förälder som är gift eller sambo med referenspersonen i Sverige), om makarna eller samborna inte lever tillsammans eller inte har sådan avsikt (5 kap. 17 a § andra stycket 1 UtlL).

---

[113] Prop. 2005/06:72 s. 39.
[114] MIG 2007:10, MIG 2007:49, MIG 2008:46 och MIG 2017:11.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I motiven sägs att bestämmelsen är en kodifiering av gällande praxis[115]. Den innebär att även om makar formellt fortfarande är gifta behöver inte detta i sig grunda rätt till uppehållstillstånd. Den omständigheten att ett äktenskap inte formellt är upplöst saknar självständig betydelse när sammanlevnaden har upplösts[116].

Referenspersonen är gift eller sambo med någon annan

Uppehållstillstånd får vidare vägras i de fall som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b UtlL om den person till vilken anknytning åberopas eller utlänningen som sökt uppehållstillstånd är gift eller sambo med någon annan (5 kap. 17 a § andra stycket 2 UtlL).

Den omständigheten att referenspersonen eller sökanden är gift med någon annan ska dock inte med automatik leda till att uppehållstillstånd vägras. Det är nämligen tänkbart att orsaken till att äktenskapet består är svårigheter att få till stånd en äktenskapsskillnad. [117]

Någon av makarna eller samborna är under 21 år

Uppehållstillstånd får även vägras i de fall som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b UtlL om någon av makarna eller samborna är under 21 år (5 kap. 17 a § andra stycket 3 UtlL).

I äldre förarbetsuttalanden anges att ett generellt accepterande av äktenskap med underåriga utländska medborgare står klart i strid med grundläggande svenska sociala värderingar beträffande bland annat barns och ungdomars rätt till en självständig utveckling och rätt till utbildning, deras rätt att träffa livsavgörande beslut samt strävandena mot jämställdhet mellan könen[118]. I praxis har undantag från den principiella inställningen gjorts om det skulle framstå som stötande att uppehållstillstånd vägrades. Så kan till exempel vara fallet om en flicka är gravid, parterna har ett gemensamt barn eller om flickan skulle bli utstött om hon tvingades

[115] Prop. 2005/06:72 s. 88.
[116] UN 100-93.
[117] Prop. 2005/06:72 s. 37.
[118] Prop. 1983/84:144 s. 75.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

stanna kvar i hemlandet[119]. Tillstånd bör också kunna beviljas om ett äktenskap har tillåtits av en svensk domstol[120].

Den 1 december 2023 skedde en ändring av bestämmelsen genom att åldersgränsen höjdes från 18 år till 21 år. Regeringen har i förarbetena uttalat bland annat följande.

Bestämmelserna grundar sig på artiklarna 4.5 och 17 i familjeåterföreningsdirektivet. I artikel 4.5 anges att medlemsstaterna för att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får kräva att referenspersonen och dennes make eller maka ska ha uppnått en viss lägsta ålder, högst 21 år, innan maken eller makan kan återförenas med referenspersonen. Det har tidigare konstaterats att tvångsäktenskap främst drabbar barn och unga vuxna (se till exempel propositionen Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor, prop. 2013/14:208 s. 20). Förslaget att även unga vuxna ska omfattas av möjligheten att vägra uppehållstillstånd på grund av ålder bör därmed innebära dels att fler tvångsäktenskap kan förhindras, dels att färre unga vuxna tvingas leva i redan ingångna tvångsäktenskap. Regeringen bedömer därför att en höjd åldersgräns är positivt utifrån målsättningen att förhindra tvångsäktenskap. Det ska göras en individuell bedömning av om uppehållstillstånd bör vägras. I fall som rör barn ska också, i enlighet med portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtlL, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Utöver faktorer av humanitärt slag kan även religiösa och kulturella aspekter beaktas.[121]

Den omständigheten att någon av makarna är under 21 år har enligt Migrationsöverdomstolen bedömts vara tillräcklig för att bryta presumtionen i 5 kap. 3 § första stycket 1 UtlL att uppehållstillstånd ska beviljas. Det måste inte i det enskilda fallet vara utrett att äktenskapet har ingåtts under tvång eller att ett avslag på ansökan är nödvändigt för att förhindra bristande integration.[122]

[119] Prop 1999/2000:43 s 38.
[120] Prop. 2004/05:170 s. 182.
[121] Prop. 2023/24:18 s. 12 ff. med hänvisning till prop. 2005/06:72 s. 43.
[122] MIG 2024:3.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Hänsyn till övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtlL bör vägras ska hänsyn tas till utlänningens övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden (5 kap. 17 a § tredje stycket UtlL).

Inför ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd om familjeåterförening ska, enligt artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet, vederbörlig hänsyn tas till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet. För att uppfylla kravet i direktivet infördes bestämmelsen i tredje stycket. Inte bara humanitära hänsyn ska tas utan även religiösa och kulturella.

En jämförelse bör kunna göras med en motsvarande bestämmelse avseende återkallelse av uppehållstillstånd i 7 kap. 4 § UtlL[123]. Läs mer om den bestämmelsen i avsnitt 3.4.2.

3.3.3 Övriga grunder för att vägra uppehållstillstånd

Referenspersonen är gift och sammanlevande med en annan person i Sverige

Uppehållstillstånd ska vägras i de fall som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1 (makar och sambor) eller 2 b (utländskt barn som har en förälder som är gift eller sambo med referenspersonen i Sverige) UtlL, om den person till vilken anknytning åberopas är gift med en annan person och sammanlever med den personen i Sverige (5 kap. 17 b § UtlL). Bestämmelsen grundas på artikel 4.4 i familjeåterföreningsdirektivet som föreskriver en skyldighet att vägra uppehållstillstånd i sådana fall. Den omständigheten att referenspersonen är gift är inte tillräckligt för att bestämmelsen ska bli tillämplig utan sammanlevnad ska också föreligga. Om sammanlevnad inte förekommer är 5 kap. 17 a § andra stycket 2 UtlL tillämplig.

Om den sökande har barn, som inte också är barn till referenspersonen, har barnet inte en självständig rätt till uppehållstillstånd, utan rätten är direkt kopplad till förälderns rätt till uppehållstill-

[123] Prop. 2005/06:72 s. 43 och 88.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

stånd. Om förälderns ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska avslås enligt denna paragraf kommer alltså barnets ansökan om uppehållstillstånd också att avslås.[124]

Uppehållstillstånd till skyddsbehövande

Uppehållstillstånd får vägras en flykting om han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detsamma gäller om flyktingen har bedrivit en verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här (5 kap. 1 § andra stycket UtlL).

Artikel 21.3 i skyddsgrundsdirektivet medger att medlemsstaterna får neka en flykting uppehållstillstånd om det finns skälig anledning att anta att han eller hon utgör en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig (artikel 21.2 a). Detsamma gäller om det finns skälig anledning att anta att flyktingen utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott (artikel 21.2 b). Några motsvarande bestämmelser som ger möjlighet att neka uppehållstillstånd för en alternativt skyddsbehövande finns inte i direktivet eftersom undantagsbestämmelserna avseende alternativt skyddsbehövande är vidare än de avseende flyktingar. En utlänning som utgör en samhällsfara (jämför artikel 21.2 a) eller som har förövat ett allvarligt brott (jämför artikel 21.2 b) är utesluten från att vara alternativt skyddsbehövande enligt artikel 17.1 (d respektive b) i direktivet och kan av den anledningen inte ges status som alternativt skyddsbehövande och saknar därmed rätt till uppehållstillstånd enligt direktivet.[125]

Syftet med skyddsgrundsdirektivets bestämmelser om undantag från rätten till uppehållstillstånd (artiklarna 21.2 och 21.3) är att skydda den medlemsstats intressen i vilken flyktingen vistas. Bestämmelserna motsvarar artikel 33.2 i flyktingkonventionen som möjliggör undantag från principen om non-refoulement. Principen redogörs för ytterligare i avsnitt 4.2. Den 1 juli 2026 kommer skyddsgrunds-

[124] Prop. 2005/06:72 s. 88.
[125] 4 kap. 2 c § UtlL och prop. 2009/10:31 s. 138 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

direktivet att ersätta av skyddsgrundsförordningen. Se vidare i avsnitt 4.11.1.

Omständigheterna som kan ligga till grund för en bedömning att vägra ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § andra stycket UtlL kan också medföra att en utlänning nekas flyktingstatusförklaring (jämför 4 kap. 2 b § UtlL). Eftersom förutsättningarna för att vägra någon flyktingstatusförklaring och förutsättningarna för att vägra uppehållstillstånd som flykting är identiska förutsätts att en utlänning som nekas flyktingstatusförklaring också nekas uppehållstillstånd som flykting. Prövningen av såväl statusfrågan som frågan om uppehållstillstånd ska beviljas bör ske i ett sammanhang.[126]

I ett avgörande från Migrationsöverdomstolen hade utlänningen under sin tid i Sverige vid ett tillfälle dömts för stöld, försök till stöld och våld mot tjänsteman till fängelse i två månader. Han hade vid ett annat tillfälle dömts för två fall av grovt narkotikabrott och ett försök till grovt narkotikabrott. För denna brottslighet dömdes han till sammanlagt två och ett halvt års fängelse. Migrationsöverdomstolen ansåg att brottsligheten visserligen var allvarlig, men inte av sådan karaktär att den skulle betraktas som synnerligen grov i den mening som avses i 5 kap. 1 § UtlL.[127]

I ett annat avgörande framhöll Migrationsöverdomstolen att en fullständig bedömning av brottet ska göras, där inte bara brottsrubriceringen och det aktuella brottets straffvärde ska beaktas. En individuell bedömning ska göras där hänsyn, förutom till brottets natur, även ska tas till bland annat omständigheter hänförliga till den särskilda gärningen.[128]

Migrationsöverdomstolen har vidare uttalat att när uppehållstillstånd övervägs i ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtlL, måste inte bara en prövning av frågan om uteslutning göras utan även en prövning av om det finns grund för att vägra utlänningen statusförklaring eller uppehållstillstånd. Detta gäller också när prövningen av dessa frågor aktualiserats först hos migrationsdomstolen.[129]

[126] Prop. 2009/10:31 s. 140 och 266.
[127] MIG 2014:20.
[128] MIG 2021:9.
[129] MIG 2020:11.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Uppehållstillstånd för uppdragsutbildning eller specialiseringsutbildning

Ett uppehållstillstånd enligt 4 kap. 5 § UtlF (för vissa uppdragsutbildningar och specialiseringsutbildningar) ska inte beviljas en utlänning som visar upp handlingar till stöd för sin ansökan som har förvärvats på ett bedrägligt sätt, förfalskats eller ändrats i något avseende. Ett uppehållstillstånd enligt samma bestämmelse får vidare vägras om det finns grundad anledning att anta att utlänningen planerar att vistas i Sverige av andra skäl än dem som ansökan avser (4 kap. 5 b § UtlF). För att beviljas ett uppehållstillstånd enligt 4 kap. 5 § UtlF ska utlänningen inte heller utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa (4 kap. 5 a § 3 UtlL).

Tribunalvittnen

Om en framställan enligt 22 kap. 2 § UtlL från en internationell domstol eller tribunal om omplacering av vittne eller nära anhörig till vittne anses vara berättigad, får uppehållstillstånd vägras endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en utlänning är utesluten från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b § UtlL eller att en flykting får vägras uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtlL (22 kap. 2 § fjärde stycket UtlL).

Härigenom tillförsäkras vittnet och dennes nära anhöriga samma skydd mot att vägras uppehållstillstånd som gäller för flyktingar. I motiven framhålls att det kan förekomma sådana fall, där vittnet själv har deltagit i exempelvis krigsförbrytelser, samt att detta kan utgöra skäl att vägra uppehållstillstånd och ska beaktas vid Migrationsverkets prövning. En samlad bedömning ska göras där även vittnesmålets betydelse bör kunna vägas in. Att vittnet av nu angivna skäl vägras uppehållstillstånd bör enligt motiven inte utgöra hinder mot att hans eller hennes anhöriga beviljas sådant tillstånd.[130]

Ett fortsatt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd, som bedömts som nödvändigt av den internationella domstolen eller tribunalen enligt 22 kap. 3 § UtlL, får vägras en utlänning endast om det finns synnerliga skäl med hänvisning till rikets säker-

[130] Prop. 2004/05:172 s. 28.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

het eller på grund av dennes brottslighet (22 kap. 3 § andra stycket UtlL). Vad som avses är i huvudsak omständigheter som inträffat efter ankomsten till Sverige eller som först då blir kända. Det bör vara fråga om sådana omständigheter som motsvarar vad som enligt 5 kap. 1 § andra stycket 1 UtlL utgör skäl för att vägra en flykting uppehållstillstånd[131]. Efter ändringarna av asylbestämmelserna den 1 januari 2010 bör uttalandet närmast gälla sådana omständigheter som innebär att en utlänning är utesluten från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b § UtlL eller att en flykting får vägras uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtlL.

3.4 Återkallelse av uppehållstillstånd

I detta avsnitt kommer inledningsvis en genomgång att göras av de grunder för återkallelse som gäller generellt för uppehållstillstånd enligt svensk utlänningslagstiftning. Därefter kommer en redogörelse göras över grunder för återkallelse som gäller särskilda typer av uppehållstillstånd.

I flera fall motsvarar det svenska regelverket om möjligheter att återkalla uppehållstillstånd med anledning av brister i levnadssättet i huvudsak det som EU-rätten tillåter. I uppdraget ingår därför inte att se över möjligheten att återkalla 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 säsongsarbete (6 a–6 c kap. UtlL). Inte heller en översyn av bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd för skyddsbehövande ingår i uppdraget.

3.4.1 Generella grunder för återkallelse av uppehållstillstånd

Återkallelse på grund av oriktiga uppgifter eller förtigande av omständigheter

Om en utlänning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet får hans eller hennes uppehållstillstånd återkallas (7 kap. 1 § första

[131] Prop. 2004/05:172 s. 43, jfr Lagrådet a.a. s. 56 f.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

stycket UtlL). Det som är av betydelse för bedömningen enligt bestämmelsen är alltså oriktiga uppgifter och omständigheter som *utlänningen personligen* har lämnat, eller förtigit.

En falsk uppgift om identiteten lämnas i de allra flesta fall uppsåtligen. Undantag kan dock finnas, till exempel att föräldrar dolt den rätta identiteten för barnet långt före ankomsten till Sverige för att skydda ett barn från etnisk förföljelse. På det viset kan barnet även i vuxen ålder vara omedveten om sin rätta identitet.[132] En förälder, som medvetet lämnar felaktiga uppgifter om ett barn till svenska myndigheter, har i praxis bedömts göra detta i egenskap av ställföreträdare för barnet. Förälderns agerande kan därför orsaka att även barnets tillstånd återkallas[133].

Det har i äldre förarbeten ansetts vara lika klandervärt att medvetet framkalla en felaktig föreställning hos någon genom att svikligen förtiga det rätta förhållandet, som genom att lämna en vilseledande uppgift. Det har dock samtidigt betonats att endast sådant förtigande som innebär ett medvetet utnyttjande av tillståndsmyndighetens bristande kunskap om ett för tillståndets beviljande avgörande förhållande bör få leda till att tillståndet återkallas.[134]
I praxis har det ansetts sakna betydelse om sökanden förstått att en oriktig uppgift har haft betydelse för att han fick tillståndet.[135]

När grunden för ett barns permanenta uppehållstillstånd varit anknytningen till en förälder bosatt i Sverige har förälderns avsaknad av avsikt att bo tillsammans med barnet ansetts utgöra grund för återkallelse av barnets permanenta uppehållstillstånd.[136]

I en situation där de förhållanden som lett till återkallelsen har varit kända för den beslutande myndigheten redan när uppehållstillståndet beviljades har återkallelsen upphävts.[137]

När det övervägs om ett gynnande förvaltningsbeslut ska återkallas måste den enskildes trygghet beaktas[138]. Detta innebär att det är Migrationsverket som har bevisbördan för att den enskilde medvetet lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet förtigit omständigheter[139].

---

[132] Prop. 1997/98:36 s. 28.
[133] UN 57-93.
[134] 1975/76:18 s. 140.
[135] UN 98-93.
[136] MIG 2010:16.
[137] Reg. 1986-10-31 U 5762/85.
[138] Jfr MIG 2014:6.
[139] MIG 2015:3.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Krav på synnerliga skäl efter fyra års vistelse i landet

Det krävs *synnerliga skäl* för att uppehållstillståndet ska få återkallas om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse enligt 7 kap. 1 § UtlL prövas (7 kap. 1 § tredje stycket UtlL).

I förarbetena anges att det av humanitära skäl är viktigt att en utlänning efter en längre tids bosättning i Sverige i normalfallet kan känna trygghet här och inte behöver känna oro för att inte längre få stanna kvar. Det kan också tänkas bidra till att några efter en tid vågar träda fram under sin rätta identitet. En tidsgräns bör dock inte göras absolut. Fall kan förekomma där det undantagsvis kan vara rimligt att utlänningen inte får stanna kvar trots att han eller hon har haft uppehållstillstånd här en längre tid. Utgångspunkten för beräkning av preklusionstiden[140] är tidpunkten från vilken utlänningen vistats i Sverige med uppehållstillstånd. Även tidsbegränsade uppehållstillstånd för besök ska beaktas. Något avbrott i vistelsen här med uppehållstillstånd bör inte anses föreligga så länge ansökan om förlängt tillstånd getts in innan tiden för tidigare tillstånd löpt ut[141]. Slutpunkten för preklusionstiden är beslutet om återkallelse i första instans[142].

I motiven anges som exempel på synnerliga skäl att utlänningen visserligen haft uppehållstillstånd och varit folkbokförd i Sverige men i realiteten vistats i något annat land under långa perioder och därför inte fått någon närmare anknytning hit (jämför avsnitt 3.4.2. angående 7 kap. 4 § UtlL). I ett avgörande från Migrationsöverdomstolen ansågs ett flertal kortare utlandsresor inte utgöra avbrott i vistelsetiden i Sverige. Synnerliga skäl för återkallelse av det permanenta uppehållstillståndet ansågs dock föreligga med beaktande av utlänningens svaga anknytning till det svenska samhället[143]. Ett annat synnerligt skäl kan vara att utlänningen har uppehållstillstånd också i något annat land och verkställighet (av ett utvisningsbeslut) kan ske till det landet[144]. Uppgifter om utlänning-

[140] Preklusion är ett juridiskt begrepp som innebär att ett rättsförhållande fastställs definitivt. Det kan till exempel gälla en förlust av rätten att anropa nytt processmaterial eller en fordran som upphävs på rättslig väg.
[141] Prop. 1997/98:36 s. 24 ff.
[142] Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen med kommentarer, JUNO version 13B, kommentar till 7 kap. 1 § UtlL.
[143] MIG 2008:43.
[144] Se exempelvis UN 474-04.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ens brottslighet kan i enstaka fall ha betydelse vid bedömningen av anknytningens styrka. Exempelvis kan inte en anknytning för en ensamstående person som avtjänat fängelsestraff under större delen av sin tid i Sverige anses vara särskilt stark[145]. Även om synnerliga skäl inte finns, får ett uppehållstillstånd återkallas om utlänningen, som visserligen haft uppehållstillstånd längre än fyra år, vistats kortare tid än fyra år i Sverige[146].

Särskilda skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd

Utöver detta får ett uppehållstillstånd återkallas om det finns särskilda skäl för det. Det gäller dock endast i de fall en utlänning ännu inte har rest in i Sverige (7 kap. 2 § UtlL).

Uppehållstillstånd för den, som ännu inte har kommit till Sverige, bör kunna återkallas om det finns andra särskilda skäl, till exempel att förutsättningen för tillståndet har ändrats väsentligt. Om utlänningen själv inte har orsakat eller borde ha förutsett att omständigheterna skulle förändras, bör dock återkallelsemöjligheten tillämpas med försiktighet. Om utlänningen i sådant fall har vidtagit förberedelser för sin utflyttning av mer omfattande art bör tillståndet normalt sett inte återkallas.[147]

3.4.2 Särskilda grunder för återkallelse av uppehållstillstånd

I 7 kap. 3 § UtlL regleras ett antal grunder för återkallelse av ett uppehållstillstånd för en utlänning som har rest in i landet. I det följande görs en genomgång av dessa olika villkor.

Bedriver verksamhet utan tillstånd

Uppehållstillstånd får enligt 7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd.

[145] Prop. 1997/98:36 s. 25.
[146] UN 345-98.
[147] Prop. 1988/89:86 s. 63.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Återkallelse när en tillståndsgrundande anställning har upphört

Ett uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som har rest in i landet om utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL och anställningen har upphört. Detta gäller såvida inte utlänningen inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas (7 kap. 3 § första stycket 2 UtlL).

Sabotage, spionerі, olovlig underrättelseverksamhet eller terrorism

Ett uppehållstillstånd får även, enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL, återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han eller hon

- kommer att bedriva sabotage, spionerі eller olovlig underrättelseverksamhet, i Sverige eller i något annat nordiskt land,
- i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspionerі som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning där det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller
- kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.

Bestämmelserna i 7 kap. 3 § UtlL ändrades den 1 mars 2024[148] genom att punkten 3 delades in i tre led a–c. I punkten a återfinns det ursprungliga innehållet i 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL, med viss redaktionell ändring. Punkterna b och c är nya.

I förarbetena anförde regeringen följande angående den genomförda ändringen i 7 kap. 3 § UtlL. De brottstyper som i dag ger möjlighet att återkalla uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL omfattar sådan verksamhet som normalt innebär stora risker för Sveriges säkerhet. En risk för att utlänningen kan komma att delta i annan verksamhet, som inte omfattas av de uppräknade brottstyperna och som kan skada Sveriges säkerhet, kan inte leda till att uppehållstillståndet återkallas enligt bestämmelsen.

[148] Genom prop. 2023/24:36.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I utredningen[149] konstateras att Säkerhetspolisen numera ägnar en stor del av sin verksamhet inom kontraspionaget åt bekämpning av statsstyrt företagsspioneri och att sådant spioneri kan få allvarliga konsekvenser för svenska företag, drabba viktiga svenska samhällsintressen och försämra förutsättningarna att utveckla och upprätthålla skyddet för landets säkerhet. Vidare konstateras att det i praktiken också är svårt att dra någon tydlig gräns mellan sedvanligt spioneri och statsstyrt företagsspioneri. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att statsstyrt företagsspioneri bör tas in i uppräkningen av vilka handlingar som kan medföra återkallelse av uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL.[150]

I förarbetena till ändringen anges att möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd har utvidgats till att även gälla om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Enligt lagrådsremissen avses här med terrorism i första hand detsamma som i terroristbrottslagen. Det bör dock inte krävas att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till en gärning som har med terrorism att göra och som är straffbelagd enligt den lagen. Det bör i stället räcka med att det finns en risk för att utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Verksamheten bör vara av sådant slag att den hotar säkerheten i landet. Lagrådet, som avstyrkte förslaget, ställde sig frågan vad som vid sidan av den mycket omfattande kriminaliseringen enligt terroristbrottslagen kan utgöra verksamhet med koppling till terrorism. Enligt Lagrådet finns det också en risk för att tillämpningen av bestämmelsen kan komma att framstå som godtycklig och rättssäkerhetsproblem kan förutses med åtföljande rättsotrygghet för personer med uppehållstillstånd i Sverige. Regeringen konstaterade att terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, enskildas åtnjutande av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Enligt Säkerhetspolisen är möjligheten att kunna återkalla ett uppehållstillstånd en viktig åtgärd för att kunna agera mot dem som bedriver säkerhetshotande verksamhet med koppling till terrorism. I likhet med utredningen anser regeringen därför att ett uppehållstillstånd bör kunna återkallas vid terrorismrelaterad verksamhet. Som Lagrådet framför är det straffbara området när det gäller terroristbrottslighet vidsträckt

[149] Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16).
[150] Prop. 2023/24:36 s. 21 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

och regeringen är medveten om att den föreslagna bestämmelsen innebär att uppehållstillstånd kan komma att återkallas även för utlänningar med en mer indirekt koppling till terrorism, men anser att det är viktigt att myndigheter ges möjlighet att på ett tidigt stadium verka mot verksamhet som kan hota säkerheten i Sverige. Genom kravet på att verksamheten ska vara av sådant slag att den hotar säkerheten i landet säkerställs enligt regeringens bedömning att kopplingen till terrorism inte blir för vag. För återkallelse enligt den föreslagna bestämmelsen krävs inte att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till en gärning som är straffbar enligt terroristbrottslagen. Även misstankar om att han eller hon kan komma att ägna sig åt aktiviteter som inte är straffbelagda, men som ändå har med terrorism att göra, kan falla in under återkallelsegrunden. Även om en verksamhet med koppling till terrorism bedrivs någon annanstans än i Sverige kan den utgöra ett hot mot säkerheten i Sverige. Det är viktigt att Sverige inte blir en fristad för presumtiva terrorister genom att de kan få uppehållstillstånd som sedan inte kan återkallas om det kan antas att de kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.[151]

Återkallelse av uppehållstillstånd när ett tillståndsgrundande förhållande har upphört

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket UtlL får återkallas om förhållandet upphör (7 kap. 3 § andra stycket UtlL). Det gäller alltså för

- en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,
- ett utländskt barn som är ogift och har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,
- en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt – eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning – i Sverige, om

[151] Prop. 2023/24:36 s. 22 ff.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges,

- en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, och
- ett ogift barn till en utlänning som har getts uppehållstillstånd enligt de två sistnämnda punkterna.

Vid bedömningen av om tillståndet i det enskilda fallet ska återkallas, ska hänsyn även tas till om de omständigheter som nämns i 5 kap. 16 § UtlL föreligger[152], se avsnitt 3.2.4. Det rör sig närmare bestämt om skäl för att bevilja utlänningen uppehållstillstånd när ett sådant förhållande har upphört. Om det vid en sådan bedömning finns omständigheter som innebär att sökanden, trots att förhållandet upphört, har rätt till uppehållstillstånd finns det inte heller skäl att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Preklusionsregel

Uppehållstillstånd får inte återkallas enligt 7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken (7 kap. 3 § tredje stycket första meningen UtlL).

Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 endast om det finns synnerliga skäl för det (7 kap. 3 § tredje stycket andra meningen UtlL).

Bestämmelsen ändrades den 1 mars 2024[153] genom bland annat ett tillägg av den nuvarande andra meningen. I förarbetena konstaterade regeringen att det normalt tar lång tid att upptäcka och utreda ärenden om spionerier och olovlig underrättelseverksamhet. Verksamheten byggs ofta upp och bedrivs långsiktigt. Den säkerhetshotande verksamheten kan därtill ha påbörjats först när utlänningen har vistats i Sverige under en tid. Den tidsfrist som i dag

[152] Prop. 2005/06:72 s. 49.
[153] Genom prop. 2023/24:36.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

gäller för återkallelse av uppehållstillstånd kan därför ha passerat när ärendet är färdigutrett. Det går då inte längre att återkalla tillståndet, även om det framkommit att utlänningen har bedrivit eller bedriver sådan verksamhet som skulle ha kunnat leda till återkallelse. Myndigheterna måste ha reella möjligheter att upptäcka och utreda om en utlänning utgör ett säkerhetshot för att syftet med regeln om återkallelse av uppehållstillstånd ska kunna uppnås. Den säkerhetshotande verksamheten kan därtill ha påbörjats först när utlänningen har haft uppehållstillstånd under så lång tid att det inte är rimligt att femårsfristen utgör en bortre gräns för när uppehållstillståndet får återkallas. Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd bör tillståndet därför få återkallas, om det finns synnerliga skäl för det.[154]

Hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige vid bedömning av om ett uppehållstillstånd ska återkallas

Vid bedömning av om uppehållstillståndet ska återkallas för en utlänning som har rest in i landet enligt 7 kap. 1 eller 3 § UtlL, ska hänsyn tas till hans eller hennes anknytning till Sverige och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas (7 kap. 4 § första stycket UtlL). Med andra skäl avses primärt humanitära skäl. Även andra omständigheter än utlänningens anknytning kan alltså beaktas när återkallelse av uppehållstillstånd prövas[155].

Det ska enligt 7 kap. 4 § andra stycket UtlL särskilt beaktas i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningens uppehållstillstånd återkallades också särskilt beaktas. Vidare ska utlänningens övriga familjeförhållanden beaktas.

Den nu gällande lydelsen av 7 kap. 4 § andra stycket UtlL innebär att skyddet mot återkallelse förbehålls de fall då utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit.[156]I motiven framhålls att prövningen enligt andra stycket ska göras med beaktande av återkallelseinstitutets särdrag och vilken

[154] Prop. 2023/24:36 s. 23 ff.
[155] Jfr prop. 2021/22:224 s. 91.
[156] Prop. 2021/22:224 s. 121.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

grund för återkallelse som är aktuell. I återkallelseärenden där barn berörs ska en något mildare bedömning göras än om det gäller enbart vuxna. Särskild hänsyn ska tas till barn som går i skola här eller som deltagit i skolförberedande verksamhet. I mildrande riktning bör också vägas in om en oriktig uppgift har lämnats av ett barn under 18 år. Också hänsyn till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt innebär att barnets förhållanden vid återkomsten till ett annat land kan beaktas vid bedömningen[157].

Den omständigheten att utlänningen har familj här bör regelmässigt innebära en betydelsefull anknytning till landet, särskilt om de anhöriga är svenska medborgare eller har bott i Sverige lång tid. Vilken tyngd som ska tillmätas familjeanknytning beror på släktanknytning såväl i Sverige som i annat land.[158]

I tidigare förarbetsuttalanden nämns också faktorer som arbetsförhållanden, bostadsförhållanden och social anpassning. Att utlänningen har lärt sig det svenska språket är ytterligare en faktor som talar för att han eller hon har etablerat sig i landet. Vistelsetiden är en faktor som bygger på antagandet att utlänningen efter viss tids vistelse i Sverige blivit integrerad i samhället. Vilken betydelse denna faktor har är beroende av under vilken period i livet som utlänningen vistats här. Det bör i ett återkallelseärende göras en sammanvägning av samtliga omständigheter, dvs. även sådana som talar för att återkallelse ska ske. Återkallelse bör dock inte ske om det föreligger verkställighetshinder. [159]

Särskilt vid återkallelse på grund av att det tillståndsgrundande förhållandet har upphört

Vid bedömningen av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 7 kap. 3 § andra stycket UtlL ska det också särskilt beaktas om det förhållande som avses där har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid (7 kap. 4 § tredje stycket UtlL). Bestämmelsen aktualiseras alltså vid återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats med stöd

[157] Prop. 1997/98:36 s. 17 f.
[158] Prop. 1997/98:36 s. 19 jfr med prop. 1993/94:159 s. 15.
[159] Prop. 1997/98:36 s. 20 ff.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket, när det aktuella förhållandet upphör.

Det kan uppstå situationer där det inte finns förutsättningar att tillämpa 7 kap. 4 § tredje stycket UtlL, exempelvis om våldet inte har utövats av partnern utan av dennes familj eller släktingar. Det innebär dock inte att sådana omständigheter inte ska beaktas vid prövningen. Andra skäl som talar mot att tillståndet återkallas ska fortfarande beaktas. Även i dessa fall finns det alltså utrymme för att göra en helhetsbedömning av den utsattas situation och låta honom eller henne stanna i Sverige, trots att det tillståndsgrundande förhållandet har upphört[160].

Återkallelse på grund av registrering i Schengens informationssystem (SIS) eller annan medlemsstats beslut i vissa fall

Om det finns tillräckliga skäl får enligt 7 kap. 5 § UtlL en utlännings uppehållstillstånd efter samråd återkallas, om

- det i Schengens informationssystem (SIS) har gjorts en registrering om återvändande enligt återvändandeförordningen eller en registrering om nekad inresa och vistelse enligt gränsförordningen gällande utlänningen, eller
- en annan medlemsstat har fattat ett beslut om återvändande, nekad inresa och vistelse eller återreseförbud, och överväger att i SIS göra en registrering om återvändande enligt återvändandeförordningen eller en registrering om nekad inresa och vistelse enligt gränsförordningen gällande utlänningen.

Vid bedömningen av om det finns tillräckliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd ska hänsyn tas till skälen för den andra medlemsstatens beslut. Även de eventuella hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten som den berörda personens närvaro kan utgöra på medlemsstaternas territorium ska beaktas. Hänsyn ska alltså inte bara tas till nationella intressen eller till den registrerande medlemsstaten, utan också till medlemsstaternas gemensamma intressen. Detta bör vägas mot de intressen som ett uppehållstill-

[160] Prop. 2021/22:224 s. 102.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

stånd och en nationell visering tillgodoser. När det gäller uppehållstillstånd krävs det i många andra situationer mycket starka skäl för att återkalla ett tillstånd. Vidare kan en registrering i SIS respektive ett underliggande beslut om återvändande, nekad inresa och vistelse eller återreseförbud göras av både allvarliga och mindre allvarliga skäl, till exempel att utlänningen har gjort sig skyldig till mycket grov brottslighet respektive att han eller hon har avvisats för att det saknats tillräckliga medel. Att skälen bakom den andra medlemsstatens beslut ska beaktas bör innebära att mindre allvarliga skäl till att registreringen har gjorts eller att det har fattats ett beslut om återvändande, nekad inresa och vistelse eller ett återreseförbud normalt inte medför att ett svenskt uppehållstillstånd återkallas. Enbart den omständigheten att det finns en registrering eller ett sådant beslut bör alltså inte i sig vara ett tillräckligt skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd. Det bör därför i regel krävas ett mycket starkt nationellt intresse i en annan medlemsstat för att återkalla ett uppehållstillstånd i Sverige[161].

Återkallelse av uppehållstillstånd för vissa tredjelandsmedborgare

Ett uppehållstillstånd får enligt 7 kap. 6 § första stycket UtlL återkallas för den som inte är medborgare i en EU-stat även i andra fall än som avses i 7 kap. 2 § UtlL (på grund av särskilda skäl innan inresa till Sverige). Detta gäller bara om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats i en EU-stat eller i Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein och beslutet är grundat på att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och på att

- utlänningen i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst ett år, eller
- utlänningen är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller att det finns starka skäl som tyder på att utlänningen avser att begå ett sådant brott.

[161] Prop. 2020/21:222 s. 86 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Bestämmelsen infördes den 1 december 2002. Propositionen bygger på Europeiska rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land. EG-direktivets bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd finns i artikel 3.1.a). Bestämmelsen i 7 kap. 6 § UtlL är tillämplig på innehavare av uppehållstillstånd, vare sig dessa rest in i Sverige eller inte.

Återkallelse av ett svenskt uppehållstillstånd bör komma i fråga endast om utlänningen gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet[162]. Det bör vara fråga om sådana omständigheter som avses i 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL. Skillnaden i förhållande till denna bestämmelse ligger i att utlänningens handlande riktats mot ett annat land än Sverige.

Första stycket gäller dock inte, enligt 7 kap. 6 § andra stycket UtlL, en familjemedlem till en medborgare i en EU-stat eller till en medborgare i Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein som har utövat sin rätt till fri rörlighet enligt de regler som gäller inom Europeiska unionen. Ett uppehållstillstånd får inte återkallas enligt första stycket innan samråd har skett med den stat som har beslutat om avvisning eller utvisning (7 kap. 6 § tredje stycket UtlL).

3.4.3 Återkallelse av vissa typer av uppehållstillstånd

Permanent uppehållstillstånd

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige (7 kap. 7 § första meningen UtlL).

Återkallelse på grund av att bosättningen upphört är obligatorisk[163], eftersom den grundläggande förutsättningen för det permanenta uppehållstillståndet har fallit bort. Tillståndet ska alltså återkallas om det kan konstateras att bosättningen i Sverige har upphört. Det saknar betydelse om utlänningen har rest in i Sverige på nytt.

Migrationsöverdomstolen har i ett avgörande framhållit att, när det gäller frågan om bosättningen har upphört, utlänningens avsikt att varaktigt vara bosatt i Sverige är av avgörande betydelse för bedömningen. Enligt Migrationsöverdomstolen är 7 § första men-

[162] Prop. 2001/02:182 s. 31.
[163] Prop. 1979/80:96 s. 117.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ingen klar och absolut och det saknas därmed möjlighet att medge något undantag. Omständigheter som i tidigare praxis ansetts ha betydelse vid bedömningen av om det funnits skäl att underlåta återkallelse av ett uppehållstillstånd, till exempel sådana som rör utlänningens anknytning till Sverige, ska i stället tillmätas betydelse redan inom ramen för prövningen av frågan om bosättningen. Detta innebär att ett permanent uppehållstillstånd undantagslöst ska återkallas om utlänningens bosättning här har upphört. Den instans som ska pröva frågan om återkallelse ska utgå från de vid prövningstillfället rådande förhållandena.[164] Migrationsöverdomstolen har i ett senare avgörande i allt väsentligt anslutit sig till uttalandena i MIG 2014:6.[165]

Om utlänningen har anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar, trots att bosättningen upphört, får uppehållstillståndet dock återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde (7 kap. 7 § andra meningen UtlL). En anmälan ska ges in till Migrationsverket senast en vecka före utresan och ska innehålla uppgift om utresedagen. Om utresan ställs in eller skjuts upp ska detta anmälas senast den tidigare uppgivna utresedagen (4 kap. 23 a § UtlF).

Regeringen framhöll i motiven att det har blivit alltmer vanligt att personer har anknytning till mer än ett land och att boendet växlar mellan dessa länder. Det finns därför skäl att möjliggöra ökad rörlighet även för personer utan svenskt medborgarskap men med permanent uppehållstillstånd. Det bör i större utsträckning än tidigare vara möjligt att i vissa fall frångå huvudregeln och för en tid underlåta att återkalla tillståndet trots att bosättningen i Sverige har upphört. Denna möjlighet är inte beroende av på vilken grund det permanenta uppehållstillståndet beviljats. En förutsättning för att det ska vara möjligt att underlåta att återkalla det permanenta uppehållstillståndet är dock att utlänningen själv önskar behålla tillståndet.[166]

[164] MIG 2014:6.
[165] MIG 2021:2.
[166] Prop. 2013/14:213 s. 19 f. och 53.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Uppehållstillstånd för studier

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier får återkallas, om förutsättningarna för att medge uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda (7 kap. 7 a § UtlL).

Bestämmelsen föranleddes av Rådets direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete. Direktivet upphävdes genom det s.k. student- och forskardirektivet[167].

Student- och forskardirektivet har genomförts i svensk rätt genom att utlänningslagen tillförts ett nytt kapitel, 5 b kap. I det kapitlet finns särskilda bestämmelser om återkallelse av bland annat uppehållstillstånd för studier. Om det finns regler i 5 b kap. för en viss situation, till exempel återkallelse av tillstånd, ska dessa tillämpas[168].

Uppehållstillstånd för att medverka i förundersökning eller huvudförhandling i brottmål

Ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § UtlL får återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda. Uppehållstillståndet får inte återkallas innan den som har ansökt om tillståndet har fått tillfälle att yttra sig (7 kap. 7 b § UtlL). Bestämmelsen grundas på artikel 14 i direktivet 2004/81/EG om offer för människohandel.

Uppehållstillståndet får liksom hittills återkallas av samma skäl som gäller uppehållstillstånd i övrigt. Dessa räcker dock inte för att tillgodose kravet i direktivet. En kompletterande bestämmelse har därför behövts. I motiven framhålls att det vid tillämpningen av bestämmelsen om återkallelse måste tas hänsyn till utlänningens personliga förhållanden. Som exempel nämns det fallet att rättegången är avslutad och något behov av utlänningens medverkan inte längre finns. I ett sådant fall kan det ändå finnas skäl att låta utlänningen stanna kvar under återstående tillståndstid. Så kan vara fallet om denna är kort och en avkortning av vistelsen skulle medföra olägenheter med hänsyn till utlänningens planering. Även i

[167] Europaparlamentet och rådet direktiv (EU) 2016/801 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pair-arbete.
[168] Prop. 2019/20:9 s. 104 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

övrigt finns det enligt motiven många gånger skäl att låta utlänningen stanna tillståndstiden ut. Beträffande barn som undergår behandling på grund av att de utsatts för brott kan det finnas skäl att låta barnet stanna kvar under återstående tillståndstid.[169]

Uppehållstillstånd för utlänning som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 b § får återkallas endast om förutsättningarna för sådant uppehållstillstånd inte längre finns, efter ansökan av Polismyndigheten.

Ett permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 16 a § UtlL får inte återkallas innan Polismyndigheten fått tillfälle att yttra sig (7 kap. 7 c § UtlL).

Uppehållstillstånd på grund av placering enligt 6 kap. 11 § socialtjänstlagen

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 c § UtlL får återkallas endast om förutsättningarna för sådant uppehållstillstånd inte längre finns. Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 c eller 16 b § UtlL får inte återkallas för ett barn innan den socialnämnd som ansökte om uppehållstillståndet har fått tillfälle att yttra sig (7 kap. 7 d § UtlL). Så kan vara fallet om barnet aldrig rest in i Sverige eller den överenskomna vården har avbrutits[170].

Uppehållstillstånd för arbete för en utlänning med arbetstillstånd

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL ska återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört[171] inte längre är uppfyllda (7 kap. 7 e § första stycket 1 UtlL).

---

[169] Prop. 2006/07:53 s. 34 och 42.
[170] Prop. 2011/12:85 s. 71.
[171] Ett uppehållstillstånd får då i stället återkallas enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 UtlL.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Den första förutsättningen som avses är kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig. Det innebär bland annat att arbetstiden måste vara av sådan omfattning att inkomsten från anställningen inte är så låg att utlänningen behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för att täcka sina kostnader för bland annat boende och uppehälle[172]. Är denna förutsättning inte längre uppfylld föreligger grund för återkallelse. Om de faktiska anställningsvillkoren är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen ska återkallelse ske, oavsett anledningen till att de är sämre[173].

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete ska vidare återkallas för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL om utlänningen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag har påbörjat arbetet (7 kap. 7 e § första stycket 2 UtlL).

Om utlänningens anställning har upphört sedan han eller hon underrättats om att en utredning om återkallelse enligt 7 kap. 7 e § första stycket har inletts, men innan beslut om återkallelse har fattats, gäller bestämmelserna om återkallelse i 7 kap. 3 § första stycket 2 UtlL. Det innebär att uppehållstillståndet får återkallas såvida utlänningen inte inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas. Tiden ska då vara fyra månader i stället för tre (7 kap. 7 e § andra stycket UtlL).

Trots vad som anges i första stycket behöver ett tillstånd inte återkallas i ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som skälig (7 kap. 7 e § tredje stycket UtlL).

Familjemedlem till utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet

Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet, får återkallas om anknytningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas (7 kap. 7 f § UtlL).

[172] Prop. 2007/08:147 s. 27.
[173] Prop. 2013/14:227 s. 38.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Anknytningen kan till exempel brytas om ett äktenskap eller ett samboförhållande upphör.[174]

Vid bedömningen av om återkallelse ska ske bör bland annat beaktas hur lång tid som återstår av tillståndstiden, om det inverkar på barns skolgång eller det annars finns skäl att låta familjemedlemmen stanna kvar i Sverige till dess tiden löper ut.[175]

Uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet

På utlänningens begäran får följande uppehållstillstånd återkallas.

- Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet enligt 5 kap. 9 § UtlL.
- Ett uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § UtlL, i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket UtlL.
- Ett uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § UtlL.

Detta gäller om utlänningen beviljas ett uppehållstillstånd på en sådan annan grund som enligt 5 kap. 18 § andra stycket 8 b eller fjärde stycket eller 5 b kap. 15 § andra stycket 3 eller 6 a kap. 4 § andra stycket 9 eller 10 kan beviljas efter inresan (7 kap. 7 g § UtlL).

Bestämmelsen är fakultativ och återkallelse kan endast ske på begäran av utlänningen. På så sätt kan utlänningen själv avgöra om han eller hon vill att det befintliga tillståndet ska återkallas och det nya tillståndet gälla för en ny längre tillståndstid. Om utlänningen däremot inte uppfyller förutsättningarna för att beviljas det sökta nya tillståndet kan han eller hon välja att behålla det befintliga tillståndet, dvs. att det inte ska återkallas. Om utlänningen i stället ansöker om och tillåts byta grund inom den befintliga tillståndstiden saknas anledning att tillämpa paragrafen.[176]

[174] Prop. 2021/22:134 s. 117 och 154.
[175] Prop. 2019/20:9 s. 114, prop. 2017/18:34 s. 102 och prop. 2012/13:148 s. 96.
[176] Prop. 2021/22:134 s. 85 f. och 155.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Bestämmelsen kommer att få en delvis ändrad lydelse med anledning av genomföranden av det nya blåkortsdirektivet i form av ändrade paragrafhänvisningar.[177]

Uppehållstillstånd för schweiziska medborgare och varaktigt bosatta i en annan EU-stat samt deras familjemedlemmar

En utlänning avses i 4 kap. 9 § första stycket UtlF (bestämmelsen återges i avsnitt 3.2.16), och som grundar sin rätt till vistelse här på avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, kan få sitt uppehållstillstånd återkallat om han eller hon inte försörjer sig eller annars saknar egna medel för sitt uppehälle här. Detsamma gäller en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och som har beviljats uppehållstillstånd här. Detta gäller utöver vad som föreskrivs i 7 kap. 1–6 §§ UtlL.

Uppehållstillståndet ska dock inte återkallas enbart därför att han eller hon

- inte längre är anställd på grund av att han eller hon är tillfälligt oförmögen att arbeta på grund av sjukdom eller olycksfall, eller
- är ofrivilligt arbetslös och detta bekräftas av Arbetsförmedlingen.

Uppehållstillståndet får även återkallas för en utlänning, som enligt vissa kriterier är att anses som en familjemedlem till antingen en medborgare i Schweiz, eller till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, om anknytningen mellan dem bryts. Detta förutsätter att familjemedlemmen inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund (4 kap. 18 § UtlF).

[177] Jfr prop. 2024/25:18.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Uppehållstillstånd för diplomatiska tjänstemän, avlönade konsulära tjänstemän med flera

Uppehållstillstånd för diplomatiska tjänstemän, avlönade konsulära tjänstemän samt deras familjer och betjäning får återkallas om förutsättningarna för att bevilja uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda. Samma sak gäller för utlänningar och deras familjer som beviljats uppehållstillstånd under den tid som utlänningen är anställd eller utför uppdrag i Sverige vid ett av de internationella organ som omfattas av 1 eller 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (4 kap. 19 § tredje stycket UtlF).

3.5 Avvisning

Utredningen har i uppdrag att analysera och föreslå hur möjligheterna kan utökas att på grund av brister i levnadssättet avvisa vissa utlänningar som saknar uppehållstillstånd. Uppdraget omfattar i denna del dock inte EES-medborgare och vissa brittiska medborgare eller familjemedlemmar till sådana medborgare. Bestämmelser som rör avvisning av dessa kategorier utlänningar kommer därför inte att redovisas i avsnittet.

3.5.1 Avvisning på formella grunder

En utlänning, som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare, får enligt 8 kap. 2 § UtlL avvisas i följande situationer.

1. *När utlänningen saknar pass i de situationer det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige.* Den som underlåter att överlämna sitt pass får anses sakna sådant.[178] Bestämmelsen är tillämplig också på den utlänning som har pass vid inresan men som senare under vistelsen här visar sig sakna sådan handling.
2. *När utlänningen saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige.* De tillstånd – förutom visering – som kan krävas är dels uppehållstillstånd och arbetstillstånd, dels ett sådant särskilt tillstånd

[178] Prop. 1988/89:86 s. 159.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

som enligt 8 kap. 25 § UtlL kan ges en person som har avvisats med förbud att återvända till Sverige (återreseförbud). Utlänningen behöver vid inresan ha uppehållstillstånd eller arbetstillstånd endast om han eller hon tänker stanna utöver den uppehållstillståndsfria tiden och arbeta här i landet. Endast i den situationen får utlänningen avvisas därför att han eller hon saknar uppehålls- och arbetstillstånd vid inresan. När utlänningen under den uppehållstillståndsfria tiden ansökt om uppehållstillstånd för bosättning har först då grund för avvisning ansetts föreligga[179]. Är förhållandena inte sådana att utlänningen borde ha haft uppehållstillstånd vid inresan, får han eller hon inte avvisas förrän den uppehållstillståndsfria tiden enligt 2 kap. 5 § UtlL är över. Denna är normalt tre månader men kan på grund av tidigare vistelser här eller i annan s.k. Schengenstat vara kortare. Om utlänningen under någon tid uppehållit sig i Sverige eller i en annan Schengenstat före inresan i Sverige, ska tiden för den vistelsen räknas in i den uppehållstillståndsfria tiden. Den sammanlagda vistelsen inom Schengenområdet får inte överstiga tre månader under en period av sex månader räknat från första inresedag (4 kap. 1 § UtlF).

3. *När utlänningen har visering, eller är undantagen från kravet på visering, men inte har för avsikt att lämna Sverige efter att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut*. Detta gäller under förutsättning att han eller hon inte har uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att vistas i Sverige.
4. *När det vid utlänningens ankomst till Sverige kommer fram att han eller hon tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där.*
5. *När utlänningen vid inresan undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon omständighet som är av betydelse för den rätten.* Om de felaktiga eller uteblivna upplysningarna inte har någon inverkan på frågan om pass, visering eller tillstånd behövs och avvisning inte heller bör ske med stöd av 8 kap. 3 § UtlL, ska dock avvisning inte ske[180].

[179] Jfr MIG 2014:28 och reg. 1991-05-08, U 4818/91.
[180] Prop. 1988/89:86 s. 160.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

6. *När utlänningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 6 i kodex om Schengengränserna.*[181] Avvisning enligt punkt 6 är inte obligatorisk. Möjlighet att medge inresa finns om det bedöms nödvändigt av till exempel humanitära skäl eller på grund av Sveriges internationella förpliktelser. Om utlänningen söker asyl eller skydd i övrigt, har han eller hon normalt rätt att stanna i Sverige medan ansökningen prövas. Detsamma gäller i vissa fall när uppehållstillstånd söks på grund av familjeåterförening. Det kan röra sig om att utlänningen tidigare avvisats från en annan Schengenstat och på nytt ansöker om asyl i Sverige och det kan finnas skäl att anta att han eller hon kan komma att anses som skyddsbehövande enligt bestämmelserna i utlänningslagen.[182] Av artikel 6.1 i kodex om Schengengränserna följer att ett villkor som ska gälla för inresa av tredjelandsmedborgare är att de inte anses utgöra en risk bland annat för någon av medlemsstaternas allmänna ordning eller inre säkerhet. En utlännings levnadssätt har alltså betydelse även vid frågan om formell avvisning.
7. *När utlänningen har avvisats från en EU-stat eller från Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein och förhållandena är sådana som avses i 7 kap. 6 § UtlL, eller beslutet om avvisning har grundats på att utlänningen inte har följt gällande bestämmelser om en utlännings inresa eller vistelse i den staten.* Sjunde punkten bygger på artikel 3.1 a i direktivet[183] om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land. Denna artikel reglerar beslut som är grundade på hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten. I artikel 3.1 b regleras avlägsnandebeslut som är grundade på en persons underlåtelse att följa nationella bestämmelser om utlänningars inresa eller vistelse utan att sådana allvarliga anmärkningar kan riktas mot utlänningen som avses med artikel 3.1 a. Det kan enligt regeringen inte uteslutas att personer som fått ett beslut om avvisning eller utvisning i ett annat land inte förs upp på den så kallade spärrlistan (Schengens informationssystem, SIS). I sådana situationer är den nya avvisningsbestämmelsen nödvändig.

[181] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer.
[182] Prop. 1999/2000:64 s. 71 f. och 179.
[183] Europeiska rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Samtidigt ska framhållas att inget hindrar parallell tillämpning av den nya avvisningsgrunden och andra grunder för avvisning. Det får ankomma på de tillämpande myndigheterna att avgöra i bedömningen av enskilda fall och eventuellt efter kontakter med utländska myndigheter. Även frågan om det är möjligt att vid prövningen utgå från att det utländska beslutet är riktigt får bedömas i det enskilda fallet[184].

3.5.2 Avvisning på materiella grunder

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får vidare, enligt 8 kap. 3 § första stycket UtlL, avvisas i följande situationer.

1. *Om det kan antas att utlänningen kommer att sakna tillräckliga medel för vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land som han eller hon tänker besöka eller för hemresan.* Vad som är att anse som tillräckliga medel kan inte anges entydigt. Det varierar med hänsyn till vistelsetiden och förhållandena i övrigt, exempelvis utlänningens ålder eller årstiden. Besöker utlänningen någon som bekostar hans uppehälle under vistelsen, sänks i motsvarande mån kraven på hans egen reskassa. Ett påstående av utlänningen att han har en ekonomisk garant ska i rimlig mån undersökas av myndigheten innan beslut fattas i avvisningsfrågan. Kravet på pengar för hemresan borde vanligen fullgöras genom att utlänningen visar en för återresetillfället gällande returbiljett[185]. En bedömning av utlänningens avsikter måste ske i varje särskilt fall[186].
2. *Om det kan antas att utlänningen under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att han eller hon har ett sådant tillstånd.* Punkten innebär en möjlighet att beakta en utlännings levnadssätt inför ett eventuellt avvisande. En bestämmelse av i princip samma lydelse återfanns redan i 1954 års utlänningslag, se vidare avsnitt

[184] Prop. 2001/02:182 s. 26.
[185] Se Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen (8 november 2023), kommentaren till 8 kap. 3 §.
[186] Prop. 1979/80:96 s. 56.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

5.1.5. I förarbetena[187] till den lagen uttalade departementschefen att det var mycket angeläget att "i görligaste mån hindra icke-önskvärda, medellösa utlänningar att komma in i landet för att här ägna sig åt dagdriveri". Under begreppet "icke ärligen försörja sig" hänförs brottslig samt osedlig eller annars förkastlig verksamhet[188]. Dit har historiskt sett bland annat yrkesmässigt hasardspel, prostitution, koppleri samt illegal in- och utförsel ansetts höra. JO har, i förhållande till tiggeri, i ett beslut uttalat att den rättssyn som lagstiftningen om lösdriveri och äldre lagars bestämmelser om tiggeri ger uttryck för sedan länge är obsolet. Utvecklingen på fri- och rättighetsområdet därefter har inneburit successivt skärpta krav på legalitet och rättssäkerhet. Det får numera anses uteslutet att grunda ingrepp i fri- och rättigheter på juridiska tolkningar som förutsätter att myndigheter och domstolar ska göra skönsmässiga bedömningar av moralisk karaktär. I den mån äldre lagar någon gång likväl ger ett sådant utrymme måste tolkningen av legalitetsskäl göras restriktivt. Den aktuella lagtexten bör i dag därför inte tillämpas på andra försörjningssätt än sådana som är rättsligen förbjudna[189]. Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse den 1 juli 1995. Ändringen gjordes för att bättre beskriva de situationer där bestämmelsen i praktiken ska tillämpas, dvs. beträffande utlänningar som kommer hit på högst tillfälliga besök[190].

3. Om han eller hon på grund av tidigare frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land. Även här har en utlännings levnadssätt betydelse för frågan om avvisning. Den omständigheten att en utlänning tidigare inte har dömts till straff utesluter inte att det ändå kan finnas anledning anta att han eller hon kan komma att begå brott efter inresan. I bland händer det att en utlänning vill resa in i avsikt att begå en brottslig handling, exempelvis för att föra med sig barn ur landet som han eller hon inte har vårdnaden om. I den mån det av utlänningens egna uttalanden eller andra förhållanden klart framgår att han eller hon har sådant syfte med inresan bör utlänningen kunna för-

[187] Prop. 1954:41 s. 93.
[188] SOU 1979:64 s. 133 och prop. 1979/80:96 s. 119.
[189] JO 6340-2010.
[190] Prop. 1994/95:179 s. 77.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

hindras att sätta sina planer i verket redan vid ankomsten till landet. Det bör därför finnas möjlighet att avvisa en utlänning, som på grund av annat särskilt förhållande än att han eller hon tidigare har dömts till straff kan antas komma att begå brott i landet.[191] Utlänningslagkommittén anslöt sig till förslaget med påpekandet, att det för att avvisning i detta fall ska ske klart bör framgå av utlänningens egna uttalanden eller av andra förhållanden att han tänker begå brott. Förslaget godtogs sedermera av riksdagen[192].

4. *Om han eller hon på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.* Punkten utgör ännu en grund för när en utlännings levnadssätt kan påverka bedömningen av om avvisning ska ske. Det bör ofta vara svårt att få full bevisning om utlänningens avsikt med vistelsen i riket, och det bör vara tillräckligt, att det föreligger misstankar om nu avsedd brottslig verksamhet. Dessa misstankar måste vara objektivt grundade. Det måste finnas någon påtaglig grund för misstanken som till exempel att utlänningen är känd såsom yrkesspion, sabotör eller dylikt. [193]
5. *Om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas.*

3.5.3 Uppehållstillstånd som upphört att gälla

Avvisning får inte ske enligt 8 kap. 2 eller 3 § UtlL om utlänningen vid ankomsten till Sverige hade, eller under en tid därefter har haft, uppehållstillstånd som har *upphört att gälla* (8 kap. 4 § UtlL). Om giltighetstiden för uppehållstillståndet löpt ut kan utlänningen utvisas enligt 6 §. Avvisning kan dock ske av den vars uppehållstillstånd har återkallats innan han eller hon anländer till Sverige (jämför 7 kap. 2 § UtlL). Så länge ett beslut att återkalla ett permanent uppehållstillstånd inte har vunnit laga kraft, saknas förutsättningar att besluta om avvisning eller utvisning.[194]

[191] Betänkandet NR 16/70 Utlänningslagstiftning och utlänningspolitik i Norden, s. 46.
[192] Prop. 1979/80:96 s. 56.
[193] SOU 1951:42 s. 193.
[194] UN 432-02.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3.5.4 Tidsgräns för avvisning

Beslut om avvisning i första instans får inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige (8 kap. 5 § UtlL). Det innebär att det inte är tidpunkten för ankomsten till Sverige, utan tidpunkten för ansökan, som är avgörande för när tremånadersfristen ska börja löpa. Tidsgränsen om tre månader ska tillämpas endast vad gäller prövningen i första instans. Tidsgränsen utgör alltså inte något hinder för att efter utgången av tremånaderstiden fastställa ett avvisningsbeslut som fattats av Polismyndigheten eller Migrationsverket som första instans[195]. Om beslut om avvisning enligt 8 kap. 2 § 1 eller 2 UtlL inte kan fattas inom tre månader, kan utlänningen utvisas enligt 8 kap. 6 § UtlL. Mer om utvisning finns att läsa i avsnitt 3.6.

3.5.5 Verkställighetshinder

Vid prövningen ska hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 12 kap. UtlL inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs (8 kap. 7 § UtlL). Det är inte bara sådana hinder som anges i 12 kap. 1–3 §§ UtlL som ska beaktas, till exempel risk för tortyr eller förföljelse, utan också andra särskilda hinder som kan tänkas föreligga. Det kan till exempel finnas anledning anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen. Det kan även finnas medicinska hinder för en verkställighet (jämför 12 kap. 18 § UtlL). Om det vid denna prövning visar sig att ett avlägsnandebeslut inte skulle gå att verkställa, bör beslut om avvisning inte meddelas[196].

Vid bedömningen av om det finns hinder mot en avvisning ska även artikel 3 och 8 i Europakonventionen beaktas. Se avsnitt 4.5 för vidare redogörelse för Europakonventionens bestämmelser och praxis.

[195] Prop. 2004/05:170 s. 289.
[196] Prop. 1988/89:86 s. 166.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3.5.6 Utlänning med rätt till vistelse i annan EU-stat

När en fråga uppkommer om avvisning enligt 8 kap. 2 eller 3 §§ UtlL av en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd, eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat, ska den beslutande myndigheten enligt 8 kap. 6 a § UtlL uppmana utlänningen att inom en skälig tid självmant bege sig till den andra EU-staten. Den beslutande myndigheten får avgöra frågan om avvisning först om utlänningen inte har följt en sådan uppmaning. Detta gäller dock inte om

1. *Migrationsverket avvisar eller avslår en ansökan om uppehållstillstånd som enligt bestämmelser i denna lag eller någon annan författning får bifallas efter inresan till Sverige*. Om Migrationsverket i stället gör bedömningen att det med stöd av sådana regler inte finns förutsättningar för att bifalla ansökan efter inresan till Sverige uppkommer en fråga om avvisning eller utvisning av personen. I dessa fall ska alltså beslutet om avslag samt avvisning eller utvisning föregås av en uppmaning om förutsättningarna för det i övrigt är uppfyllda[197].
2. *Utlänningen nekas att resa in i landet.*
3. *Utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns.*
4. *Utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet.* Ett beslut om avvisning får enligt andra stycket 4 meddelas utan någon föregående uppmaning, om allmän ordning eller nationell säkerhet kräver att utlänningen lämnar landet omedelbart (artikel 6.2 i återvändandedirektivet). I en sådan situation ska därför avvisning beslutas direkt utan någon föregående uppmaning att självmant lämna landet[198]. En hänvisning till allmän ordning och nationell säkerhet även finns i artikel 7.4 återvändandedirektivet, som reglerar förutsättningarna för att inte besluta om någon tidsfrist för frivillig avresa. Ledning för under vilka förutsättningar undantaget ska tillämpas kan alltså sökas bland förutsättningarna att enligt 8 kap. 21 § andra stycket 2 UtlL inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa[199]. En utlänning som tar en anställ-

[197] Prop. 2016/17:61 s. 36.
[198] Prop. 2016/17:61 s. 21.
[199] Prop. 2016/17:61 s. 21.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ning och arbetar utan att ha tillstånd till det kan anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen i samhället. En bedömning måste dock göras av om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att det finns ett verkligt och aktuellt hot mot den allmänna ordningen[200].

5. *Det är sannolikt att utlänningen inte skulle följa uppmaningen.* Bedömningen kan grunda sig på vad utlänningen själv uttalat eller på hur han eller hon respekterat eventuella tidigare beslut om avvisning eller utvisning. En bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet ska göras[201].

Bestämmelsen infördes den 1 mars 2017 i samband med en uppföljning av återvändandedirektivet[202]. Direktivet ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (artikel 2.1). Med olaglig vistelse avses en vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 6 i 2016 års gränskodex eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten (artikel 3.2). Varje medlemsstat får alltså, utöver vad som framgår i gränskodexen, själv definiera vad som utgör olaglig vistelse. I svensk rätt finns inte någon uttrycklig reglering av vad som utgör olaglig vistelse, utan detta definieras indirekt genom att det framgår av lagen vad som är en laglig vistelse. Med laglig vistelse avses en vistelse som innebär att en utlänning antingen har tillstånd att vistas här eller får vistas här medan en ansökan om uppehållstillstånd prövas[203].

Artikel 6 i återvändandedirektivet rubriceras "Avslutande av den olagliga vistelsen". Enligt huvudregeln i artikel 6.1 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända, dvs. avvisas eller utvisas. I artikel 6.2 anges ett undantag som innebär att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som har ett giltigt uppehållstillstånd, eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan medlemsstat, ofördröjligen ska bege sig till den medlemsstatens territorium. Om tredje-

[200] MIG 2024:9.
[201] Prop. 2016/17:61 s. 21 f och 36.
[202] 2008/115/EG, prop. 2016/17:61, SFS 2017:22.
[203] Prop. 2011/12:60 s. 26 med hänvisning till prop. 2004/05:170 s. 281.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

landsmedborgaren inte följer det kravet eller om hans eller hennes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet, ska huvudregeln tillämpas, dvs. ett beslut om återvändande ska fattas.

Behöriga myndigheter i en medlemsstat är skyldiga att ge en tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt i den medlemsstaten och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan medlemsstat, möjlighet att bege sig till den sistnämnda medlemsstaten innan myndigheterna fattar ett beslut om avvisning eller utvisning. EU-domstolen har prövat förenligheten mellan 8 kap. 6 a § andra stycket 5 UtlL och direktivet, och kommit fram till att det nyss nämnda gäller även om det anses sannolikt att utlänningen inte kommer att följa en uppmaning att bege sig till den andra medlemsstaten.[204]

3.6 Utvisning

Utredningen ska, i samband med analysen av de befintliga avvisningsgrunderna, se över bestämmelserna om gränsdragningen mellan avvisning och utvisning enligt 8 kap. 4–6 §§ UtlL.

Inte heller i detta avseende ingår i uppdraget att se över gränsdragningsfrågorna i förhållande till EES-medborgare och vissa brittiska medborgare eller familjemedlemmar till sådana medborgare. Genomgången av grunderna för utvisning i svensk utlänningsrätt som följer nedan kommer därför bara att göras i förhållande till utlänningar som inte är EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Avslutningsvis redogörs även i korthet för bestämmelserna om utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. UtlL och utvisning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

[204] Mål C-629/22, p. 27.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3.6.1 Förutsättningar för utvisning av andra utlänningar än EES-medborgare och deras familjemedlemmar

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare, och som inte har avvisats enligt 8 kap. 2 § 1 eller 2 UtlL, får utvisas ur Sverige om han eller hon uppehåller sig här men saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet (8 kap. 6 § UtlL).

Enligt UtlL ska beslut om avvisning fattas inom tre månader efter den första ansökan efter utlänningens ankomst till Sverige (8 kap. 5 § UtlL). För beslut som fattas senare än efter tre månader används uttrycket utvisning.

När en fråga uppkommer om utvisning enligt 8 kap. 6 § UtlL av en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat, ska den beslutande myndigheten, enligt 8 kap. 6 a § UtlL, uppmana utlänningen att inom en skälig tid självmant bege sig till den andra EU-staten. Den beslutande myndigheten får avgöra frågan om utvisning först om utlänningen inte har följt en sådan uppmaning.

Detta gäller dock inte om

- Migrationsverket avvisar eller avslår en ansökan om uppehållstillstånd som enligt bestämmelser i denna lag eller någon annan författning får bifallas efter inresan till Sverige,
- utlänningen nekas att resa in i landet,
- utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns,
- utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet, eller
- det är sannolikt att utlänningen inte skulle följa uppmaningen.

Bestämmelsen beskrivs närmare i avsnitt 3.5.6 under rubriken *Utlänning med rätt till vistelse i annan EU-stat*.

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har internationellt skydd i en annan EU-stat får utvisas endast till den staten (8 kap. 20 a § UtlL).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3.6.2 Utvisning på grund av brott

Bestämmelserna om utvisning på grund av brott återfinns i 8 a kap. UtlL. En utlänning får enligt nämnda kapitel utvisas ur Sverige om han eller hon har dömts för brott till en strängare påföljd än böter, eller om en allmän domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till och dömer till en annan påföljd, och

- gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller
- brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller som annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige.

Vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas med tillämpning av 8 a kap. 1 § UtlL ska domstolen ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige. Det ska då särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningen utvisades också särskilt beaktas. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas (8 a kap. 2 § UtlL).

Bedömningen av anknytningen till Sverige bör göras utifrån en sammanvägning av vad som är känt om utlänningens personliga förhållanden såsom levnadsomständigheter, familjeförhållanden, vistelsetid i Sverige och eventuella kvarvarande band till hemlandet. Även arbetsförhållanden, bostadsförhållanden och social anpassning är faktorer som bör inverka på prövningen. Att utlänningen lärt sig svenska språket är ytterligare en faktor som talar för att han eller hon har etablerat sig i landet[205]. Att utlänningen har ordnade boendeförhållanden kan tala för att han eller hon har etablerat sig i samhället, medan det motsatta gäller beträffande den som saknar fast bostad. Vissa brottstyper kan också i sig tyda på en bristande anpassning till svenska normer och förhållanden. Inte minst gäller

[205] Prop. 1993/94:159 s. 15 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

detta hedersrelaterad brottslighet[206]. Ytterligare ett förhållande som kan ha betydelse är på vilken grund utlänningen vistas i landet och om utlänningen befinner sig här lagligt.[207]

En utlänning som är flykting och som behöver en fristad i Sverige får bara utvisas enligt 1 § om han eller hon har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i Sverige, eller bedrivit verksamhet i Sverige eller utomlands som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta med sådan verksamhet här. Detta gäller också för en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. UtlL eller uppehållstillstånd enligt 22 kap. UtlL (8 a kap. 4 § UtlL). Gränsen för vad som ska anses som ett synnerligen grovt brott har i praxis vanligen ansetts gå vid brott för vilket utlänningen har dömts till ett mångårigt fängelsestraff. I rättsfallet NJA 1991 s. 203 bedömde Högsta domstolen ett försök till dråp som ett sådant synnerligen grovt brott som avses i bestämmelsen[208]. Hovrätten har i ett avgörande bedömt att ett grovt narkotikabrott utifrån omständigheterna i det aktuella fallet varit att anse som ett synnerligen grovt brott i utlänningslagens mening[209].

En utlänning som kom till Sverige innan han eller hon hade fyllt 15 år och som, när åtal väcks, har vistats här sedan minst fem år får enligt 8 a kap. 5 § UtlL bara utvisas enligt 1 § om

- utlänningen har gjort sig skyldig till brottslighet som har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst två år eller som annars är av sådan karaktär att han eller hon inte bör få stanna kvar i Sverige, eller
- utlänningen har återfallit i brott på ett sådant sätt att han eller hon inte bör få stanna kvar.

Kravet enligt första punkten i 5 §, om att brottsligheten ska ha ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst två år, tar sikte på straffvärdet för antingen ett enskilt brott, när utlänningen har gjort sig skyldig till ett brott, eller straffvärdet för den samlade brottslig-

[206] Prop. 2021/22:224 s. 42 och 125.
[207] Jfr NJA 2007 s. 425.
[208] Se också MIG 2014:20.
[209] Svea hovrätts dom den 14 augusti 2024 i mål nr B 9178-24.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

heten, när utlänningen har gjort sig skyldig till flera brott, dvs. vid flerfaldig brottslighet[210]. Vid bedömningen bör domstolen beakta vilken omfattning brottsligheten har haft, vilken tid som förflutit mellan brotten och de enskilda brottens allvar och karaktär[211].

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige får bara utvisas enligt 8 a kap. 1 § UtlL om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. I detta ligger att ekonomiska syften inte får ligga till grund för beslutet (8 a kap. 7 § första stycket UtlL). Begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet är ett unionsrättsligt uttryck och ska ges den innebörd som följer av unionsrätten. En mera ingående redogörelse för begreppet hot mot allmän ordning eller säkerhet finns i avsnitt 4.12.

När en fråga om utvisning enligt 8 kap. 6 § UtlL prövas ska hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 12 kap. UtlL inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs (8 kap. 7 § UtlL). Bestämmelsen beskrivs närmare i avsnitt 3.5.5 under rubriken *Verkställighetshinder*.

Vid ett beslut om utvisning på grund av brott förfaller eventuella tidigare beviljade uppehålls- och arbetstillstånd. Detta är dock inte reglerat i utlänningslagen och det fattas inte något beslut om återkallelse av tillståndet i samband med ett beslut om utvisning på grund av brott. Det ska dock nämnas att Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (Ju 2024:08) har i uppdrag att se över införandet av en bestämmelse om att ett uppehålls- och arbetstillstånd som utlänningen har, upphör att gälla vid ett beslut om utvisning på grund av brott[212].

3.6.3 Utvisning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar

Det finns även en möjlighet att utvisa vissa utlänningar enligt de förutsättningar som angel i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU.

---

[210] Prop. 2021/22:224 s. 57 och 129.
[211] Prop. 2021/22:224 s. 129.
[212] Dir. 2024:42.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Av 1 kap. 2 § LSU framgår att om Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas enligt 2 kap. 1 § LSU och utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ansökningarna handläggas tillsammans enligt LSU. Detsamma gäller om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige under handläggningen av ärendet om utvisning.

Även en ansökan om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige som görs av en utlänning som har utvisats enligt 2 kap. 1 § ska handläggas enligt LSU (1 kap. 3 § LSU).

Av 2 kap. 1 § LSU framgår att en utlänning får utvisas ur Sverige enligt LSU om han eller hon med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

En ansökan om utvisning görs av Säkerhetspolisen. Ansökan ska ges in till Migrationsverket, som beslutar i frågan (2 kap. 2 § LSU).

Ett uppehållstillstånd som en utlänning har beviljats genom ett tidigare beslut upphör att gälla när han eller hon utvisas enligt LSU (2 kap. 7 § LSU).

3.7 Gränskontroll

Polismyndigheten ansvarar för kontroll av personer enligt kodexen om Schengengränserna. Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid en sådan kontroll. Migrationsverket får efter överenskommelse med Polismyndigheten hjälpa till vid kontrollen. Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken (9 kap. 1 § UtlL).

När det gäller kontroll av utlänningar under vistelsen i Sverige framgår av 9 kap. 9 § första stycket UtlL att en utlänning som vistas i Sverige är skyldig att överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, om en polisman begär det. Utlänningen är också skyldig att komma till

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Migrationsverket eller Polismyndigheten om han eller hon har blivit kallad dit och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om utlänningen inte gör det, får han eller hon hämtas genom Polismyndighetens försorg. Om det på grund av en utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa en kallelse, får han eller hon tas med för utredning eller hämtas utan föregående kallelse.

Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken (9 kap. 9 § andra stycket UtlL). Kontroll får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll (9 kap. 9 § tredje stycket UtlL).

Polismyndigheten får vidare enligt 9 kap. 14 § UtlL genomföra inspektioner för att kontrollera om en arbetsgivare har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige, eller har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.

3.8 Beslutande myndighet

Vilken myndighet som fattar beslut i ett utlänningsärende skiljer sig beroende på vilken typ av ärende det rör sig om. I det följande ges en redogörelse för vilken myndighet som är beslutande inom de typer av ärenden som är aktuella för denna utredning.

3.8.1 Uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Beslut om uppehållstillstånd meddelas av Migrationsverket. Migrationsverket får dock inte bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. Om Migrationsverket finner att en sådan utlänning bör beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b §, ska verket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut om uppehållstillstånd hade kunnat överklagas. Beslut om uppehållstillstånd får också meddelas av Regeringskansliet (5 kap. 20 § UtlL).

Beslut om arbetstillstånd meddelas av Migrationsverket (6 kap. 5 § UtlL).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning får i vissa fall också besluta om uppehållstillstånd (5 kap. 21 § UtlL och 6 kap. 6 § UtlL med hänvisning till 8 kap. 27 § UtlL).

3.8.2 Återkallelse av uppehållstillstånd

Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av Migrationsverket. Uppehållstillstånd som har beviljats av Regeringskansliet får återkallas endast av Regeringskansliet. (7 kap. 8 § första stycket första meningen och andra stycket UtlL).

3.8.3 Avvisning och utvisning

Migrationsverket ska pröva frågan om avvisning om utlänningen söker asyl här, har en nära familjemedlem som söker asyl här, eller kan komma att avvisas med stöd av 8 kap. 2 § 7 UtlL (när utlänningen har avvisats eller utvisats från en EU-stat eller från Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein) eller 8 kap. 3 § andra stycket UtlL (när avvisning har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land). I andra fall får såväl Migrationsverket som Polismyndigheten pröva frågan om avvisning. Om Polismyndigheten anser det tveksamt om en utlänning bör avvisas, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket (8 kap. 17 § UtlL).

Migrationsverket ska enligt 8 kap. 18 § UtlL pröva frågan om utvisning enligt

- 8 kap. 6 § UtlL (utvisning av en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare),
- 8 kap. 10 § UtlL (utvisning när uppehållsrätt eller tillstånd att vistas i Sverige saknas), och
- 8 kap. 11 § UtlL (utvisning av hänsyn till allmän ordning och säkerhet).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3.8.4 Beslut om utvisning på grund av brott

Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet (8 a kap. 8 § UtlL).

3.9 Sammanfattning

Det finns ett stort antal *grunder för uppehållstillstånd* i svensk utlänningslagstiftning. En del uppehållstillstånd har direkta kopplingar till Sveriges internationella åtaganden. Ett exempel är rätten till uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige. Att sådana bestämmelser grundas på internationella konventioner och andra åtaganden innebär vissa gränser för hur den nationella regleringen kan utformas.

Även när det gäller uppehållstillstånd som vilar på EU-rättslig grund begränsas möjligheterna att utforma lagstiftningen efter nationella intressen. Dessa bestämmelser har tillkommit i samband med införandet av EU-direktiv i svensk rätt, som exempelvis familjeåterföreningsdirektivet. Detta gäller bland annat uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtlL. Som huvudregel ska ett sådant uppehållstillstånd beviljas. Svensk lagstiftning måste anpassas till de aktuella direktiv som bestämmelserna härrör från, såväl när det gäller skäl för att neka som för att återkalla ett uppehållstillstånd.

Generellt sett är de bestämmelser om uppehållstillstånd som inte vilar på EU-rättlig grund, eller på grund av Sveriges internationella åtaganden, fakultativa. Det innebär att uppehållstillstånd enligt en sådan bestämmelse *får* beviljas. Exempelvis gäller detta uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § UtlL eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Vid avgörandet om ett sådant uppehållstillstånd ska beviljas får därför redan i dag aspekter vägas in som har med en utlännings levnadssätt att göra.

Med undantag för vissa uppehållstillstånd med EU-rättslig grund, eller som grundar sig på andra svenska internationella åtaganden, ska vid prövningen av om ett uppehållstillstånd ska beviljas beaktas om utlänningen har gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet (5 kap. 17 § UtlL). Bestämmelsen innebär alltså en möjlighet att *vägra ett uppehållstillstånd* på grund

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

av brister i en utlännings levnadssätt. Om utlänningen har begått ett brott ska brottets karaktär, påföljdens stränghet och risken för återfall i brott beaktas i bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska vägras. Det finns dock även möjlighet att beakta annan form av misskötsamhet vid prövningen. Det kan exempelvis bli aktuellt när brottet ligger på gränsen till vad som ensamt kan innebära att ansökan ska avslås och det rör sig om otvetydigt konstaterade förhållanden. Värt att notera är dock att de exempel som anges i lag och förarbeten på när misskötsamhet kan beaktas är inom ramen för en samlad bedömning tillsammans med brottslighet, och inte som ensam grund för att neka ett uppehållstillstånd.

Ofta krävs *konstaterad brottslighet* hos en utlänning för att ett uppehållstillstånd ska kunna nekas, som exempelvis när det gäller uppehållstillstånd för en man som ska delta i en faderskapsutredning. Inte sällan krävs även att brottsligheten har varit mycket grov. Det gäller exempelvis för att synnerliga skäl ska anses föreligga mot att bevilja uppehållstillstånd, när en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott bedöms strida mot ett svenskt konventionsåtagande. När det gäller flyktingar krävs antingen att ett synnerligen grovt brott har begåtts som visar att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta personen stanna i Sverige, eller att flyktingen har bedrivit en verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här. Detsamma gäller uppehållstillstånd för tribunalvittnen och för personer som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet.

En utlänning kan nekas ett uppehållstillstånd som vilar på EU-rättslig grund om han eller hon bedöms utgöra ett *hot mot allmän ordning eller säkerhet*. Detta är ett unionsrättsligt begrepp som ska tolkas i ljuset av EU-rätten. Exempel på uppehållstillstånd som kan nekas på denna grund är sådant för vissa typer av uppdrags- och specialistutbildningar. Emellanåt förekommer även formuleringen att en utlänning inte får utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa om han eller hon ska beviljas ett uppehållstillstånd. Så gäller exempelvis för familjemedlemmar till utlänningar med uppehållstillstånd för att bedriva viss typ av uppdrags- eller specialistutbildning. Hot mot allmän ordning eller säkerhet innebär även att en ställning som varaktigt bosatt inte ska

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

beviljas, eller att en redan beviljad ställning som varaktigt bosatt kan återkallas. Ytterligare ett exempel är möjligheten att neka ett uppehållstillstånd för medverkan i en förundersökning eller huvudförhandling i brottmål.

Huvudregeln i svensk utlänningsrätt är att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade. *Permanent uppehållstillstånd* ska, med vissa undantag, beviljas endast om de särskilda kraven är uppfyllda. Bland annat finns ett krav på vandel, som innebär att permanent uppehållstillstånd endast bör beviljas om det inte råder någon tveksamhet avseende utlänningens förväntade levnadssätt. Inte bara grövre brottslighet, utan även mindre allvarlig sådan tillsammans med allvarlig misskötsamhet kan beaktas. Även i förhållande till permanent uppehållstillstånd är det dock i stort sett enbart brottslighet, eller misskötsamhet med koppling till brottslighet, som i praxis har varit av betydelse för vandelsprövningen.

Det finns vidare ett flertal olika grunder i 7 kap. UtlL för att ett uppehållstillstånd ska *återkallas*. Ett sådant fall är när en utlänning medvetet har *lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter*, som varit av betydelse för att få tillståndet. Det krävs, till skillnad mot vad som gäller vid tillståndsprövningen i 5 kap. 17 a § UtlL, att det är den sökande själv som har lämnat eller förtigit uppgifterna. Denna grund för återkallelse begränsas dock av att det krävs synnerliga skäl för att återkalla uppehållstillståndet om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas. Ett exempel på ett sådant synnerligt skäl är en svag anknytning till Sverige, som brottslighet i vissa fall kan indikera på.

Vidare finns en möjlighet i att återkalla uppehållstillstånd om det finns *särskilda skäl* för det. Värt att notera här är dock att denna grund för återkallelse enbart gäller för utlänningar som ännu inte har rest in i Sverige.

Ett uppehållstillstånd får återkallas när ett *tillståndsgrundande förhållande har upphört*. I ett sådant fall ska särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Det ska dock noteras att det faktum att ett sådant förhållande upphört inte ger möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd för referenspersonens och utlänningens gemensamma barn i förekommande fall.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Ett uppehållstillstånd får även återkallas när det kan antas att en utlänning kommer att *bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet, bedriva företagsspioneri i vissa fall eller verksamhet med koppling till terrorism*. Värt att notera är att det, för att ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt denna bestämmelse, räcker att det bedöms finnas en risk för att utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Den aktuella återkallelsegrunden innebär även en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd för utlänningar med en mer indirekt koppling till terrorism. Redan misstankar om att en utlänning kan komma att ägna sig åt aktiviteter som inte är straffbelagda, men som ändå har med terrorism att göra kan aktualisera en återkallelse. Ett uppehållstillstånd får dock enligt denna grund enbart återkallas för en utlänning som vistats i Sverige med uppehållstillstånd i mer än fem år om det finns synnerliga skäl. Det ska dock även anmärkas att återkallelse i sådana fall som avser en utlänning som kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri, olovlig underrättelseverksamhet eller företagsspioneri har en geografisk begränsning till brott i Sverige eller något annat nordiskt land.

Ytterligare en situation när återkallelse inte får ske efter en viss vistelsetid i Sverige med uppehållstillstånd är när en utlänning *utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd*. Återkallelse får i det fallet inte ske när utlänningen har vistats i Sverige i mer än tre år med uppehållstillstånd.

Utöver tidsaspekten kan även andra skäl tala mot att ett uppehållstillstånd ska återkallas. När en fråga om återkallelse prövas för någon av nyssnämnda situationer ska även utlänningens anknytning till Sverige, liksom andra skäl som talar emot att tillståndet återkallas, beaktas. I bedömningen ska hänsyn särskilt tas till utlänningens etablering i samhället, eventuella barns behov av kontakt med utlänningen och hans eller hennes övriga familjeförhållanden.

Det faktum att en utlänning inte längre är bosatt i Sverige ska vidare utgöra skäl för att *återkalla ett permanent uppehållstillstånd*. Om utlänningen har anmält att han eller hon vill ha tillståndet kvar, får uppehållstillståndet dock återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde. Det är dock värt att notera att en motsvarande grund för återkallelse inte finns för tidsbegränsade uppehållstillstånd.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Ett uppehållstillstånd som har beviljats en *familjemedlem* till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet, får återkallas om anknytningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas. Det ska dock noteras att en sådan grund för återkallelse inte förekommer för familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för studier på uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar eller för studier inom högre utbildning.

Det finns ett flertal grunder på vilka ett uppehållstillstånd får återkallas, eftersom *fortsättningarna eller kraven för att bevilja ett sådant uppehållstillstånd inte längre är uppfyllda*. Det gäller exempelvis uppehållstillstånd för studier och uppehållstillstånd för att medverka i en förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Däremot saknas i svensk utlänningsrätt en generell grund som medger återkallelse när förutsättningarna inte längre är uppfyllda för ett uppehållstillstånd, eller när det i efterhand har kommit fram att sådana förutsättningar aldrig har varit uppfyllda. Det kan vidare noteras att det saknas möjlighet i UtlL att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som har fått sin ställning som varaktigt bosatt återkallad.

I svensk utlänningslagstiftning finns en möjlighet att *avvisa* utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till EES-medborgare på vissa formella grunder. Det gäller bland annat i de fall en utlänning inte har pass när så krävs, eller saknar uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. Det gäller även när en utlänning undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter eller förtiger någon omständighet som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige. Vidare kan en utlänning som är tredjelandsmedborgare avvisas om han eller hon bedöms utgöra en risk bland annat för medlemsstaternas allmänna ordning eller inre säkerhet.

Avvisning kan även ske på materiella grunder. Det gäller bland annat när en utlänning kan antas sakna tillräckliga medel för vistelsen eller för hemresan, eller när det kan antas att utlänningen inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Vidare kan en utlänning avvisas om han eller hon kan antas komma att begå brott, eller bedriva sabotage, spionerи eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Avvisning får dock inte ske om mer än tre månader har förflutit sedan den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige. Då kan i stället *utvisning* bli aktuellt. Om en utlänning, som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare, uppehåller sig i Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs, får han eller hon nämligen utvisas om avvisning inte har skett inom de första tre månaderna av vistelsen här i landet. Utvisning kan även, under vissa förutsättningar, ske på grund av att utlänningen har begått ett brott efter beslut av en allmän domstol.

En utlännings levnadssätt har slutligen betydelse när det kommer till bedömningen av om det finns synnerliga skäl som utgör *hinder mot att verkställa ett utvisningsbeslut*. I den bedömningen ska bland annat brottets art och omfattning, utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet vägas in.

Sammantaget kan det alltså konstateras att en utlännings levnadssätt har betydelse såväl vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska vägras, som vid den om återkallelse av uppehållstillstånd. Dessutom kan en utlännings levnadssätt leda till att han eller hon avvisas. Att en utlänning har gjort sig skyldig till brott kan även under vissa förutsättningar ligga till grund för ett beslut om utvisning av en allmän domstol. Det är dock till den allra största delen förekomsten av brottslighet som är av betydelse för den vandelsprövning som sker i dag. I vissa fall framgår uttryckligen av lagtext eller förarbeten till lagen att även annan form av misskötsamhet ska beaktas i prövningen. I praktiken handlar det i dagsläget om misskötsamhet som beaktas i kombination med brottslighet som inte ensamt är av sådan grad som krävs för den aktuella prövningen. Den typen av misskötsamhet som har lyfts fram i förarbetena har också någon form av koppling till brott och straff.

4 Internationella åtaganden

4.1 Inledning

Utlänningsrätten är ett område som i stor utsträckning är föremål för eller berörs av internationella överenskommelser och förpliktelser, både inom FN, Europarådet och EU. I dessa slås en rad grundläggande fri- och rättigheter fast som Sverige har åtagit sig att skydda och respektera.

I det följande behandlas de åtaganden som är mest centrala när det gäller frågor om uppehållstillstånd och avvisning av utlänningar. Eftersom avslag av en ansökan om uppehållstillstånd eller en återkallelse av detsamma enligt 8 kap. 16 § UtlL som huvudregel ska förenas med ett beslut om avlägsnande för en utlänning som befinner sig i Sverige, är även svenska åtagandens inverkan på avlägsnandefrågan av visst intresse.

4.2 Genèvekonventionen

I 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) finns de grundläggande internationella bestämmelserna om flyktingskap. I Genèvekonventionen definieras vem som ska betraktas som flykting. Därutöver behandlar konventionen framför allt de rättigheter och förmåner som en konventionsstat är skyldig att tillförsäkra flyktingar som vistas inom dess område. Tillämpningsområdet för Genèvekonventionen utvidgades genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning från den 31 januari 1967 (New York-protokollet) på så sätt att de begränsningar av flyktingdefinitionen som konventionen gav möjlighet att göra – både en geografisk och en tidsmässig – togs bort. Sverige har tillträtt såväl Genèvekonventionen som New York-protokollet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Rättsliga frågor rörande Genèvekonventionens tolkning och tillämpning behandlas av UNHCR:s exekutivkommitté.

Med flykting avses enligt artikel 1 A 2 i Genèvekonventionen den som

> ... i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit.

Artikeln har införlivats i svensk lagstiftning genom 4 kap. 1 § UtlL (definitionen av flykting). Artikel 1 A 2 ska läsas tillsammans med artiklarna 1 C–F som anger i vilka fall en person är utesluten från flyktingskap (1 D–F) och när flyktingskap enligt konventionen upphör (1 C). Här ska särskilt artikel 1 F uppmärksammas, som motsvaras av 4 kap. 2 b § (uteslutande från flyktingskap) och indirekt av 4 kap. 2 c § (uteslutande från att anses som alternativt skyddsbehövande) i UtlL. Av den framgår att en person är utesluten från att betraktas som flykting om det finns allvarliga skäl att anta att

a) han eller hon har förövat ett brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott,

b) har förövat ett grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet innan vederbörande fick tillträde till landet som flykting, eller

c) har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga.

Genèvekonventionen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om att konventionsstaterna är skyldiga att ta emot flyktingar, men däremot är staternas rätt att avvisa eller utvisa en flykting begränsad. Enligt artikel 32.1 får en flykting som lagligen uppehåller sig inom statens område utvisas endast av skäl som hänför sig till nationell

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

säkerhet eller allmän ordning. Artikeln motsvaras i svensk lag av 8 a kap. 4 § UtlL.

I artikel 33.1 finns dessutom ett förbud mot avvisning eller utvisning av en flykting till gränsen mot ett område där han eller hon riskerar politisk förföljelse (principen om non-refoulement). Principen om non-refoulement ger ett grundläggande skydd för flyktingar och asylsökande genom att konventionsstaterna varken får vägra att släppa in en asylsökande (rejection at the frontier) eller på något sätt avvisa eller utvisa honom eller henne till gränsen mot ett område där hans eller hennes liv eller frihet skulle hotas på grund av de skäl som anges i flyktingdefinitionen. Inte bara hot mot liv eller frihet utan varje åtgärd som utgör förföljelse enligt flyktingdefinitionen omfattas av artikel 33.1. Förbudet mot återsändande avser inte bara åtgärder som leder till att personen sänds till hemlandet utan även avvisning eller utvisning till områden där personen inte är skyddad mot risken för vidaresändning till hemlandet. Non-refoulement-principen innebär däremot normalt inte något förbud mot att sända en flykting eller asylsökande till ett säkert tredjeland där han eller hon kan tas emot. Inte minst genom exekutivkommitténs kraftiga understrykande av non-refoulementprincipen vid upprepade tillfällen har principen kommit att i allt större utsträckning få karaktären av en i internationell rätt allmänt accepterad princip[1]. I svensk rätt ges principen uttryck genom 12 kap. 2 § UtlL som reglerar verkställighetshinder vid avvisning och utvisning.

Av artikel 33.2 i Genèvekonventionen framgår dock att undantag från principen får göras om det finns skälig anledning att betrakta flyktingen som en fara för vistelselandets säkerhet eller om flyktingen, med hänsyn till att han eller hon har dömts för ett synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i det landet. Syftet med undantaget är att skydda den stats intressen i vilken flyktingen befinner sig. Undantaget ges uttryck för i 12 kap. 2 § andra och tredje stycket UtlL.

[1] Se Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen, (8 november 2023, version 13A, JUNO), kommentarerna till 1 kap. 3 § och 12 kap. 2 §.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

4.3 Tortyrkonventionen

FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (tortyrkonventionen) antogs den 10 december 1984 och trädde i kraft den 26 juni 1987. Begreppet tortyr definieras i artikel 1 i tortyrkonventionen. Med tortyr avses en handling genom vilken allvarlig smärta eller svårt lidande, fysiskt eller psykiskt, medvetet tillfogas någon. Tillfogandet ska ha utförts av en offentlig tjänsteman eller någon annan som handlar som företrädare för det allmänna eller ha skett på anstiftan eller med samtycke eller medgivande av denne. En ytterligare förutsättning är att gärningen har skett i ett visst angivet syfte, främst för att få information eller en bekännelse av den torterade eller av en tredje person eller som vedergällning.

I artikel 3 finns ett förbud mot att utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns grundad anledning att tro att han eller hon skulle vara i fara att utsättas för tortyr. Förbudet är undantagslöst och gäller således oavsett om utlänningen har dömts för allvarliga brott eller utgör en säkerhetsrisk. Skyddet är i det hänseendet mer långtgående än Genèvekonventionens (jämför artikel 33.2 i Genèvekonventionen). Tortyrkonventionens efterlevnad övervakas av FN:s kommitté mot tortyr. En konventionsstat kan avge en förklaring att den erkänner kommitténs behörighet att motta och pröva ansökningar från enskilda personer som anser sig ha blivit utsatta för kränkning av konventionens bestämmelser. Sverige har avgivit en sådan förklaring.

Sveriges åtaganden i enlighet med tortyrkonventionen ges i svensk lagstiftning uttryck för i 4 kap. 2 § (definitionen av alternativt skyddsbehövande), 5 kap. 4 § (uppehållstillstånd på grund av beslut från internationellt organ) och 12 kap. 1 § UtlL (hinder mot verkställighet av avvisning och utvisning).

4.4 Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 och ratificerades av Sverige i juni året därpå. Konventionen gäller sedan den 1 januari 2020 som lag här i landet. FN:s barnrättskommitté granskar de framsteg som staterna gjort för att förverkliga sina skyldig-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

heter enligt konventionen genom att utfärda rekommendationer. Dessutom ger kommittén staterna vägledning i hur konventionen ska tolkas genom allmänna kommentarer.

Barnkonventionen innebär ett fullständigt erkännande av barnet som rättighetsbärare och syftar till att ge alla barn, oavsett bakgrund, rätt att behandlas med respekt och att få komma till tals. Med barn avses, enligt konventionens huvudregel, varje person under 18 år. Blir barnet enligt lagstiftningen i hemlandet myndigt tidigare, utgör myndighetsåldern gränsen mellan barn och vuxen. Konventionen omfattar såväl medborgerliga och politiska rättigheter som sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. De olika rättigheterna i konventionen ska dock tolkas i förhållande till varandra och utifrån ett helhetsperspektiv. Man brukar tala om att konventionen är ”hel och odelbar”.

Barnkonventionen kan sägas ge uttryck för fyra grundprinciper, nämligen principen om icke-diskriminering, principen om barnets bästa, barnets rätt till liv och utveckling samt barnets rätt att komma till tals. Dessa fyra grundprinciper, som slås fast i artiklarna 2, 3, 6 och 12, är vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen ska tolkas, men har också självständig betydelse. Dessutom ska grundprinciperna tillämpas i förhållande till varandra. Särskilt nära förbundna är artikel 3 om barnets bästa och artikel 12 om barnets rätt att komma till tals. Artiklarna kompletterar varandra framför allt på det sättet att barnets åsikter är en viktig del i bedömningen av barnets bästa.[2]

I artikel 2 uttrycks principen om icke-diskriminering. Enligt artikel 2.1 ska konventionsstaterna respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Enligt artikel 2.2 ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro. Artikel 2 reglerar dock inte rätten att resa in i ett annat land och

[2] Se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 [2013], CRC/C/GC/14, p. 43 och 89 samt Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12 [2009], CRC/C/GC/12, p. 74.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

uppehålla sig där. Diskrimineringsförbudet kan alltså inte åberopas för att grundlagsförbudet mot att utvisa en svensk medborgare också skulle gälla ett utländskt barn som befinner sig på svenskt territorium[3].

Principen om barnets bästa är formulerad i artikel 3.1 i barnkonventionen. Enligt denna bestämmelse ska det vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. I UtlL finns principen införd i 1 kap. 10 §, av vilken framgår att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

Artikel 3.1 ger alltså principen om barnets bästa en bred innebörd och tillämpning. Inte bara när barnet är föremål för åtgärden, utan i alla ärenden där barn berörs ska barnets bästa vara ett grundläggande hänsyn. I utlänningsärenden är det vanligt att det i första hand är en av eller båda föräldrarna som beslutet riktar sig mot. Om beslutet i ett sådant fall får konsekvenser för familjens barn, såsom exempelvis vid återkallelse av uppehållstillstånd för en förälder, är artikel 3 tillämplig. Artikelns utformning innebär dock inte att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande när det kolliderar med andra intressen. Däremot ska barnets bästa beaktas, utredas och redovisas[4]. Enligt FN:s barnrättskommitté måste hänsynen till barnets bästa vid en avvägning mot andra intressen ges hög prioritet.[5] Begreppets konkreta innebörd får avgöras från fall till fall.

Genom artikel 6 erkänns barnets inneboende rätt till livet och statens skyldighet att i största möjliga utsträckning säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Det sistnämnda kravet berör alla aspekter av barnets utveckling och omfattar barnets fysiska, mentala, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling. Statens åtgärder ska syfta till att uppnå en optimal utveckling för barnet och denna rätt ska staten uppfylla till det yttersta av sin förmåga[6].

Artikel 12 säkerställer barnets rätt att komma till tals. Artikel 12.1 ger barnet rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Denna rättighet är absolut och gäller alla barn utan åtskillnad, i enlighet med icke-diskrimineringsprincipen. Staten är där-

[3] Prop. 1996/97:25 s. 226 f.
[4] Prop. 1989/90:107 s. 31 f. och prop. 2003/04:113 s. 8 f.
[5] CRC/C/GC/14, p. 36–40.
[6] Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003), CRC/GC/ 2003/5, p. 12.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

med skyldig att säkerställa att barnet kan utöva denna rättighet. Bestämmelsen kräver inte enbart att barnet ska få uttrycka sina åsikter, utan åsikterna ska dessutom tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. När barnet är i stånd att bilda sig en egen uppfattning måste hans eller hennes åsikter noga beaktas. Barnrättskommittén avråder stater från att sätta åldersgränser som kan begränsa den rätt barn har att uttrycka sina åsikter.

Artikel 12.2 anger att barnet har rätt att höras i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, utan begränsningar. Liksom rätten att uttrycka sina åsikter är barnets rätt att bli hörd en absolut rättighet och gäller barn som är i stånd att bilda egna åsikter. Sättet på vilket barnet ska höras är dock inte bestämt i konventionen, utan barnet kan höras direkt eller genom en företrädare[7].

Vid sidan av de fyra grundprinciperna löper föräldrarnas och familjens centrala roll i barnets liv och utveckling som en röd tråd genom barnkonventionen. I konventionens inledning slås fast att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för barnets utveckling och välfärd. Konventionen betonar också att det är föräldrarna som har ansvar för att barnets behov, intressen och rättigheter tas till vara med utgångspunkt i barnets bästa (se särskilt artiklarna 5 och 18). Samtidigt erkänner konventionen barnets rätt till skydd och omvårdnad i de fall då föräldrarna inte kan fullgöra sitt ansvar. Utgångspunkten i konventionen är det enskilda barnets behov och intressen, inte föräldrarnas.

Barnets rätt till sina föräldrar uttrycks bland annat i artikel 7 om barnets rätt att, så långt det är möjligt, omvårdas av sina föräldrar, artikel 9 om statens skyldighet att säkerställa att barn inte skiljs från sina föräldrar, artikel 10 om familjeåterförening och barnets rätt att ha direkt kontakt med båda föräldrarna även om de är bosatta i olika stater samt artikel 11 om statens skyldighet att bekämpa olovligt bortförande av barn. Även artikel 16 om rätten till respekt för privat- och familjelivet kan nämnas i detta sammanhang.

Bland de nyss angivna bestämmelserna bör artikel 9 beröras något närmare. Enligt artikelns första punkt ska konventionsstaterna säkerställa att barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter bedömer att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Ytterligare förutsättningar är att de

[7] SOU 2016:19 s. 108 ff. och CRC/C/GC/12, p. 19, 21 och 32.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

aktuella myndigheterna är underställda rättslig prövning och att beslutet fattas i enlighet med gällande lag och tillämpliga förfaranden. Bestämmelsen ska inte läsas som att det föreligger ett förbud mot att splittra barn och föräldrar i andra fall än när ett åtskiljande är till barnets bästa. Att förbudet inte är kategoriskt framgår inte minst av artikel 9.4, som anger vilka skyldigheter staten har när åtskiljandet är en följd av åtgärder som en konventionsstat tagit initiativet till, till exempel frihetsberövande, fängslande, förvisning, utvisning eller dödsfall som rör den ena av eller båda föräldrarna eller barnet. Det är dock en vägledande princip att åtgärder som leder till att barn skiljs från sina föräldrar ska undvikas[8].

4.5 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ratificerades av Sverige 1952 och gäller sedan 1995 som lag här i landet. Enligt 2 kap 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Europakonventionen ger ett grundläggande skydd för rätten till liv, frihet och personlig säkerhet (artiklarna 2 och 5). Vidare innehåller den förbud mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och mot slaveri och tvångsarbete (artiklarna 3 och 4). Därutöver skyddas tankefrihet, samvetsfrihet, religionsfrihet, yttrandefrihet och mötes- och föreningsfrihet (artiklarna 9–11). Det finns också bestämmelser till skydd för privat- och familjelivet och rätten att ingå äktenskap (artiklarna 8 och 12).

Vidare finns bestämmelser som fastslår rätten till en rättvis rättegång, att ingen får straffas utan stöd i lag och rätten till effektiva rättsmedel för den som har fått sina fri- och rättigheter enligt konventionen kränkta (artiklarna 6, 7 och 13).

Slutligen ska det enligt artikel 4 säkerställas att fri- och rättigheterna kan åtnjutas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

[8] Se SOU 1989/90:28 s. 20, och prop. 1996/97:25 s. 230.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Varje konventionsstat har åtagit sig att garantera var och en som befinner sig under statens jurisdiktion de rättigheter och friheter som anges i konventionen. En konventionsstats åtagande är alltså inte begränsat till statens egna medborgare eller till någon annan särskild personkategori, utan gäller i princip alla som vistas på statens territorium. Detta innebär inte att Europakonventionen hindrar en konventionsstat från att fritt reglera sin utlänningslagstiftning; konventionen innehåller ingen bestämmelse som förpliktar en konventionsstat att medge utlänningar inresa eller vistelse på dess territorium. I vissa fall begränsar den dock staternas förutsättningar att avvisa och utvisa utlänningar, framför allt genom förbudet i artikel 3 mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling och rätten i artikel 8 till respekt för privat- och familjelivet.

Artikel 3 i Europakonventionen medför att en person inte får utvisas eller utlämnas till ett annat land om det visas att det finns starka skäl att tro att denne där löper en reell risk att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artikel 3 kan vara tillämplig också i de fall då riskerna härrör från personer eller grupper av personer som inte är offentliga befattningshavare, om myndigheterna i det mottagande landet inte kan undanröja risken genom att anordna erforderligt skydd[9]. I UtlL kommer artikel 3 till uttryck genom 4 kap. 2 § (definitionen av alternativt skyddsbehövande) samt 8 kap. 7 §, 8 a kap. 3 § och 12 kap. 2 § (hinder mot verkställighet av avvisning och utvisning).

Även fall av avvisning, utvisning eller utlämning av en person till ett land där denne riskerar att dömas till döden eller att avrättas på grund av en tidigare meddelad dödsdom kan innefatta en kränkning av artikel 3. En sådan utvisning eller utlämning kan också stå i strid med artikel 2.[10]

Bedömningen av om en avvisning eller utvisning skulle strida mot artikel 3 ska göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Att en stat har ett totalitärt system och ofta kränker mänskliga rättigheter är inte tillräcklig grund för att anse en avvisning, utvisning eller en utlämning till landet står i strid med artikel 3. Den allmänna situationen i landet är dock ett element i bedömningen. Om politiska motståndare eller misstänkta terrorister

[9] Europadomstolens dom i målet H.L.R. mot Frankrike den 29 april 1997 samt NJA 2007 s. 574.
[10] Se bl.a. Öcalan mot Turkiet, dom den 12 maj 2005, Bader och Kanbor mot Sverige, dom den 8 november 2005 samt Al-Saadoon och Mufdhi mot Förenade kungariket, dom den 2 mars 2010. Se även nedan angående sjätte och trettonde tilläggsprotokollet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

regelmässigt behandlas på ett brutalt sätt är detta relevant för riskbedömningen när det gäller en person som tillhör någon av dessa kategorier, men den slutliga bedömningen måste ändå göras på individuell grund. Skyddet enligt artikel 3 är generellt och undantagslöst. Det gäller för alla och är alltså inte beroende av vilken verksamhet vederbörande person bedrivit eller vilka brott han eller hon begått.[11]

Ett beslut om att neka eller återkalla uppehållstillstånd eller om avvisning innebär, om utlänningen har familj i det aktuella landet, ett ingrepp i utlänningens och övriga familjemedlemmars familjeliv. Ett sådant beslut kan därför ibland stå i strid med artikel 8 i Europakonventionen[12]. Rätten till familjeliv enligt artikel 8 innebär dock inte att en stat måste respektera ett äkta pars val angående vilket land de vill bo tillsammans i[13]. Artikel 8 kommer till uttryck genom dels bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening i 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL, dels genom begränsningsreglerna som ska beaktas innan beslut tas om att återkalla ett uppehållstillstånd eller om utvisning (7 kap. 4 § och 8 a kap. 2 § UtlL). Även i de fall när den som beslutet gäller inte har familj i landet, men väl har etablerat sig där, har utvisning bedömts kunna innefatta en kränkning av artikel 8, eftersom det skydd för privatlivet som artikeln ger också omfattar den anknytning i övrigt som en migrant får till det samhälle där denne har bosatt sig[14].

Konventionsstaterna har dock enligt artikel 8.2 möjlighet att under vissa förutsättningar göra ingrepp i den enskildes privat- och familjeliv. För det första krävs att ingreppet har stöd i lag. För det andra ska ingreppet vara ägnat att tillgodose något av de allmänna eller enskilda intressen som räknas upp i artikeln, närmare bestämt den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, skyddandet av hälsa och moral eller av andra personers fri- och rättigheter. För det tredje ska ingreppet vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse. Det sistnämnda kravet ska inte förstås så att ingreppet måste vara oundgängligt, men det ska svara mot ett angeläget samhälleligt behov och – framför allt – vara proportionerligt i förhål-

[11] Se bl.a. Saadi mot Italien, dom den 28 februari 2008 och Othman (Abu Qatada) mot Förenade Kungariket, dom den 17 januari 2012 samt Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, (JUNO version 6, 2023), s. 105 f.
[12] Prop. 2004/05:170, s. 96.
[13] Jfr Abdulaziz, Cabales och Balkandali mot Storbritannien, ansökan nr 9214/80; 9473/81; 9474;91, dom den 28 maj 1985 p. 59, 60 och 65.
[14] Se Europadomstolens dom Üner mot Nederländerna, dom den 18 oktober 2006.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

lande till det legitima ändamål som eftersträvas. Vid ett beslut om att utvisning eller att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd, är det framför allt den allmänna säkerheten och statens intresse av att förebygga oordning eller brott som ska vägas mot den enskildes intresse av familje- eller privatliv. Varje konventionsstat har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning (”margin of appreciation”) av om en inskränkning är nödvändig för att tillgodose det eftersträvade ändamålet.[15]

Ytterligare bestämmelser som har eller kan ha betydelse i frågor som rör utvisning finns i några av Europakonventionens tilläggsprotokoll. Det fjärde tilläggsprotokollet innehåller i artikel 2 bestämmelser om rätt att röra sig fritt. Inskränkningar i rörelsefriheten måste vara föreskrivna i lag och de måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter. Artikel 3 i det nämnda protokollet stadgar att ingen får utvisas från den stat som han är medborgare i, vare sig genom individuella eller genom kollektiva åtgärder, samt att ingen får förvägras rätten att resa in i den stat som han är medborgare i. I artikel 4 i samma protokoll finns ett förbud mot kollektiv utvisning av utlänningar.

Det sjätte tilläggsprotokollet förbjuder dödsstraff för gärningar som har begåtts i fredstid och det trettonde tilläggsprotokollet innehåller ett totalt förbud mot användning av dödsstraff. Dessa förbud torde även innebära ett förbud mot utvisning eller avvisning av en person till ett land där det finns grundad anledning att anta att personen i fråga riskerar dödsstraff[16].

4.6 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är ett resultat av Lissabonfördraget och utarbetades utifrån fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget), som skapades genom Maastrichtfördraget. Syftet med EG-fördraget är

[15] Se bl.a. Dalia mot Frankrike, dom den 19 februari 1998, p. 52 och Boultif mot Schweiz, dom den 2 augusti 2001, p. 46 samt Danelius, s. 443 f.
[16] Se Al Nashiri mot Polen, dom den 24 juli 2014.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

att lägga grunden till en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, vilket följer av ingressen till fördraget.

Fördrag reglerar unionens funktionssätt och fastställer områdena för, avgränsningen av och de närmare villkoren för utövandet av unionens befogenheter (artikel 1).

I sammanhanget är artikel 20 i EUF-fördraget särskilt viktig att lyfta fram. Av artikel 20.1 framgår att ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

Unionsmedborgarna ska enligt artikel 20.2 ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha

a) rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier,

b) rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten,

c) rätt till skydd inom ett tredjelands territorium, där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad, av varje medlemsstats diplomatiska och konsulära myndigheter, på samma villkor som medborgarna i den staten,

d) rätt att göra framställningar till Europaparlamentet och att vända sig till Europeiska ombudsmannen samt rätt att vända sig till unionens institutioner och rådgivande organ på något av fördragens språk och få svar på samma språk.

Dessa rättigheter ska utövas enligt de villkor och begränsningar som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som beslutats med tillämpning av dessa.

EU-domstolen har i flera avgöranden slagit fast att artikel 20 i EUF-fördraget utgör hinder för nationella åtgärder som medför att unionsmedborgare berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet. Detta inbegriper beslut att neka familjemedlemmar till unionsmedborgare uppehållsrätt[17]. I detta sammanhang har EU-domstolen vidare uttalat

[17] Se bl.a. EU-domstolens domar den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 42, den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, punkterna 60 och 61 samt den 8 maj 2018, K.A. m.fl., C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 49.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

att det finns vissa mycket speciella situationer i vilka en tredjelandsmedborgare ska tillerkännas en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 i EUF-fördraget. Detta är fallet om det finns ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och en minderårig unionsmedborgare, som medför att unionsmedborgaren i praktiken skulle tvingas lämna unionen och därmed berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet till följd av att tredjelandsmedborgaren nekas uppehållsrätt[18].

EU-domstolen har i domen den 5 maj 2022 (Subdelegación del Gobierno en Toledo) utvecklat denna praxis och uttalat bl.a. följande. En härledd uppehållsrätt kan endast beviljas om tredjelandsmedborgaren, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, inte uppfyller villkoren för att med stöd av andra bestämmelser, däribland nationella bestämmelser om familjeåterförening, få uppehållsrätt i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i (punkt 47). För att bedöma risken för att ett barn tvingas lämna unionen om barnets förälder nekas en härledd uppehållsrätt i den berörda medlemsstaten ska det särskilt fastställas om denna förälder har den faktiska vårdnaden om barnet och om det finns ett faktiskt beroendeförhållande dem emellan. I domen redogör EU-domstolen även för vad som ska beaktas vid den bedömningen. Domstolen slår dessutom fast att det, när barnet stadigvarande bor tillsammans med sina båda föräldrar och föräldrarna dagligen delar det rättsliga, ekonomiska eller känslomässiga ansvaret för barnet, föreligger en motbevisbar presumtion om att det finns ett beroendeförhållande mellan barnet och dess förälder, som är tredjelandsmedborgare. Detta oberoende av att den andra föräldern i egenskap av medborgare i den medlemsstat på vars territorium familjen är etablerad har en ovillkorlig rätt att stanna kvar där (punkterna 65–70).

De behöriga myndigheterna i medlemsstaten har inte rätt att avstå från att pröva en ansökan från en tredjelandsmedborgare om uppehållstillstånd för familjeåterförening med en unionsmedborgare som är medborgare i den aktuella medlemsstaten enbart av det skälet att tredjelandsmedborgaren är föremål för ett förbud att resa in i den medlemsstaten. Myndigheterna ska tvärtom pröva ansökan och bedöma om det finns ett sådant beroendeförhållande mellan

[18] Se bl.a. Ruiz Zambrano, punkterna 43 och 44, Chavez-Vilchez m.fl., punkterna 61–64 samt K.A. m.fl., punkt 52.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tredjelandsmedborgaren och unionsmedborgaren att en härledd uppehållsrätt i princip ska beviljas tredjelandsmedborgaren enligt artikel 20 i EUF-fördraget. Det skulle nämligen strida mot de mål som eftersträvas med artikel 20 i EUF-fördraget att tvinga tredjelandsmedborgaren att på obestämd tid lämna unionens territorium för att ansökan om upphävande eller uppskov med verkställigheten av det inreseförbud som vederbörande omfattas av ska kunna bifallas, utan att man först kontrollerar om det finns ett sådant beroendeförhållande[19].

EU-domstolen har i en senare dom[20] uttalat sig om situationen med ett underårigt barn som är unionsmedborgare och sedan födseln bor utanför och aldrig har uppehållit sig i unionen. I ett sådant fall är det inte uteslutet att en av barnets föräldrar, som är tredjelandsmedborgare och som barnet är beroende av, kan komma i åtnjutande av en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 i EUF-fördraget. Det gäller under förutsättning att det är styrkt att barnet tillsammans med den föräldern kommer att resa in i och uppehålla sig i den medlemsstat där det är medborgare. Bedömningen av om det finns ett beroendeförhållande ska grunda sig på en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter som föreligger vid prövningstidpunkten.

4.7 EU:s rättighetsstadga

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) utgör en del av EU:s primärrätt och innehåller en omfattande katalog över unionsmedborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Bestämmelserna i stadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer och till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten (artikel 51.1). Rättighetsstadgans innebörd fastställs i sista hand av EU-domstolen, dit de nationella domstolarna kan vända sig och begära förhandsavgörande i pågående mål om stadgans tolkning.

Flertalet av de rättigheter som återfinns i stadgan har sin motsvarighet i Europakonventionen. I den mån så är fallet ska de ges samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Rättighets-

[19] K.A. m.fl., punkterna 57 och 58.
[20] EU-domstolens dom den 22 juni 2023, X,C-459/20, EU:C:2023:499, punkterna 38 och 48–55.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

stadgan får dock tillförsäkra en högre skyddsnivå än Europakonventionen (artikel 52.3). Vissa av rättigheterna i stadgan är absoluta, men de flesta får begränsas vid en avvägning mot andra samhällsintressen eller andra rättigheter. Sådana begränsningar får dock endast göras om de är föreskrivna i lag och med beaktande av proportionalitetsprincipen (artikel 52.1).

Artikel 4 i rättighetsstadgan innehåller ett absolut förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning som har sin grund i artikel 3 i Europakonventionen. Artikel 4 i stadgan kompletteras i artikel 19.2 med ett uttryckligt förbud mot att avlägsna, utvisa eller utlämna någon till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Genom denna bestämmelse har Europadomstolens rättspraxis i frågor om utvisningars förenlighet med artikel 3 i Europakonventionen införlivats i stadgan[21].

Artikel 7 i rättighetsstadgan säkerställer skyddet för privat- och familjelivet. Bestämmelsen kan, inom unionsrättens område, aktualiseras bland annat i beslut om nekande av uppehållstillstånd, avvisning och återkallelse av uppehållstillstånd som förenats med ett avlägsnandebeslut. De rättigheter som garanteras i artikel 7 motsvarar dem i artikel 8 i Europakonventionen och ska därmed ges samma innebörd och räckvidd. De lagliga begränsningarna av rättigheterna i artikel 7 i stadgan är därför desamma som de begränsningar som godtas i artikel 8 i Europakonventionen. Artikel 7 ska läsas mot bakgrund av skyldigheten att beakta barnets bästa i enlighet med artikel 24.2 i stadgan. Den senare bestämmelsen har sin förebild i artikel 3 i barnkonventionen.[22]

Utöver de rättigheter som har sin motsvarighet i Europakonventionen omfattar rättighetsstadgan ytterligare ett stort antal rättigheter. Här kan särskilt nämnas de som hänger samman med den fria rörligheten inom EU (artiklarna 15 och 45). De praktiskt sett viktigaste reglerna beträffande rätten till fri rörlighet finns dock inom sekundärrätten, framför allt i rörlighetsdirektivet.

---

[21] Europeiska unionens officiella tidning C 303/17 - 14.12.2007.
[22] Se Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (2007/C 303/02) och EU-domstolens domar i de 94 förenade målen Orfanopoulos och Oliveri, C-482/01 och C-493/01, ECLI:EU:C:2004:262, p. 97–99 samt i målen Kommissionen mot Tyskland, C-441/02, ECLI:EU:C:2006:253, p. 107–109 och Alfredo Rendón Marín, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675, p. 66.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

4.8 Rörlighetsdirektivet

Rätten till fri rörlighet är en av de grundläggande principerna inom EU och följer redan av primärrätten och unionsmedborgarskapet[23]. I Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet) har dock reglerna rörande rätten för unionsmedborgare att resa in, vistas och stanna kvar i en annan medlemsstat samlats och preciserats samt tidigare rättspraxis på området kodifierats. Direktivet, som ersatte nio tidigare direktiv, antogs år 2004 och genomfördes i svensk rätt år 2006.

I artikel 3.1 anges vilka personer som omfattas av rörlighetsdirektivets tillämpningsområde. Direktivet ska enligt denna artikel tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i. Direktivet omfattar enligt samma artikel också de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren. Genom att rörlighetsdirektivet har införlivats med EES-avtalet, tillämpas direktivets bestämmelser dessutom på EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Rörlighetsdirektivets bestämmelser bygger på principen att unionsmedborgarna ska kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på ungefär samma sätt som när medlemsstaternas medborgare förflyttar sig och byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna. De mest centrala bestämmelserna i frågor som rör nekande och återkallelse av uppehållstillstånd samt avvisning återfinns i artikel 27. I artikeln återfinns vissa allmänna principer beträffande begränsningar av den fria rörligheten. Även artikel 28, som specifikt behandlar skyddet mot utvisning, ska i sammanhanget nämnas.

Av artikel 27.1 framgår att begränsningar av den fria rörligheten får ske av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får dock inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften. I artikel 27.2 anges att åtgärder som vidtas av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska stämma överens med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på medborgarens person-

[23] Se bl.a. artiklarna 20 och 21 i Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt och de ovan nämnda artiklarna i rättighetsstadgan.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

liga beteende. Tidigare straffdomar får inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder. Vidare måste medborgarens personliga beteende utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn ska inte accepteras.

Artikel 27.1 har i svensk rätt fått genomslag i 8 kap. 11 § UtlL. Av den bestämmelsen följer att en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som inte avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan enligt första stycket får därefter utvisas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Till skillnad mot artikel 27.1 är det alltså inte, enligt svensk rätt, möjligt att avvisa eller utvisa någon med stöd av 8 kap. 11 § UtlL av hänsyn till *hälsa*[24]. Det kan också noteras av det i den svenska bestämmelsen anges att avvisning kan ske av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet, medan det i artikel 27.1 anges att det får ske av hänsyn till allmän ordning, säkerhet *eller* hälsa. Artikel 27.2 motsvaras av 8 kap. 12 § UtlL.

Enligt artikel 28.1 ska medlemsstaten, innan den fattar beslut om utvisning med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, beakta sådana faktorer som hur länge personen i fråga har befunnit sig på statens territorium, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i medlemsstaten och banden till ursprungslandet. Artikel 28.1 motsvaras av 8 kap. 13 § UtlL.

EU-domstolen har genomgående understrukit att principen om den fria rörligheten ska ges en vid tolkning och att undantaget avseende allmän ordning och säkerhet därför ska tolkas restriktivt, så att dess räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat[25]. Samtidigt har domstolen godtagit att behovet av att tillämpa undantaget kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan. Medlemsstaterna har därför getts ett visst utrymme för att skönsmässigt bedöma vad hänsynen till all-

[24] I fråga om folkhälsa ansåg regeringen inte att direktivet föranledde några författningsändringar, jfr prop. 2005/06:77 s. 78.
[25] Se bl.a. EU-domstolens avgöranden C-67/74 p. 6, C-30/77 p. 33, C-348/96 p. 23, C-482/01 och C-493/01, p. 64 och 65, C-441/02, p. 34 samt C-348/09, p. 23.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

män ordning och säkerhet kräver[26]. Läs mer om begreppet allmän ordning och säkerhet, dess innebörd och varianter i avsnitt 4.12.

Artikel 28.2 och 28.3 har förts in i UtlL genom bestämmelsen i 8 kap. 14 §. Enligt den bestämmelsen får en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt avvisas eller utvisas endast om det är särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Även här finns en diskrepans mot direktivet i form av rekvisitet allmän ordning *och* säkerhet, jämfört med direktivets allmän ordning *eller* säkerhet. En EES-medborgare som är barn får enligt 8 kap. 14 § andra stycket UtlL avvisas eller utvisas endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet. En EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren får utvisas endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet (8 kap. 14 § tredje stycket UtlL).

Dessutom har, i förhållande till utvisning på grund av brott, artikel 27.1 förts in genom 8 a kap. 6 § UtlL. Enligt den bestämmelsen får en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare utvisas endast om det sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Även här anges i den svenska lagstiftningen att det får ske av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet, till skillnad från artikel 27.1 som anger att det får ske av hänsyn till allmän ordning, säkerhet *eller* hälsa. Artikel 27.2 och 28 får genomslag även vid utvisning av en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare på grund av brott genom hänvisningen i 8 a kap. 6 § till 8 kap. 12–14 §§ UtlL.

[26] Se bl.a. EU-domstolens dom i mål C-30/77 p. 34 och C-348/09 p. 23.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

4.9 Direktivet om varaktigt bosatta

Europeiska unionens råd antog den 25 november 2003 direktivet 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (direktivet om varaktigt bosatta). Enligt direktivet ska en tredjelandsmedborgare som varit bosatt länge i en medlemsstat kunna söka och erhålla en särskild status – ställning som varaktigt bosatt – i den medlemsstaten. Den som beviljats denna ställning ska tillerkännas vissa särskilda rättigheter som liknar dem som tillkommer unionsmedborgare. Genom direktivet 2011/51/EU om ändring av direktivet 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (ändringsdirektivet), som antogs den 11 maj 2011, utvidgades direktivet om varaktigt bosatta till att även omfatta personer som beviljats internationellt skydd. Direktivet om varaktigt bosatta genomfördes i svensk rätt den 30 april 2006 och lagstiftning med anledning av ändringsdirektivet trädde i kraft den 1 maj 2014.

I direktivet om varaktigt bosatta fastställs villkoren för en medlemsstats beviljande och återkallande av ställning som varaktigt bosatt. Enligt huvudregeln i artikel 4.1 krävs fem års laglig och oavbruten vistelse på en medlemsstats territorium för att en tredjelandsmedborgare ska kunna beviljas sådan ställning. Dessutom krävs enligt artikel 5 att tredjelandsmedborgaren har förmåga att försörja sig själv och de familjemedlemmar som denne har försörjningsansvar för. Medlemsstaterna får vidare kräva att tredjelandsmedborgaren följer villkoren för integrering i enlighet med nationell lagstiftning. Artikel 4 och 5 har förts in i svensk lagstiftning genom 5 a kap. 1 och 2 §§ UtlL.

Av artikel 6.1 följer att en ställning som varaktigt bosatt får vägras av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet. När medlemsstaten fattar beslutet i fråga ska den beakta allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet, eller den fara som den berörda personen utgör, och samtidigt ta vederbörlig hänsyn till bosättningstiden och befintliga band med bosättningslandet. Enligt artikel 6.2 får vägran inte grundas på ekonomiska överväganden. Artikel 6 har förts in i svensk lagstiftning genom 5 a kap. 3 § UtlL. Att notera är dock att det av den bestämmelsen följer att en person som utgör ett hot mot allmän ordning *och* säkerhet inte får beviljas

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ställning som varaktigt bosatt i Sverige, jämfört med artikel 6.1 där ordet *eller* i stället används.

Ställningen som varaktigt bosatt ska i huvudsak vara permanent, men kan under vissa förutsättningar gå förlorad. Enligt artikel 9.1 ska detta ske om ställningen har förvärvats genom bedrägeri, om ett utvisningsbeslut har fattats eller vid långvarig frånvaro från unionen.

I direktivet om varaktigt bosatta fastställs också de rättigheter som är förbundna med denna ställning. Medlemsstaterna får enligt artikel 9.3 föreskriva att en varaktigt bosatt person inte längre ska ha rätt att behålla sin ställning som varaktigt bosatt om han eller hon utgör ett hot mot den allmänna ordningen, med beaktande av hur allvarliga de brott är som han eller hon har begått, men detta inte är ett skäl för utvisning enligt artikel 12. Artikel 9.1 och 9.3 har förts in i svensk lagstiftning genom 5 a kap. 5 § UtlL.

Till den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt ska bland annat utfärdas ett särskilt EU-uppehållstillstånd som enligt artikel 8 ska gälla i minst fem år. Artikeln motsvaras i svensk rätt av 4 kap. 19 a § UtlF. Enligt artikel 13 får medlemsstaterna utfärda uppehållstillstånd som gäller permanent eller tills vidare på förmånligare villkor än de som anges i direktivet. Den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska ges ett *permanent* uppehållstillstånd (5 kap. 2 b § UtlL).

Om återkallandet eller förlusten av ställning som varaktigt bosatt inte leder till återsändande ska medlemsstaten tillåta den berörda personen att stanna på dess territorium om han eller hon uppfyller villkoren enligt den nationella lagstiftningen och/eller inte utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet (artikel 9.7). EU-domstolen har uttalat att förlusten av ställningen som varaktigt bosatt alltså inte i sig innebär att den berörda personen även förlorar rätten att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten, med stöd av vilken personen beviljades sin ställning. Detta gäller oavsett om uppehållsrätten förvärvats enligt nationell rätt eller enligt unionsrätten. Denna förlust medför därför inte automatiskt att den berörda personen ska avlägsnas från den medlemsstatens territorium, såsom följer av artikel 9.7.

I det aktuella målet hade de berörda personerna förvärvat ställning som varaktigt bosatta med stöd av en uppehållsrätt som beviljats enligt familjeåterföreningsdirektivet. Det ankom enligt EU-domstolen på den nationella domstolen att avgöra om dessa personer, i enlighet

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

med artikel 17 i det direktivet, skulle få behålla uppehållstillståndet som utfärdats till dem enligt detta direktiv[27].

Regeringen har i samband med genomförandet av direktivet i svensk lagstiftning uttalat sig om förhållandet mellan permanent uppehållstillstånd och den nya ställningen som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare. Ställningen som varaktigt bosatt och permanent uppehållstillstånd bör enligt regeringen ses som två olika tillstånd som kommer att existera parallellt. Om ställningen som varaktigt bosatt skulle förlorad återgår personen till att vara bosatt i Sverige med enbart sitt permanenta uppehållstillstånd. Detta gäller givetvis under förutsättning att de skäl som utgör grund för återkallelse av ställningen som varaktigt bosatt inte också utgör skäl för återkallande av det permanenta uppehållstillståndet[28].

Direktivet ger den som beviljats ställning som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare ett skydd mot utvisning som liknar det som gäller för unionsmedborgare. Enligt artikel 12.1 får en varaktigt bosatt nämligen utvisas endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Ett sådant beslut får enligt artikel 12.2 inte grundas på ekonomiska överväganden. Av artikel 12.3 framgår att, innan beslut om utvisning av en varaktigt bosatt fattas, ska det beaktas hur länge bosättningen i medlemsstaten har varat, den berörda personens ålder, följderna för vederbörande och dennes familjemedlemmar samt banden med bosättningslandet eller avsaknaden av band med ursprungslandet. Artikel 12 motsvaras av 8 a kap. 7 § första och andra stycket UtlL. Det kan dock noteras att det av den bestämmelsen följer att en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas enligt endast om det sker av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet, jämfört med artikel 12 där ordet *eller* i stället används.

[27] EU-domstolens dom i mål C-557/17.
[28] Prop. 2005/06:77s. 158 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

4.9.1 Bosättning i andra medlemsstater

Varaktigt bosatta ska enligt artikel 14.1 ha rätt att bosätta sig i andra medlemsstater än den som beviljade ställning som varaktigt bosatt under längre tid än tre månader förutsatt att villkoren i kapitel III i direktivet är uppfyllda. Av artikel 14.2 följer att sådan bosättning får ske för att bedriva ekonomisk verksamhet som anställd eller egenföretagare, för att studera eller följa en yrkesutbildning samt för andra syften. Enligt artikel 15.1 ska varaktigt bosatta lämna in en ansökan om uppehållstillstånd hos den berörda medlemsstatens behöriga myndigheter så snart som möjligt och senast tre månader efter inresan i den andra medlemsstaten. I 4 kap. 9 § UtlF regleras de syften för vilka en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska beviljas uppehållstillstånd i Sverige för.

Om varaktigt bosatta utövar sin rätt till bosättning i en andra medlemsstat och om familjen redan var bildad i den första medlemsstaten, ska sådana familjemedlemmar som uppfyller villkoren i artikel 4.1 i familjeåterföreningsdirektivet enligt artikel 16.1 tillåtas följa med eller förena sig med varaktigt bosatta. Artikeln har införts genom 4 kap. 16 a § UtlF.

Medlemsstaterna får enligt artikel 17 vägra ansökningar om uppehållstillstånd från varaktigt bosatta eller deras familjemedlemmar om personen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. När beslutet fattas ska medlemsstaten beakta hur grovt brottet är eller vilken typ av brott mot allmän ordning och allmän säkerhet som har begåtts av den varaktigt bosatta personen, eller personens familjemedlem eller familjemedlemmar, eller den fara som personen utgör. Beslutet får inte grundas på ekonomiska överväganden.

Artikel 17 har förts in i svensk lagstiftning genom 5 kap. 17 § tredje stycket UtlL. Av den bestämmelsen följer att uppehållstillstånd inte ska beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Vidare följer av 5 kap. 2 d § UtlL att uppehållstillstånd får vägras en familjemedlem till en person som har ställning som varaktigt bosatt som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Att notera är att i de svenska bestämmelserna används rekvisitet hot mot allmän ord-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ning *och* säkerhet, jämfört med hot mot allmän ordning *eller* säkerhet som används i direktivet.

Till dess att tredjelandsmedborgare har uppnått ställning som varaktigt bosatta får den andra medlemsstaten enligt artikel 22.1 vägra att förnya eller återkalla uppehållstillståndet samt, i enlighet med förfarandena i den nationella lagstiftningen, inklusive förfaranden för utvisning, ålägga varaktigt bosatta och familjemedlemmar att lämna dess territorium i följande fall:

a) Av hänsyn till allmän ordning och säkerhet i enlighet med artikel 17,

b) Om villkoren i artiklarna 14–16 inte längre uppfylls,

c) När tredjelandsmedborgaren inte lagligen är bosatt i den medlemsstaten.

I detta sammanhang bör nämnas att regeringen, vid genomförandet av VABO-direktivet, konstaterade att ett uppehållstillstånd för en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat kan återkallas genom befintliga bestämmelser i 7 kap. UtlL. Dessutom hänvisades till möjligheten att utvisa en sådan utlänning på grund av brott eller enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll av hänsyn till rikets säkerhet respektive på grund av befarad brottslighet enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.[29] Det saknas alltså i dagsläget särskilda bestämmelser i svensk utlänningslagstiftning om återkallelse av ett uppehållstillstånd för en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat.

Om den andra medlemsstaten antar någon av de åtgärder i artikel 22.1, som tidigare nämnts, ska den första medlemsstaten omedelbart och utan formaliteter återta den varaktigt bosatte och dennes familjemedlemmar. Den andra medlemsstaten ska underrätta den första medlemsstaten om sitt beslut (artikel 22.2).

Till dess att en tredjelandsmedborgare uppnått ställning som varaktigt bosatt och oavsett den skyldighet till återtagande som föreskrivs i punkt 2, får den andra medlemsstaten enligt artikel 22.3 fatta beslut om att utvisa tredjelandsmedborgaren från unionens territorium, i enlighet med artikel 12 och enligt garantierna i den artikeln, på grund av allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

[29] Prop. 2005/06:77 s. 156 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Efter ansökan ska den andra medlemsstaten enligt artikel 23 bevilja varaktigt bosatta den ställning som anges i artikel 7, under förutsättning att bestämmelserna i artiklarna 3–6 är uppfyllda.

4.9.2 Direktivet är under omarbetning

Direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning är under omarbetning[30]. Syftet med kommissionens förslag till omarbetning är bland annat att förenkla möjligheterna att få denna ställning, underlätta rörligheten för tredjelandsmedborgare inom EU, bidra till en bättre balans inom arbetsmarknaden och att öka unionens attraktionskraft för kvalificerad arbetskraft från tredjeland.[31] Härefter följer en redogörelse för de delar av förslaget som är av särskilt intresse för utredningen.

I förslaget fastställs på vilka villkor tredjelandsmedborgare som har varit lagligen och oavbrutet bosatta i en medlemsstat i minst fem år kan få ”ställning som varaktigt bosatt *i EU*”. Ställningen som varaktigt bosatt i EU ger möjlighet att flytta till och bosätta sig i andra medlemsstater på tre grunder: för att bedriva ekonomisk verksamhet (som anställd eller egenföretagare), för att bedriva studier eller följa en yrkesutbildning eller för andra syften.

En ändring som föreslås i artikel 4 syftar till att tredjelandsmedborgare ska kunna kumulera bosättningsperioder i olika medlemsstater. I artikel 5 som gäller villkor för att få en ställning som varaktigt bosatt i EU ska det enligt förslaget införas ytterligare bestämmelser som en kodifiering av EU-domstolens rättspraxis för att förtydliga villkoren och begränsa medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning. I artikel 8 fastställs reglerna för frågan om uppehållstillstånd som bekräftar ställningen som varaktigt bosatt i EU. I förslaget till omarbetning får tillståndet en ny benämning: ”EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta”.

Enligt kommissionens förslag ska tredjelandsmedborgare enligt artikel 9 kunna lämna unionen för upp till 24 månader, i stället för

[30] EUROPEISKA KOMMISSIONEN, Bryssel den 27.4.2022, COM(2022) 650 final, 2022/0134 (COD), Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (omarbetning) EUROPEISKA KOMMISSIONEN, Bryssel den 27.4.2022, COM(2022) 650 final, 2022/0134 (COD), Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (omarbetning).

[31] Regeringskansliet faktapromemoria 2021/22:FPM91, Reviderat direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, Justitiedepartementet, 2022-05-24.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

12 månader enligt nu gällande bestämmelser, utan att förlora sin ställning som varaktigt bosatt. Vid längre bortovaro bör medlemsstaterna införa ett förenklat förfarande för att återförvärva ställning som varaktigt bosatt i EU. Enligt förslaget får medlemsstaterna besluta att inte kräva att villkoren avseende vistelsens varaktighet, försörjningsmedel och sjukförsäkring är uppfyllda. Medlemsstaterna bör i alla händelser inte kräva att tredjelandsmedborgare som ansöker om förnyat förvärv av ställning som varaktigt bosatt i EU uppfyller integrationsvillkoren.

Genom förslaget till omarbetning införs även i artikel 14 nya bestämmelser som syftar till att säkerställa lika villkor mellan EU-uppehållstillståndet för varaktigt bosatta och de nationella permanenta uppehållstillstånden, så att tredjelandsmedborgare har ett faktiskt val mellan de två tillstånden. Detta bland annat genom att säkerställa att kraven på integration och resurser inte är strängare i förhållande till EU-uppehållstillstånd än nationella permanenta uppehållstillstånd och att rättssäkerhetsgarantier och rättigheter inte skiljer sig åt mellan tillstånden.

4.10 Familjeåterföreningsdirektivet

Europeiska unionens råd antog den 22 september 2003 direktivet 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet). Direktivet genomfördes i svensk rätt år 2006.

Syftet med direktivet är enligt artikel 1 att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier. Enligt artikel 3.1 ska direktivet tillämpas när referenspersonen innehar ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år som utfärdats av en medlemsstat och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd, om hans eller hennes familjemedlemmar är tredjelandsmedborgare, oberoende av deras rättsliga ställning. Av artikel 4 följer vilka kategorier anhöriga som i direktivet definieras som familjemedlemmar och som därmed ska tillåtas inresa i en medlemsstat, liksom vilka anhöriga som en medlemsstat får respektive inte ska bevilja inresa.

Medlemsstaterna får enligt artikel 6.1 avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ord-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ning, säkerhet och hälsa. Ett uppehållstillstånd får även enligt artikel 6.2 återkallas och en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd avslås för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. En utförlig genomgång av begreppet allmän ordning och säkerhet görs i avsnitt 4.12.

När medlemsstaten fattar ett relevant beslut ska den beakta, förutom artikel 17, som redogörs för i det följande, allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet som familjemedlemmen begått, eller den fara som denna person utgör.

Medlemsstaterna får enligt artikel 16.1 avslå en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening eller, i förekommande fall, återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd för en familjemedlem om villkoren i direktivet inte är uppfyllda eller inte längre är uppfyllda. Detsamma gäller om referenspersonen och dennes familjemedlemmar inte eller inte längre lever som gifta eller har ett fullständigt familjeliv eller referenspersonen eller dennes ogifta partner är gift med eller har ett varaktigt förhållande med en annan person. Medlemsstaterna får även enligt artikel 16.2 avslå en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening, återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om att förnya uppehållstillståndet om det är fastställt att falska eller vilseledande uppgifter eller falska eller förfalskade handlingar har använts, eller att tillstånd har erhållits genom vilseledande eller på andra olagliga sätt. Detsamma gäller om äktenskap eller partnerskap har ingåtts eller en adoption har utförts uteslutande för att ge den berörda personen möjlighet att resa in och vistas i en medlemsstat.

Om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att referenspersonen eller dennes familjemedlemmar ska utvisas, ska medlemsstaterna enligt artikel 17 ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.

Artikel 6.1 har förts in genom 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL. Av den bestämmelsen följer att uppehållstillstånd får vägras om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Artikel 6.2 har delvis förts in genom nämnda bestämmelse genom möjligheten att neka en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Däremot saknas i UtlL en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd i enlighet med artikel 6.2 av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Vid genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet bedömde regeringen att svensk lagstiftning överensstämmer med bestämmelserna i artikel 6.2 i direktivet och att den inte föranledde några författningsändringar.[32] I betänkandet hänvisades dels till möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av att utlänningen kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet (tidigare 2 kap. 11 § 3 UtlL). Dels pekades möjligheten att utvisa en utlänning på grund av brott ut.[33]

4.11 Skyddsgrundsdirektivet

Den 13 december 2011 antog Europaparlamentet och rådet direktiv 2011/95/EU 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 (skyddsgrundsdirektivet). Direktivet, som utgör en omarbetning av det första skyddsgrundsdirektivet 2004/83/EG, trädde i kraft 2012 och genomfördes i svensk rätt 2015[34].

Skyddsgrundsdirektivet är en del av EU:s gemensamma europeiska asylsystem som grundas på en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen och New York-protokollet. Huvudsyftet med direktivet är att garantera dels att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Medlemsstaterna får ha förmånligare bestämmelser än de som finns i direktivet.

Med internationellt skydd avses enligt skyddsgrundsdirektivet flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande (i svensk rätt benämnt som alternativt skyddsbehövande). Medlemsstaterna är skyldiga att bevilja sådan status till en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som uppfyller direktivets krav för att betraktas som

[32] Prop. 2005/06:72 s. 50.
[33] Jfr SOU 2005:15 s. 221 ff.
[34] Prop. 2013/14:248.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

flykting respektive subsidiärt skyddsbehövande (artikel 13 respektive 18).

Begreppet flykting definieras i artikel 2 d i direktivet på i princip samma sätt som i artikel 1 A 2 i Genèvekonventionen och har förts in i svensk lagstiftning genom 4 kap. 1 § UtlL (se vidare avsnitt 4.2). I kapitel III i skyddsgrundsdirektivet finns närmare bestämmelser om de materiella villkor som ställs upp för att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person ska kunna betraktas som flykting i den mening som avses i artikel 2 d. Således anges i artikel 9 vad som avses med förföljelse och i artikel 10 ett antal faktorer som medlemsstaterna ska ta hänsyn till vid bedömningen av de olika skälen till förföljelsen. Av artikel 11 framgår när en flykting ska upphöra att vara flykting och i artikel 12 anges vilka som är undantagna från att kunna anses som flyktingar. Artikel 12.2 motsvarar artikel 1 A F i Genèvekonventionen och 4 kap. 2 b § UtlL.

Begreppet subsidiärt skyddsbehövande definieras i artikel 2 f i skyddsgrundsdirektivet. Definitionen omfattar tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting. Det ska dock finnas grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd. Enligt artikel 15 utgörs allvarlig skada av

a) dödsstraff eller avrättning,

b) tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller

c) allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

Artiklarna 2 f och 15 motsvaras i svensk rätt av 4 kap. 2 § UtlL. Ytterligare ett kriterium för att betraktas som subsidiärt skyddsbehövande är att den berörda personen inte omfattas av artikel 17.1 och 17.2. som anger i vilka fall någon är undantagen från att kunna tillhöra denna kategori. Artikel 17 har förts in i svensk rätt genom 4 kap. 2 c § UtlL.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Bestämmelser om skydd mot avvisning finns i artikel 21 i skyddsgrundsdirektivet. Begreppet avvisning motsvarar här både avvisning och utvisning i svensk rätt[35]. I artikel 21.1 slås fast att medlemsstaterna i enlighet med sina internationella förpliktelser ska respektera principen om non-refoulement (se vidare om principen i avsnitt 4.2). Om det inte är förbjudet enligt dessa förpliktelser får medlemsstaterna enligt artikel 21.2 avvisa en flykting, vare sig denne formellt erkänts eller ej, om det finns skälig anledning att anta att vederbörande utgör en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig eller om vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott. Skyddsgrundsdirektivet innehåller inte några motsvarande bestämmelser avseende subsidiärt (alternativt) skyddsbehövande, eftersom en utlänning som utgör en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig eller som har förövat ett allvarligt brott är utesluten från att anses som subsidiärt skyddsbehövande enligt undantagsbestämmelserna i artikel 17.

Artikel 21.1 i skyddsgrundsdirektivet har sin motsvarighet i bestämmelserna om non-refoulement i artikel 33 i Genèvekonventionen. Skyddet enligt skyddsgrundsdirektivet är dock i vissa avseenden mer långtgående än det som säkerställs genom artikel 33 i Genèvekonventionen. Hänvisningen i artikel 21.1 i direktivet till förbud enligt internationella förpliktelser innebär nämligen att det är absolut förbjudet att avvisa eller utvisa en utlänning på ett sådant sätt att han eller hon skulle riskera att utsättas för tortyr, då detta skulle strida mot artikel 3 i FN:s tortyrkonvention och artikel 3 i Europakonventionen[36]. Till detta kommer att artikel 21.2 i skyddsgrundsdirektivet ska tolkas och tillämpas med iakttagande av de rättigheter som garanteras i rättighetsstadgan, särskilt i artikel 4 och artikel 19.2 i denna. Även dessa bestämmelser föreskriver ett absolut förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, liksom mot utvisning till en stat där det finns en allvarlig risk för att vederbörande skulle utsättas för sådan behandling. I dessa fall får avvisning eller utvisning alltså inte ske även om utlänningen skäligen kan antas utgöra eller utgör en fara av de

[35] Se prop. 2009/10:31 s. 150.
[36] Se prop. 2009/10:31 s. 151.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

slag som anges i artikel 33.2 i Genèvekonventionen och artikel 21.2 i skyddsgrundsdirektivet[37].

Artikeln har förts in i genom 5 kap. 1 § andra stycket UtlL. Av den bestämmelsen följer att uppehållstillstånd får vägras en flykting om han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detsamma gäller om han eller hon har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

Enligt artikel 21.3 får ett uppehållstillstånd återkallas, upphävas, vägras förnyelse eller nekas för en flykting om han eller hon omfattas av artikel 21.2. Vid genomförandet av skyddsgrundsdirektivet resonerade regeringen på följande sätt i förhållande till återkallelse av uppehållstillstånd enligt artikel 21.3:

> 7 kap. UtlL innehåller även några bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd i situationer som rör rikets säkerhet. Ett uppehållstillstånd får återkallas om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spionerieller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land (7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL), om utlänningen har registrerats på den spärrlista som avses i 3 § 2 lagen (2000:344) om Schengens informationssystem och det finns tillräckliga skäl för en återkallelse (7 kap. 5 § UtlL) och om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats i en stat tillhörande Europeiska unionen eller i Island, Norge eller Schweiz och beslutet är grundat på att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och på att utlänningen i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst ett år eller utlänningen är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller att det finns starka skäl som tyder på att utlänningen avser att begå ett sådant brott (7 kap. 6 § UtlL). Bestämmelserna om återkallelse av hänsyn till den nationella säkerheten finns i artiklarna 14.4 (återkallelse av flyktingstatus), 19.3 jämförda med 17.1 d (återkallelse av status som alternativt skyddsbehövande) och 21.3 (återkallelse av uppehållstillstånd) i direktivet. Enligt regeringens bedömning är de svenska bestämmelserna förenliga med direktivets.[38]

[37] Se EU-domstolens dom den 14 maj 2019 i de förenade målen C-391/16, C-77/17 och C-78/17, p. 93–95.
[38] Prop. 2009/10:31 s. 143.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Det kan dock konstateras att det i svensk rätt saknas en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd i enlighet med artikel 21.3 för de situationer när en flykting har dömts för ett synnerligen allvarligt brott som inte omfattas av de nämnda bestämmelserna i 7 kap. UtlL.

4.11.1 Skyddsgrundsförordningen

EU-kommissionen har föreslagit en migrations- och asylpakt, vars syfte är att fungera som ett EU-system för att hantera migrationen på lång sikt. Migrations- och asylpakten röstades igenom av Europaparlamentet i april 2024.

En komponent inom migrations- och asylpakten är en ny skyddsgrundsförordning som kommer ett ersätta dagens skyddsgrundsdirektiv. Huvudsyftet med förordningen är dels att säkerställa att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att säkerställa att en gemensam uppsättning rättigheter är tillgänglig för personer som beviljats internationellt skydd i samtliga medlemsstater[39]. Förordningen ska tillämpas från och med den 1 juli 2026 (artikel 42). Nedan följer en genomgång av de förändringar som förordningen för med sig i förhållande till det nu gällande skyddsgrundsdirektivet av särskilt intresse för denna utredning.

I förordningens artikel 12 anges grunderna för att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person ska vara utesluten från att vara flykting. Artikel 12.1–12.3 motsvaras av artikel 12.1–12.3 i direktivet. I skyddsgrundsförordningen finns däremot en punkt 12.4 i vilken anges att när den beslutande myndigheten, på grundval av en bedömning av hur allvarliga de brott eller handlingar som den berörda personen begått är och dennes individuella ansvar och med beaktande av alla omständigheter kring brotten eller handlingarna och personens situation, har fastställt att ett eller flera av de relevanta skäl för uteslutning som fastställs i punkt 2 eller 3 är tillämpliga, ska den beslutande myndigheten utesluta sökanden från flyk-

[39] Skäl 7 till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tingstatus utan att göra en proportionalitetsprövning kopplad till fruktan för förföljelse.

Vidare finns i skyddsgrundsdirektivet en punkt 12.5 i vilken anges följande. När den beslutande myndigheten som en del av den bedömning som avses i punkt 4 gör en prövning enligt punkterna 2 och 3 i fråga om en underårig ska den bland annat beakta den underårigas kapacitet att anses straffrättsligt ansvarig om vederbörande hade begått brottet på territoriet för den medlemsstat som prövar ansökan om internationellt skydd, i enlighet med nationell rätt om ålder för straffrättsligt ansvar.

I skyddsgrundsförordningen anges i artikel 21 enbart att principen om non-refoulement ska respekteras i enlighet med unionsrätten och internationell rätt. Det innebär att artikeln inte utöver detta reglerar när en medlemsstat får avvisa en flykting (jämför direktivets artikel 21.2) eller återkalla, upphäva eller vägra att förnya eller bevilja ett uppehållstillstånd för en flykting (jämför direktivets artikel 21.3).

Vidare anges i förordningens artikel 24.1 att personer som har beviljats internationellt skydd ska ha rätt till uppehållstillstånd så länge som de innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. Enligt artikel 24.5 får de behöriga myndigheterna återkalla eller vägra att förnya ett uppehållstillstånd endast om de har återkallat flyktingstatus i enlighet med artikel 14 eller status som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med artikel 19. Detta innebär alltså en förändring jämfört med det som i direktivet regleras i artikel 21.3 avseende när uppehållstillstånd kan nekas eller återkallas för en flykting, jämför vad som angetts under avsnitt 4.11.

4.12 Begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet

Begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet förekommer i flera bestämmelser i UtlL. Det är ett unionsrättsligt begrepp, vilket innebär att det ska ges den innebörd som följer av unionsrätten[40]. Detta kapitel inleds med en orientering över de bestämmelser i UtlL som begreppet allmän ordning och säkerhet förekommer inom. Därefter följer ett avsnitt som syftar till att sätta begreppet i sitt EU-rättsliga sammanhang, liksom att förklara det utifrån EU-rättsliga

[40] Prop. 2013/14:82 s. 69.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

principer och praxis från EU-domstolen. Kapitlet avslutas därefter med en översikt över hur begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet har tolkats i förhållande till svensk utlänningsrätt av Migrationsöverdomstolen.

4.12.1 Allmän ordning och säkerhet i svensk utlänningsrätt

Som nämndes inledningsvis är begreppet allmän ordning och säkerhet vanligt förekommande i UtlL, liksom i UtlF. Begreppet har tillkommit i svensk utlänningslagstiftning i samband med införandet av olika EU-direktiv. Vid sidan av formuleringen allmän ordning och säkerhet, förekommer även andra begreppsvarianter i UtlL och UtlF, som exempelvis *allvarlig fara för ordning och säkerhet* (4 kap. 3 § andra stycket 1 UtlL) och *hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa* (5 b kap. 9 § 3 UtlL).

Vidare förekommer att det i ett EU-direktiv används formuleringar som *samhällsfara*, medan *hot mot allmän ordning och säkerhet* har valts som begrepp i de svenska motsvarande bestämmelserna i UtlL[41].

I kommande avsnitt ges en översikt över de olika begreppen och i vilka bestämmelser inom UtlL och UtlF de förekommer. En mer utförlig redogörelse för de aktuella bestämmelserna finnas att läsa i avsnitt 3.2.

Hot mot allmän ordning och säkerhet respektive risk för allmän ordning och säkerhet

Om en utlänning bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet ska följande kategorier av uppehållstillstånd nekas.

- Uppehållstillstånd till en familjemedlem till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har återtagits enligt 4 kap. 5 d § UtlL och beviljats uppehållstillstånd (5 kap. 2 a § UtlL). Detsamma gäller en familjemedlem till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har återtagits till Sverige och beviljats uppehållstillstånd (5 kap. 2 d § UtlL).

[41] Se till exempel artikel 14.4 b i skyddsgrundsdirektivet jämförd med 4 kap. 3 § andra stycket 1 UtlL.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- Uppehållstillstånd på grund av anknytning (5 kap. 17 a § första stycket 3 med hänvisning till 5 kap. 3 § UtlL).
- Uppehållstillstånd till en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller till hans eller hennes anhöriga (5 kap. 17 § tredje stycket UtlL).

Vidare får en utlänning som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet inte beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap. 3 § UtlL). Om en person med sådan ställning bedöms utgöra hot mot allmän ordning ska en redan beviljad ställning återkallas (5 a kap. 5 § första stycket 3 UtlL).

Begreppet förekommer i en variant i indirekt i 8 kap. 2 § 6 UtlL, i vilken anges att en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 6 i gränskodexen[42]. I artikel 6.1 e) gränskodexen anges att ett villkor för inresa är att en tredjelandsmedborgare inte anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser.

Om en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet får han eller hon avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan. Om avvisning inte sker under den perioden får utlänningen därefter utvisas av samma skäl (8 kap. 11 § UtlL). Om personen i fråga har en permanent uppehållsrätt, krävs det att avvisning eller utvisning är särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (8 kap. 14 § första stycket UtlL). Om EES-medborgaren har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren, eller om han eller hon är ett barn, krävs det att beslutet om avvisning eller utvisning är oundgängligen nödvändigt av *hänsyn till allmän säkerhet* (8 kap. 14 § andra och tredje stycket). Det räcker alltså inte i det senaste fallet att hotet är riktat mot *allmän ordning*.

Om det sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, får utvisning på grund av brott ske

[42] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- av en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare (8 a kap. 1 § och 6 § första stycket UtlL),
- av en utlänning som har beviljats uppehållsstatus i Sverige, eller i övrigt utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU (8 a kap. 1 § och 6 § tredje stycket UtlL), eller
- av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt Sverige, dock endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt i allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet (8 a kap. 7 § första stycket UtlL).

Om ett beslut om avvisning eller utvisning av en EES-medborgare, en familjemedlem till en EES-medborgare eller en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § UtlL, har meddelats av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, får det förenas med ett återreseförbud (8 kap. 23 § andra stycket UtlL).

Vidare händer det att en utlänning, som ska utvisas eller avvisas, har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat. Utlänningen ska då uppmanas att självmant bege sig till den andra EU-staten, så länge han eller hon inte bedöms utgöra en risk för allmän ordning och säkerhet (8 kap. 6 a § första stycket och andra stycket 4 UtlL). Om en utlänning bedöms utgöra en sådan risk hindrar det även ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa i samband med avvisning eller utvisning (8 kap. 21 § andra stycket 3 UtlL).

Om en utlänning bedöms utgöra en risk för allmän ordning och säkerhet innebär det dessutom skäl att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa (12 kap. 14 b § första stycket UtlL). Ett beslut att upphäva ett tidigare fattat beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska som huvudregel förenas med ett återreseförbud i högst fem år. Om utlänningen bedöms utgöra ett *allvarligt* hot mot allmän ordning och säkerhet finns det dock möjlighet att besluta om en längre tidsperiod (12 kap. 14 b § andra stycket UtlL).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa

Ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa innebär ett hinder i följande situationer.

- Att bevilja en utlänning uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, volontärarbete och au-pair-arbete (5 b kap. 9 § 3 UtlL). Sådana omständigheter innebär även att ett redan beviljat uppehållstillstånd på denna grund ska återkallas (5 b kap. 21 § 1 och 23 § första stycket UtlL). Detsamma gäller för familjemedlemmar som har beviljats uppehållstillstånd i enlighet med bestämmelserna i samma kapitel (5 b kap. 19 § och 24 § första stycket 2 UtlL).
- Att låta en utlänning, som har beviljats uppehållstillstånd för forskning av en annan EU-stat, resa in och utföra forskning i Sverige under viss period. Detsamma gäller för hans eller hennes familjemedlemmar (5 b kap. 13 § UtlL).
- Att låta en utlänning, som har beviljats ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning av en annan EU-stat, bedriva studier vid en läroanstalt för högre utbildning här (5 b kap. 14 § första och tredje stycket UtlL).
- Att bevilja uppehållstillstånd till en familjemedlem till en utlänning som har uppehållstillstånd för att genomgå en utbildning i Sverige (4 kap. 5 § UtlF).

Sådana omständigheter innebär även att ett uppehålls- och arbetstillstånd kan nekas, återkallas eller nekas förlängning när det gäller:

- *EU-blåkort* (6 a kap. 3 § 2, 6 § andra stycket 7, 12 § första stycket 10 och 13 § första stycket 2 UtlL),
- Tillstånd för *företagsintern förflyttning, ICT* (6 b kap. 1 § första stycket 7, 2 § första stycket 4, 6 § andra stycket, 11 § andra stycket 5, 16 § 5 och 18 § första stycket 2 UtlL), och
- Tillstånd för *säsongsarbete* (6 c kap. 2 § tredje stycket 2 och 12 § 4 UtlL).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten

Om ett beslut om avvisning eller utvisning som har meddelats en tredjelandsmedborgare i en EU-stat eller i Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein grundas på att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kan det, under vissa förutsättningar, utgöra en grund för återkallelse av utlänningens uppehållstillstånd (7 kap. 6 § första stycket UtlL). Ett sådant beslut innebär även att utlänningen får avvisas (8 kap. 2 § 7 UtlL med hänvisning till 7 kap. 6 § UtlL).

Allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet

Huvudregeln är att avvisning och utvisning av en utlänning inte får verkställas till ett land om han eller hon riskerar att utsättas för förföljelse där, eller om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där han eller hon löper risk för förföljelse. Undantag får dock ske, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med *allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet* att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art (12 kap. 2 § första och andra stycket UtlL).

Allvarlig fara för ordning och säkerhet eller fara för rikets säkerhet

En flykting som genom ett synnerligen allvarligt brott har visat att det skulle vara förenat med *allvarlig fara för ordning och säkerhet* att låta honom eller henne stanna i Sverige får vägras såväl flyktingstatusförklaring (4 kap. 3 § andra stycket 1 UtlL) som uppehållstillstånd (5 kap. 1 § andra stycket 1 UtlL). Detsamma gäller om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit *fara för rikets säkerhet* och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här (4 kap. 3 § andra stycket 2 och 5 kap. 1 § andra stycket 2 UtlL).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

4.12.2 Allmän ordning och säkerhet i EU-rätten

Som tidigare nämnts är begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet ett EU-rättsligt begrepp. Det innebär att begreppet inte kan ges en nationell tolkning. Medlemsstaterna har dock ett visst utrymme att, utifrån nationella behov, bestämma vad hänsyn till allmän ordning och allmän säkerhet kräver. Det följer dock av EU-domstolens praxis att en sådan tolkning ska göras restriktivt[43].

Begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet förekommer i flertalet EU-rättsakter. Som exempel kan nämnas att det i artikel 27.1 i rörlighetsdirektivet[44] anges att medlemsstaterna får begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Begreppet förekommer även i familjeåterföreningsdirektivet[45]. Av artikel 6.1 följer att medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Detsamma gäller för återkallelse av uppehållstillstånd eller för att avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd (artikel 6.2 familjeåterföreningsdirektivet).

I skyddsgrundsdirektivets artikel 14.4 b anges att en status som beviljats en flykting får återkallas, upphävas eller vägras att förnyas om vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.

Begreppet hot mot allmän ordning eller säkerhet förekommer även i flera andra EU-rättsakter, så som VABO-direktivet[46], EU-

[43] EU-domstolens dom i mål C-41/74, punkterna 14 och 18.
[44] 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.
[45] Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.
[46] Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (VABO-direktivet). Direktivet omförhandlas för närvarande, efter att Europeiska kommissionen den 27 april 2022 presenterade ett förslag på ett omarbetat direktiv för varaktigt bosatta, Europeiska kommissionen (2022), Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (omarbetning), COM(2022) 650 final.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

blåkortsdirektivet[47] och ICT-direktivet[48]. Flera av dessa nämnda direktiv redogörs närmare för tidigare i detta avsnitt.

EU-domstolen har konstaterat att begreppet allmän ordning och säkerhet har olika innebörd beroende på inom ramen för vilket direktiv begreppet ska tillämpas. Ordalydelsen, sammanhanget och de mål som eftersträvas med det aktuella direktivet är avgörande för bedömningen av begreppets innebörd i den enskilda fallet[49].

Kraven på när en person kan anses utgöra ett hot mot allmän och ordning och säkerhet kan alltså skilja sig åt beroende på i vilket direktiv begreppet förekommer. För att en person ska anses utgöra ett sådant hot enligt rörlighetsdirektivet krävs exempelvis att hans eller hennes *personliga beteende* utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse (artikel 27.2 rörlighetsdirektivet). Däremot har EU-domstolen konstaterat att det, när det gäller en bedömning enligt familjeåterföreningsdirektivet, inte behöver röra sig om ett sådant personligt beteende för att en person ska anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Normen är i sådana situationer klart mindre krävande än den i rörlighetsdirektivet[50].

Begreppets omfattning

Precis som i svensk utlänningslagstiftning förekommer begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet inom EU-rätten främst i sin ursprungliga form, men i flera sammanhang även i form av närbesläktade uttryck. Det kan exempelvis röra sig om begreppet samhällsfara, eller i andra liknande sammanhang där ordet hot har ersatts med fara för eller risk. Dessa ord ska dock, med beaktande av sammanhanget och målet som eftersträvas med regelverket som orden ingår i, anses ha samma innebörd som begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet.[51]

[47] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredje-landsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG (blåkortsdirektivet).
[48] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal (ICT-direktivet).
[49] EU-domstolens dom i mål C-381/18 och C-382/18, punkterna 53–55.
[50] EU-domstolens dom i mål C-380/18, punkt 31 och C-381/18 och C-382/18, punkt 57.
[51] EU-domstolens dom i mål C-554/13.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

EU-domstolen har konstaterat att begreppet hot mot *allmän ordning* tar sikte på andra situationer och omständigheter än vad som är fallet för hot mot *allmän säkerhet*[52]. Exempelvis behöver ett beteende, som i en viss situation har bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning, inte nödvändigtvis anses vara ett hot mot allmän säkerhet.

För att det ska röra sig om ett hot mot *allmän ordning* förutsätts att det, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.[53] Generellt sett hänvisar begreppet till den ordning som råder i ett samhälle. Allmän ordning syftar till att människor ska kunna känna sig trygga och säkra i sitt vardagliga liv. Samtliga överträdelser av straffrättsliga bestämmelser kan anses utgöra en störning av allmän ordning. Störningen är dock mer eller mindre allvarlig beroende på vilken gärning det rör sig om[54].

När det gäller begreppet *allmän säkerhet* har det i EU-domstolens praxis bedömts omfatta såväl medlemsstatens inre som yttre säkerhet. Den allmänna säkerheten kan därför påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen[55]. Även organiserad brottlighet av viss omfattning har ansetts utgöra ett direkt hot mot tryggheten och den fysiska säkerheten för hela eller en stor del av befolkningen, exempelvis olaglig narkotikahandel, sexuellt utnyttjande av barn och terrorism. Sådan brottslighet kan därför omfattas av begreppet ”hot mot allmän säkerhet”.[56]

[52] EU-domstolens dom i mål C-8/22, punkterna 40 och 41.
[53] EU-domstolens dom i mål C-249/11, punkt 40.
[54] Migrationsverket, *Hot mot allmän ordning och säkerhet,* Dnr: 1.3.4-2023-18977, beslutad den 2023-12-01, s. 9.
[55] EU-domstolens dom i mål C-544/15, punkt 39.
[56] EU-domstolens dom i mål C-145/09, punkterna 45 och 46, C-348/09, punkt 28 och C-100/01, punkt 35.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Omständigheter av betydelse för bedömningen av hot mot allmän ordning och säkerhet

Principen om den fria rörligheten för personer innebär som utgångspunkt att EU-medborgare och deras familjemedlemmar fritt ska kunna röra sig inom EU:s gränser. Denna princip ska, enligt EU-domstolens fasta rättspraxis, ges en *vid tolkning* och undantagen från rörelsefriheten ska tolkas *restriktivt.*[57] Inskränkningar kan endast medges om personen i fråga utgör ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen.[58]

Enligt EU-domstolen måste det, utöver sådana störningar av den sociala ordningen som alla lagöverträdelser medför, finnas ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen[59]. Att utvisa någon enbart på grund av allmänpreventiva skäl har därför inte godtagits av EU-domstolen.[60]

Att en person bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet är alltså en sådan omständighet som innebär ett undantag från rörelsefriheten. För att kunna avgöra om en person utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet behöver en individuell, framåtsyftande bedömning göras av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet.

Personen måste, utifrån rörlighetsdirektivets mening, utgöra ett verkligt och *faktiskt* hot. Det innebär enligt EU-domstolen att personen kan anses benägen att uppföra sig på ett sätt som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet även *i framtiden*[61].

EU-domstolen[62] har vidare uttalat att följande ska beaktas vid en bedömning av om ett verkligt och faktiskt hot föreligger:

- vad för slags brott eller gärningar som lagts personen till last,
- hur grova dessa är,
- i vilken utsträckning vederbörande personligen varit inblandad,
- om det finns några ansvarsfrihetsgrunder,
- om någon fällande brottmålsdom meddelats eller inte,

[57] EU-domstolens dom i mål C-482/01 och C-493/01 punkt 64.
[58] EU-domstolens dom i mål C-36/75 punkt 28.
[59] EU-domstolens dom i mål C-30/77 punkt 4.
[60] EU-domstolens dom i mål C-67/74, punkt 7.
[61] EU-domstolens dom i mål C-348/09, punkt 34.
[62] EU-domstolens dom i mål C-331/16 och C-366/16, punkt 66.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- den tid som har förflutit sedan de påtalade brotten eller gärningarna begicks, samt
- personens senare beteende.

Synnerligen grova brott kan alltså utgöra skäl för att anse att det fortfarande finns ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse, trots att det har gått relativt lång tid sedan brottet begicks.[63]

I förhållande till skyddsgrundsdirektivet har EU-domstolen uttalat att användningen av uttrycket *samhällsfara*, snarare än en hänvisning till *allmän ordning*, inte kan anses bero på ett val av en standard som skiljer sig väsentligt från rörlighetsdirektivets rättspraxis. En utlänning ska alltså även enligt detta direktiv utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.[64]

För att bedöma om det finns skäl att neka en person *ställning som varaktigt bosatt* på grund av att denne utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet ska det göras en bedömning i det enskilda fallet, med beaktande av allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet och den fara som den berörda personen utgör, samtidigt som hänsyn ska tas till bosättningstiden och befintliga band med bosättningslandet. Individens personliga beteende ska utgöra ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.[65]

Tidigare fällande domar kan vara av betydelse, förutsatt att de omständigheter som ligger till grund för domen tyder på ett personligt beteende som utgör ett faktiskt hot[66]. Även en *misstanke om brott* kan vägas in som en omständighet av betydelse för den sammantagna bedömningen[67].

EU-domstolen har även uttalat sig om risken för återfall i brott i ett fall när en person tidigare har begått en brottslig gärning i hemlandet, dvs. i en viss historisk och social kontext som inte bör uppstå i den mottagande medlemsstaten. Domstolen uttryckte att även om det inte är sannolikt att vissa brott (i detta fall brott mot mänskligheten) kan begås utanför sin historiska och sociala kontext i hem-

[63] EU-domstolens dom i mål C-331/16 och C-366/16, punkt 58.
[64] EU-domstolens dom i mål C-8/22, punkterna 50–60 och 71.
[65] EU-domstolens dom i mål C-503/19 och C-592/19, punkterna 38 och 40.
[66] EU-domstolens dom i mål C-30/77, punkt 28.
[67] EU-domstolens dom i mål C-554/13, punkt 52.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

landet, så kan personens beteende tyda på att han eller hon fortfarande har en benägenhet att kränka grundläggande värden, såsom mänskliga rättigheter, vilket kan anses vara ett hot mot allmän ordning och säkerhet[68].

EU-domstolen har även uttalat att sådana brott som anges i artikel 83.1 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) medför en synnerligen allvarlig påverkan på ett grundläggande samhällsintresse som kan utgöra ett direkt hot mot befolkningens trygghet och fysiska säkerhet. De brott som anges är: *terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet*[69]. Det kan även noteras att det framgår av skäl 14 till familjeåterföreningsdirektivet att begreppet allmän ordning och säkerhet omfattar fall då en tredjelandsmedborgare tillhör en sammanslutning som stöder internationell terrorism, stöder en sådan sammanslutning eller har extremistiska sympatier.

Sammanfattningsvis behöver det faktum att en person har *dömts för brott* inte i sig innebära att han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. En individuell och framåtsyftande bedömning ska alltid göras i det enskilda fallet utifrån de olika faktorer som EU-domstolens har slagit fast. Vid bedömningen av om en person kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet ska det dessutom alltid göras en *proportionalitetsbedömning*[70]. Det innebär att en avvägning ska göras mellan å ena sidan hur konkret och allvarligt det aktuella hotet är, och å andra sidan det men som det innebär för den enskilda eller något annat motstående intresse. Endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse får en åtgärd utföras, som exempelvis att neka ett uppehållstillstånd.

[68] EU-domstolens dom i mål C-30/77, punkt 35.
[69] EU-domstolens dom i mål C-348/09, punkt 28.
[70] Detta följer bl.a. av 5 § förvaltningslagen (2017:900) samt i förekommande fall i tillämpliga regler i UtlL och tillämpliga direktiv.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

4.12.3 Hot mot allmän ordning och säkerhet i Migrationsöverdomstolens praxis

Migrationsöverdomstolen har i ett antal mål prövat frågan om en person kan anses utgöra hot mot allmän ordning och säkerhet. Nedan följer en redogörelse för domstolens praxis på området.

En ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt maka bedömdes inte kunna nekas med stöd av 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL när sökanden hade gjort sig skyldig till två fall av *smuggling av alkohol*. Enligt Migrationsöverdomstolens bedömning var de smugglingsbrott som utlänningen hade gjort sig skyldig till inte av sådan allvarlig beskaffenhet att han genom dem kunde anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet.[71]

En utlänning hade dömts till ett längre fängelsestraff för *försök till dråp* på sin svenske make och makens son. Migrationsöverdomstolen nekade med stöd av 5 kap. 17 a § UtlL utlänningen uppehållstillstånd på grund av anknytning till maken, eftersom hon genom den brottsliga gärningen ansågs utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet.[72]

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras på grund av att hot mot allmän ordning och säkerhet ska, förutom brottslighetens art och omfattning samt styrkan i den åberopade anknytningen, även den *tid som förflutit* sedan sökanden senast dömdes för brott beaktas. Brottslighet som riktat sig mot anknytningspersonen ska vidare beaktas särskilt. En sökande vars brottslighet låg tio år tillbaka i tiden beviljades uppehållstillstånd, medan tillstånd nekades en sökande vars brottslighet riktats mot familjen och senast begåtts fyra år tidigare.[73]

En asylsökande som tjänstgjort som läkare inom sitt lands säkerhetstjänst har ansetts ha ett sådant individuellt ansvar för de *brott mot mänskligheten* som begåtts där, att han därmed bedömdes vara utesluten från internationellt skydd. Eftersom handlingarna även ansågs utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet beviljades han inte uppehållstillstånd på grund av anknytning.[74]

---

[71] MIG 2007:10.
[72] MIG 2007:49.
[73] MIG 2008:46.
[74] MIG 2017:11.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Migrationsöverdomstolen bedömde i ett mål att det fanns grund för att utvisa en tredjelandsmedborgare med hänsyn till allmän ordning och säkerhet med stöd av 8 kap. 7 a § UtlL. Utlänningen, som hade ingått äktenskap med en unionsmedborgare som var bosatt i Sverige, hade tidigare dömts för grovt narkotikabrott till fängelse samt till utvisning med livstids inreseförbud av en annan EU-medlemsstat. Domstolen uttalade, att innan en eventuell utvisning kan ske, ska den medlemsstat där en person gör gällande uppehållsrätt, i enlighet med gemenskapsrätten och rörlighetsdirektivet, alltid göra en bedömning om personen fortfarande utgör ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet.[75]

Migrationsöverdomstolen har, i ett mål som gällde uppehållstillstånd på grund av anknytning, bedömt att uppehållstillstånd får vägras även när det är *anknytningspersonen* som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Anknytningspersonen i målet hade kopplingar till, och var verksam inom, en våldsbejakande verksamhet och utgjorde enligt Migrationsöverdomstolen ett mycket allvarligt hot mot allmän säkerhet i Sverige. Den sökandes närvaro och samlevnad med anknytningsperson skulle enligt domstolen innebära att utövandet av våldsbejakande verksamhet i Sverige underlättas och befästs. Eftersom den sökandes närvaro skulle medföra att ett redan befintligt hot skulle förstärkas bedömde Migrationsöverdomstolen att den sökande utgjorde ett sådant hot mot allmän ordning och säkerhet att tillstånd kunde vägras med stöd av 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL.[76]

Det får enligt Migrationsöverdomstolen anses vara allmänt accepterat att anställningar av utlänningar som inte har tillstånd att arbeta bidrar till en osund konkurrens på arbetsmarknaden och även för med sig många andra problem för det svenska samhället. En utlänning som arbetar utan att ha tillstånd till det bidrar till dessa problem. Sådana anställningar innebär generellt sett ett hot mot grundläggande samhällsintressen såsom en reglerad arbetsmarknad, en reglerad invandring och ett välfungerande välfärdssystem. En utlänning som tar en anställning och arbetar utan att ha tillstånd till det kan enligt Migrationsöverdomstolen anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen i samhället. En bedömning måste dock göras av om omständigheterna i det enskilda fallet är

[75] MIG 2009:21.
[76] MIG 2021:6.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

sådana att det finns ett verkligt och aktuellt hot mot den allmänna ordningen.[77]

[77] MIG 2024:9.

5 Krav på vandel i utlänningslagen

5.1 Vandelsbegreppet i en historisk spegel

Enligt våra direktiv ingår det i uppdraget att kartlägga möjligheterna till avlägsnande ur landet på grund av brister i levnadssättet i tidigare svensk utlänningslagstiftning. Vi har valt att fokusera på utlänningslagstiftningen från ungefär mitten av 1800-talet och framåt. Vi har dessutom valt att göra en översikt av de krav på en utlännings levnadsätt som både historiskt och i nutid uppställts för att en utlänning efter ansökan ska tas upp till svensk medborgare. Detta i syfte att få en mer allsidig bild av vad som i svensk lagstiftning och rättspraxis har ansetts utgöra brister i en persons levnadssätt eller vandel.

5.1.1 Utlänningslagstiftningen före år 1915

Under de första årtiondena av 1800-talet införde Sverige passtvång. Passkyldigheten upphävdes dock genom en kungörelse år 1860. Därefter kom Sverige att under en lång tid upprätthålla ett fritt folkutbyte med andra länder. En utlänning kunde alltså fritt resa in i landet samt utan tillstånd uppehålla sig här och, med några oväsentliga undantag, fritt ta arbete här. Utlänningslagstiftningen var av naturliga skäl mot den bakgrunden mycket knapphändig. Den reglering som fanns tog närmast sikte på sådana utlänningar som var lösdrivare, tiggare och förbrytare.[1] Redan år 1889 infördes dessutom hemsändningsinstitutet genom ett tillägg till 1871 års fattigvårdsförordning. Fattigvårdsstyrelsen skulle inom en månad från den dag då fattigvården beviljades anmäla detta hos länsstyrelsen med anhållan om att utlänningen måste hemsändas. Om inte detta skedde för-

[1] SOU 1967:18 s. 40.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

lorade fattigvårdssamhället sin rätt till ersättning av staten för de utgifter det haft för utlänningen. I många fall torde länsstyrelsens anhållan varit en formalitet, som iakttogs för att ersättning skulle utgå av statsmedel. Hemsändningsinstitutet för utlänningar som belastade fattigvården kom att bestå för en lång tid framöver.[2] Vid sidan av denna lagstiftning utbildades i praxis en rätt för regeringen att utvisa en utlänning när statens intresse krävde detta, s.k. politisk utvisning.[3]

I administrativ ordning föreskrevs år 1906 viss anmälningsskyldighet för ”främlingar”. Dessa skulle lämna vissa uppgifter om sig själva. Detta infördes ”med hänsyn därtill att under de senaste månaderna ett större antal personer i följd av tilldragelser i ryska riket därifrån begivit sig hit till landet”. Polismyndigheten skulle dessutom på lämpligt sätt upplysa berörda utlänningar om att de inte hade någon ovillkorlig rätt att uppehålla sig i landet. De skulle särskilt upplysas om att de löpte risk att utvisas om de begick något som stred mot lag eller allmän ordning eller lämnade falska uppgifter om sig. De skulle även upplysas om risken för utvisning om de på ett eller annat sätt blandade sig i ”här i riket förekommande politiska meningsstrider eller sociala tvister”. Om utlänningen inte följde bestämmelserna skulle polismyndigheten genast anmäla detta till regeringen som skulle besluta hur det skulle förfaras med utlänningen.[4]

5.1.2 1914 års utvisningslag

Under tiden närmast efter sekelskiftet växte kravet på en reglering av invandringen genom lagstiftning. År 1907 begärde riksdagen hos regeringen att denna skulle utarbeta ett lagförslag på detta område. Det förslag som regeringen lade fram år 1911 ålade utlänningar som kom hit för att arbeta eller bosätta sig att inom en viss kortare tid från inresan anmäla sig hos polismyndighet och lämna uppgifter om sig själva. Om polismyndighet inte bedömde att det fanns anledning att avvisa eller utvisa utlänningen, skulle myndigheten utfärda uppehållsbok. Vid sin granskning av förslaget ställde sig Lagrådet avvisande till införandet av en s.k. generell utlänningskontroll

[2] SOU 1979:64 s. 85.
[3] SOU 1967:18 s. 40.
[4] SOU 1967:18 s. 40.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

av inresande utlänningar. Lagrådets inställning motiverades med hänvisning till utvecklingen av den internationella samfärdseln och till dennes stora betydelse för det moderna samhällslivet.[5]

I anledning av Lagrådets kritik omarbetades 1911 års förslag. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet och uppehållsbok togs bort. Det föreslogs i stället en fullmakt för regeringen att i händelse av krig eller krigsfara eller när det annars på grund av särskilda förhållanden var nödvändigt att meddela de föreskrifter för utlänningskontrollen som behövdes. Det nya förslaget genom prop. 1913:42 godtogs emellertid inte av riksdagen som ansåg det nödvändigt med en längre gående utlänningskontroll. Ett nytt förslag lämnades genom prop. 1914:55. Nämnda lagförslag saknade bestämmelser för en generell utlänningskontroll. Ett införande av en generell utlänningskontroll förutsatte ett återinförande av passtvånget, som hade avskaffats över ett halvt århundrande tidigare. Detta bedömdes i regeringsförslaget inte vara motiverat för normala förhållanden. Genom en fullmaktsbestämmelse hade dock regeringen möjlighet att införa behövliga kontrollföreskrifter när särskilda omständigheter krävde detta. Denna gång godtog riksdagen förslaget, och därefter utfärdades lagen (1914:196) angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas (utvisningslagen).[6]

Utvisningslagen kom endast att reglera frågan om avlägsnande, i form av avvisning eller utvisning, av kriminella eller annars asociala utlänningar som inte ansågs önskvärda här i landet. Den reglerade därmed den s.k. individuella utlänningskontrollen. Lagen saknade däremot alltså bestämmelser om anmälningsskyldighet, passtvång eller i övrigt bestämmelser gällande generell utlänningskontroll, bortsett från det tidigare nämnda bemyndigandet för regeringen. Det innebar att principen om det fria folkutbytet upprätthölls i lagen.[7]

Utvisningslagen innehöll ett antal mer avgränsade och bestämda grunder för avlägsnande av kriminella eller asociala utlänningar. Enligt utvisningslagen kunde en utlänning, som ankom till landet, avvisas av polismyndigheten vid ankomst eller omedelbart därefter. Det gällde bland annat om utlänningen var kringvandrande musikant eller tiggare och om utlänningen kom till Sverige för att söka sitt uppehälle och kunde antas komma att sakna möjlighet att här

[5] SOU 1967:18 s. 41.
[6] SOU 1967:18 s. 41–43.
[7] SOU 1967:18 s. 42 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ärligen försörja sig. En utlänning kunde även avvisas om han eller hon dömts för vissa i lagen angivna brott (till exempel förfalsknings-, tjuvnads- eller bedrägeribrott). Yrkesmässigt hasardspel, prostitution eller koppleri utgjorde också grunder för avvisning.

Vidare kunde en utlänning, som vistades i landet, utvisas av länsstyrelsen bland annat om utlänningen var en lösdrivare, tiggare, eller om utlänningen var hasardspelare, prostituerad eller en person som bedrev koppleri. En utlänning kunde dessutom utvisas om han eller hon dömts för vissa i lagen angivna brott, exempelvis gårdfarihandel[8] eller olovlig brännvinsförsäljning. Likaså kunde en utlänning utvisas om han eller hon i Sverige dömts för brott till straffarbete eller fängelse i minst sex månader och utlänningens fortsatta vistelse här kunde antas medföra fara för allmän säkerhet, ordning eller sedlighet. Utvisning kunde även ske om utlänningen under de fem senaste förflutna åren utomlands straffats för brott, varför utlämning kunde ske.

De beslutande myndigheterna hade enligt de aktuella bestämmelserna en diskretionär prövningsrätt. Det innebar att den beslutande myndigheten exempelvis kunde underlåta att utvisa en utlänning med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet trots att de formella förutsättningarna för utvisning var uppfyllda.[9]

Det fanns emellertid också vissa begränsningar i lagstiftningen vad gällde möjligheterna att utvisa en utlänning. Vid bedömningen av om en utlänning skulle utvisas skulle skälig hänsyn tas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid som utlänningen vistats här i landet. Hade utlänningen varit fast bosatt här i fem år innan utlänningen gjort sig skyldig till exempelvis gårdfarihandel, olovlig brännvinsförsäljning eller dömts för brott till straffarbete eller fängelse i minst sex månader, kunde utlänningen dessutom endast utvisas om det fanns synnerliga skäl. Enligt lagens förarbeten skulle till exempel en högst samhällsfarlig brottsling inte kunna undgå utvisning i dessa fall.[10] Ett beslut om utvisning skulle alltid innehålla ett förbud mot att återvända till landet. Förbudet gällde på obestämd tid, men möjlighet fanns att ansöka om ändring.

[8] Gårdfarihandel var handel som i äldre tid bedrevs av kringresande försäljare.
[9] Prop. 1914:55 s. 20.
[10] Prop. 1914:55 s. 20.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Enligt en särskild bestämmelse i utvisningslagen kunde dessutom regeringen utvisa en utlänning, när det ansågs påkallat med hänsyn till landets säkerhet eller statens intressen (politisk utvisning).

Med stöd av bemyndigandet i utvisningslagen växte det senare i administrativ ordning fram en generell utlänningskontroll. Genom 1917 års passkungörelse infördes passtvång för inresande och 1918 års övervakningskungörelse innebar bland annat att utlänningar antingen skulle ha ett viserat pass eller en ”uppehållsbok” som visade utlänningens rätt att vistas här. Både visering av pass och uppehållsbok utfärdades initialt av polismyndigheten, i vissa fall efter förfrågan hos länsstyrelsen. Vid prövningen av en ansökan om visering eller uppehållsbok skulle myndigheten bedöma om utlänningens närvaro kunde anses lämplig med hänsyn till landets intressen med beaktande av vistelsens ändamål och övriga omständigheter. Som ett led i nämnda prövning skulle myndigheten beakta hur det förhöll sig med tillgången till bostäder. I övrigt skulle hänsyn tas till bland annat den tid som utlänningen hade vistats i landet.[11]

5.1.3 1927 års utlänningslag

Eftersom det i administrativ väg hade införts en omfattande utlänningskontroll, framträdde alltmer uppfattningen att utlänningskontrollen i stället skulle regleras i lag. Det utarbetades därför ett förslag som lades fram till riksdagen genom prop. 1927:198. Förslaget innehöll dels bestämmelser om pass, visering, uppehålls- och arbetstillstånd samt anmälningsskyldighet, dels bestämmelser om avvisning, utvisning och förpassning. En central princip bakom förslaget var att skydda den svenska arbetsmarknaden mot utländsk arbetskraft och bevara arbetsmarknaden för inhemsk arbetskraft. Andra faktorer som lyftes fram var bostadsläget samt ordnings- och säkerhetssynpunkter. Förslaget godtogs, med smärre ändringar, av riskdagen, och därefter utfärdades 1927 års utlänningslag. Lagen var tidsbegränsad, men dess giltighetstid kom att förlängas fram till utgången av år 1937.[12]

[11] SOU 1967:18 s. 43–46.
[12] SOU 1967:18 s. 46 f. och s. 50.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I sak innebar 1927 års utlänningslag inga avgörande förändringar i den utlänningslagstiftning som tidigare gällde i fråga om utlänningars rätt att resa in, vistas och arbeta i Sverige.[13] Vad särskilt gällde reglerna om avvisning och utvisning av kriminella och annars asociala utlänningar behölls de i stort oförändrade i sak.

Även om 1927 års utlänningslag innehöll en bestämmelse om visering hade reglerna om visering alltmer mist sin betydelse som kontroll över invandringen till Sverige eftersom viseringstvånget gentemot ett flertal länder hade upphävts.[14] De viktigaste förändringarna i 1927 års utlänningslag bestod i stället i att instituten uppehållstillstånd och förpassning (utvisning på grund av avsaknad av tillstånd) infördes. Uppehållstillståndet hade en motsvarighet i tidigare nämnda ”upphållsboken”, och institutet förpassning kunde ses som en utbrytning ur utvisningsinstitutet, vilket redan tidigare användes på det sätt som avsågs med förpassningen.[15] Vad gällde införandet av institutet uppehållstillstånd innebar det att utlänningar normalt inte fick uppehålla sig i landet längre tid än tre månader utan uppehållstillstånd. Beviljade uppehållstillstånd skulle vara tidsbegränsade och var inte möjliga att återkalla, men ett innehav av uppehållstillstånd utgjorde inte hinder mot tillämpning av reglerna om utvisning. Beslut om uppehållstillstånd kunde inte heller överklagas.[16]

I propositionen till lagen framhölls att införandet av krav på uppehållstillstånd var påkallat av främst ordnings- och säkerhetsskäl, även om bostadsförhållanden också skulle beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. För att förhindra invandring av utlänningar, vars vistelse i landet inte ansågs önskvärd, bedömdes det vara av vikt att myndigheterna hade möjlighet att vägra en utlänning tillstånd att vistas i landet. Det ansågs vara av vikt att en sådan möjlighet skulle finnas även om utlänningen inte gjort sig skyldig till en handling som normalt hade kunnat föranleda ett beslut om utvisning.[17] I övrigt lämnades dock i stort sett inga närmare direktiv för besluten gällande uppehållstillstånd. Utlänningar som vistades här utan nödvändigt tillstånd eller som fick avslag på sin ansökan om förlängt tillstånd att vistas här i landet

[13] SOU 1967:18 s. 50.
[14] SOU 1967:18 s. 45.
[15] SOU 1967:18 s. 50 f.
[16] Prop. 1927:198 s. 33.
[17] Prop. 1927:198 s. 41 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

kunde ytterst förpassas ur landet. En följd av detta blev att de materiella förutsättningarna för förpassning, i motsats till utvisning och avvisning, inte angavs i lagen. Förpassningsinstitutet var dessutom inte heller i övrigt kringgärdat med samma rättsliga garantier som de övriga avlägsnandeformerna.[18]

5.1.4 1937 och 1945 års utlänningslagar

Så småningom kom 1927 års utlänningslag att bli föremål för en allmän översyn. Genomgången av lagen tog främst sikte på att ge politiska flyktingar en tryggare rättsställning och att reformera reglerna om överklagande. Dessutom var avsikten att åstadkomma en ökad centralisering av handläggningen av utlänningsärenden. Den allmänna översynen ledde slutligen fram till 1937 års utlänningslag som i huvudsak byggde på 1927 års utlänningslag.[19]

I 1937 års utlänningslag togs det in en bestämmelse om att polismyndigheten inte fick besluta om avvisning av en utlänning, om utlänningen påstod sig flytt hit av politiska skäl. Ärendet skulle i stället underställas Socialstyrelsen. Dessutom utvidgades bestämmelserna om politiska verkställighetshinder. Vidare inrättades en rådgivande nämnd bestående av tre ledamöter, utlänningsnämnden, i syfte att få till stånd en mer allsidig bedömning i avlägsnandeärenden och för att skapa garantier för att regeringen enbart skulle behöva pröva mer betydelsefulla ärenden. Avvisnings- och förpassningsbeslut fick nämligen endast överklagas till regeringen om nämnden eller någon ledamot i nämnden hade en avvikande mening i ärendet.[20]

1945 års utlänningslag innebar inga väsentliga förändringar i förhållande till tidigare regler. Bestämmelserna om uppehålls- och arbetstillstånd gjordes emellertid av praktiska skäl även tillämpliga på viseringspliktiga utlänningar.[21]

Varken 1937 eller 1945 års utlänningslag innebar någon större förändring i sak av reglerna om avvisning och utvisning av kriminella eller andra asociala utlänningar. Viss utvidgning av avlägsnandemöjligheterna gjordes emellertid, till exempel genom att det inför-

[18] SOU 1967:18 s. 54.
[19] SOU 1967:18 s. 52.
[20] SOU 1967:18 s. 52.
[21] SOU 1967:18 s. 52 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

des en möjlighet att utvisa en utlänning som dömts till ungdomsfängelse eller tvångsuppfostran om utlänningens fortsatta vistelse här kunde antas medföra fara för allmän säkerhet, ordning eller sedlighet.

5.1.5 1954 års utlänningslag

År 1954 infördes den första permanenta utlänningslagen.[22] I förarbetena till lagen fastslogs grundprincipen att endast svenska medborgare hade en ovillkorlig rätt att vistas och arbeta i Sverige. Å andra sidan framhölls att det borde finnas en reglering i lag av utlänningarnas rättigheter i dessa hänseenden för att förhindra en godtycklig behandling och för att ge dem en så tryggad ställning som möjligt. Det ansågs vara utlänningslagens uppgift att ge ett sådant skydd.[23] I förarbetena belystes även skillnaderna mellan avlägsnande som ett led i den individuella utlänningskontrollen och avlägsnande på grund av avsaknad av föreskrivna tillstånd att vistas i landet. I det förra men inte i det senare fallet var grunderna för avlägsnande noggrant angivna i lagen. Detta innebar att det inte förelåg något formellt hinder mot att en utlänning, som det vid en rättslig prövning inte hade funnits grund att utvisa, utan något angivet skäl kunde vägras förlängning av sitt uppehållstillstånd och därefter avlägsnas ur landet. Det gjordes gällande att detta berodde på att syftet med avlägsnande i de olika fallen inte var detsamma. Vidare framhölls följande i propositionen.[24]

> Reglerna om utvisning av kriminella och asociala personer avser att ur riket avlägsna personer som på grund av sina individuella egenskaper icke är önskvärda. Det är naturligt att bedömandet härav bör ske genom ett rättsligt förfarande. Den generella utlänningskontrollen däremot tar sikte på att kontrollera och avväga tillströmningen av utlänningar till landet ur mera allmänna synpunkter. I främsta rummet har det visat sig nödvändigt att begränsa denna tillströmning ur försörjningssynpunkter och av hänsyn till bostadsförhållanden. Under oroliga tider har också ordnings- och säkerhetssynpunkter gjort sig gällande. Det är alltså i den generella utlänningskontrollen icke i första hand fråga om ett kvalitativt bedömande av den enskilde utlänningen utan om en allmän begränsning av tillträdet till riket och om förutsättningarna för undantag i de särskilda fallen från sådan begränsning.

[22] Prop. 1954:41.
[23] Prop. 1954:41 s. 59.
[24] Prop. 1954:41 s. 61 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

> Även ett bedömande av utlänningens personliga förhållanden kan dock komma i fråga, då en restriktiv politik för tillträdet till riket upprätthålles. Men det är då fråga om ett bedömande som sammanhänger med de allmänna riktlinjerna för utlänningspolitiken, och detta bedömande bortfaller i den mån en friare utlänningspolitik föres. Förpassningsinstitutet är nödvändigt för att den generella utlänningskontrollen ska kunna upprätthållas. Då det icke är möjligt att i lagen reglera den materiella innebörden av den aktuella utlänningspolitiken, är det icke heller möjligt att angiva några materiella förpassningsanledningar i lagen.

Det konstaterades att det i lagstiftningen måste behållas både ett permanent system av regler mot asociala utlänningar, gällande under alla förhållanden, och sådana bestämmelser som krävs för att kunna upprätthålla en mera generell utlänningskontroll. Den generella utlänningskontrollen borde inte betraktas som permanent utan borde inskränkas eller avlägsnas när det fanns möjligheter till detta.[25]

Strävandet att förstärka rättsskyddet för utlänningar fick i stället genomslag på annat sätt i 1954 års utlänningslag. I lagens inledande paragraf togs in en deklarativ bestämmelse om att en utlänning hade rätt att, i den utsträckning och på de villkor lagen anger, resa in i och ut ur Sverige samt att uppehålla sig och ha anställning här. För att ge politiska flyktingar en mera tryggad ställning infördes en bestämmelse som innebar att en politisk flykting inte utan synnerliga skäl fick vägras fristad i Sverige när vederbörande var i behov av det. Slutligen infördes bosättningstillstånd som gav innehavaren rätt att utan tidsbegränsning vistas i landet och att arbeta här utan krav på arbetstillstånd.[26]

Genom 1954 års utlänningslag gjordes vissa ändringar i reglerna om avlägsnande av kriminella eller andra asociala utlänningar. En sådan ändring var att prövningen av frågan om en utlännings avlägsnande på grund av brott överfördes från länsstyrelsen till den domstol som dömde i brottmålet. Det beslut om avlägsnande som domstolen fattade fick samtidigt av praktiska skäl en särskild beteckning, nämligen förvisning.[27] Förutsättningen för att avlägsna en utlänning som begått brott här ändrades på så sätt att denna inte längre skulle knyta an till det straff som fastställts i det enskilda fallet, utan i stället till vilket straff som kunde följa på brottet. En

[25] Prop. 1954:41 s. 62.
[26] SOU 1967:18 s. 56 f.
[27] Prop. 1954:41 s. 71.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

förutsättning blev därmed att utlänningen dömdes till ansvar för brott på vilket kunde följa straffarbete. En ytterligare förutsättning för avlägsnande blev att det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kunde befaras att utlänningen skulle göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet eller att brottet annars föranledde att utlänningen inte borde få stanna kvar. Att brottet vittnade om ”en för våra förhållanden främmande råhet eller hänsynslöshet” angavs som exempel på det senare.[28] I samband med brottsbalkens tillkomst 1964 ändrades kravet på att straffarbete skulle kunna följa på brottet till att brottet skulle kunna leda till fängelse i mer än ett år.

Vissa ändringar gjordes även gällande reglerna om avvisning och utvisning. Grunderna för avvisning kom att få en något mera generell avfattning än i tidigare lagstiftning, och det slutade vara möjligt att avvisa en utlänning för brott som begåtts inom landet. Avvisning av utlänning kunde ske om han eller hon ämnade här i landet söka sitt uppehälle och det skäligen kunde antas att utlänningen inte skulle komma att här ärligen försörja sig. Detta avsåg att både förhindra medellösa utlänningar från att komma in i landet och ägna sig åt dagdriveri och förhindra utlänningar som uppenbarligen hade för avsikt att livnära sig på brottslig verksamhet från att komma in i landet. En särskild grund för avvisning av en utlänning som yrkesmässigt bedrev bland annat prostitution eller koppleri behölls.

En utlänning kunde även avvisas om utlänningen inom viss tid utom landet blivit dömd till frihetsstraff för förmögenhetsbrott eller förfalskning och det skäligen kunde befaras att utlänningen här i landet skulle komma att fortsätta sådan brottslig verksamhet. Dessutom infördes en ny avvisningsgrund för de fall det med hänsyn till utlänningens föregående verksamhet eller i övrigt kunde befaras att utlänningen skulle komma att i landet bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.[29] Genom en lagändring 1977 ändrades avvisningsbestämmelserna på sådant sätt att avvisning i fler fall än tidigare kunde ske under den första tremånadersperioden efter inresan i stället för senast vid ankomst eller omedelbart därefter.[30]

[28] Prop. 1954:41 s. 97–99.
[29] Prop. 1954:41 s. 6 och s. 93 f.
[30] Prop. 1976/77:132 s. 10–15.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Grunderna för utvisning fick likt grunderna för avvisning i vissa avseenden en mer generell avfattning än tidigare. En utlänning fick enligt 1954 års lag exempelvis utvisas under förutsättning att utlänningen yrkesmässigt bedrev prostitution eller annars underlät att efter förmåga försöka att ärligen försörja sig. Det blev också möjligt att utvisa en utlänning med alkoholmissbruk om utlänningen med anledning av sitt missbruk var farlig för annans personliga säkerhet eller hade ett grovt störande levnadssätt. I förarbetena till lagen framhölls dock att det i dessa fall fanns möjlighet att ingripa mot utlänningen enligt lagstiftningen om vård av personer med alkoholmissbruk och att utvisning inte ”låter sig väl förenas med alkoholistvård”.[31]

I en senare lagändring kom narkotikamissbruk att jämställas med alkoholmissbruk som grund för utvisning. Det framhölls i motiven att det i fråga om utvisning på grund av narkotika- och alkoholmissbruk blev en avvägning mellan Sveriges ansvar för att missbrukaren fick vård och landets vårdresurser.

I allmänhet ansågs det rimligt att utvisning skulle ske av en utlänning som kunde antas vara missbrukare redan vid sin ankomst hit, om inte andra omständigheter som exempelvis levnads- och familjeförhållanden och utlänningens vistelsetid i landet talade mot utvisning.[32]

Vidare infördes även en särskild grund för utvisning av utlänning om vederbörande regelmässigt av tredska eller uppenbar vårdslöshet undandrog sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person. Dessutom tillkom en förutsättning för att utvisa en utlänning som dömts för brott utomlands genom att det för utvisning i dessa fall kom att krävas att det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kunde befaras att utlänningen här i landet skulle fortsätta med brottslig verksamhet.[33]

Ytterligare en förändring i lagstiftningen var att det i samtliga fall kom att krävas synnerliga skäl för att förvisa eller utvisa en utlänning som hade bosättningstillstånd, senare ersatt av permanent uppehållstillstånd, eller som hade varit bosatta här i fem år. En annan förändring var att det genom 1954 års utlänningslag blev

[31] Prop. 1954:41 s. 101.
[32] Prop. 1968:158 s. 63.
[33] Prop. 1954:41 s. 101.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

möjligt att tidsbegränsa det återreseförbud som ett beslut om förvisning och utvisning skulle förenas med.

Bestämmelserna om utvisning på grund av asocialitet har vid ett antal tillfällen prövats av Högsta förvaltningsdomstolen. I ett avgörande från 1973 belystes tillämpningen av otuktsbegreppet. Majoriteten hänvisade bland annat till att med begreppet yrkesmässigt utövande av otukt avsågs i förarbetena till 1914 års utvisningslag yrkesprostituerade och att någon utvidgning av begreppet därefter inte hade skett. Begreppet fick därför anses ha samma begränsade innebörd som det hade i den ursprungliga lagen från år 1914. I det aktuella fallet innebar det att utlänningens deltagande i en så kallad live-show m. m. på en sexklubb inte utgjorde grund för utvisning.[34]

Vad gällde begreppet ”icke ärligen försörja sig” torde det ursprungligen varit hämtat från 1885 års lösdrivarlag. Det innefattade inte endast de fall då en utlänning försörjde sig genom brott utan även då han eller hon försörjde sig genom osedlig verksamhet. Eftersom utvisning enbart fick ske om en utlänning underlät att *efter förmåga* ärligen försörja sig kunde en utlänning inte utvisas vid oförvållad arbetslöshet eller sjukdom.[35]

I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen ansågs grund saknas för utvisning av en utlänning som försörjde sig på striptease. Det förhållandet att utlänningen hade varit fullt arbetsför, och hade kunnat söka arbete av annat slag, föranledde ingen annan bedömning.[36]

Som framgår av det tidigare anförda hade det med tiden blev möjligt att utvisa utlänningar på grund av både alkohol- och narkotikamissbruk och som med anledning av sitt missbruk var farlig för annans personliga säkerhet eller hade ett grovt störande levnadssätt. Bestämmelsen hade dock i praxis främst tillämpats gällande alkoholmissbrukare. l rättspraxis hade förutsättningen ”grovt störande levnadssätt” ansetts uppfyllt om en utlänning vid upprepade tillfällen hade gripits för fylleri på trafikerad allmän plats.[37]

Underlåtenhet att betala underhållsbidrag till barn och att betala skatt hade i praxis bedömts utgöra skäl för att tillämpa utvisnings-

[34] RRK R74 1:51.
[35] SOU 1979:64 s. 81 f.
[36] RRK R73 1:29.
[37] SOU 1979:64 s. 82 och Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1974 ref. 63.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

grunden som avsåg utlänningar som undandrog sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person.[38]

I förarbetena till 1954 års utlänningslag hade det, som framgått, gjorts en tydlig distinktion mellan den individuella och generella utlänningskontrollen. Den individuella utlänningskontrollens medel – avvisning, förvisning och utvisning – syftade till att avlägsna utlänningar som på grund av sina personliga egenskaper inte var önskvärda här. Den generella kontrollens medel – krav på tillstånd och förpassning – var i princip i stället avsedda att kontrollera tillströmningen av utlänningar till landet ur mer allmänna synpunkter. Det gick dock enligt slutsatser i betänkandet (SOU 1967:18) *Invandringen* att ifrågasätta om praxis snarare inte stod i överensstämmelse med de direktiv för tillståndsgivningen som lämnades i propositionen till 1927 års utlänningslag. Enligt nämnda direktiv har krav på tillstånd avsett att utgöra ett medel för såväl individuell som generell utlänningskontroll.[39]

Det saknades i fråga om prövningen av visering och uppehållstillstånd andra riktlinjer än sådana beslutande myndigheter själva fastställde. Enligt en genomgång av praxis, som redovisades i nämnda betänkande, krävdes för visering emellertid att vederbörande inte var diskvalificerad från inresa och vistelse här enligt reglerna för avvisning. Därmed vägrades en utlänning regelmässigt visering om utlänningen kunde antas komma att sakna medel för vistelsen här. Visering vägrades även om utlänningen inom eller utom landet dömts till frihetsstraff och kunde befaras komma att här i landet fortsätta brottslig verksamhet. Likaså om han eller hon skäligen kunde befaras komma att här i landet bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

Om utlänningen hade för avsikt att bosätta sig här togs särskild hänsyn till utlänningens förmåga att försörja sig själv och sina anhöriga. Kravet på att en utlänning skulle ha sin försörjning tryggad eftergavs ibland av humanitära skäl, exempelvis om den som sökte visering hade en stark anknytning till någon som var bosatt här i landet.[40]

För att en utlänning skulle meddelas uppehållstillstånd krävdes i första hand att utlänningen hade sin försörjning tryggad genom

[38] SOU 1979:64 s. 82 f.
[39] SOU 1967:28 s. 201 f.
[40] SOU 1967:28 s. 198 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

eget arbete eller på annat sätt. Från kravet på tryggad försörjning gjordes undantag av humanitära skäl, bland annat om utlänning genom äktenskap med en svensk medborgare eller en lång tids vistelse i landet fått en fast anknytning hit.

Även utlänningens personliga förhållanden i övrigt beaktades, som exempelvis utlänningens möjligheter att anpassa sig i samhället och vederbörandes pålitlighet ur säkerhetssynpunkt. I praxis vägrades alltså utlänning uppehållstillstånd som hade visat sig arbetsovillig eller inte låtit anpassa sig till förhållandena i landet eller bedömts vara en säkerhetsrisk. Uppehållstillstånd hade även vägrats på grund av att utlänningen visat sig allmänt misskötsam, och i vissa av de fallen hade även rent moraliska överväganden tillåtits inverka på bedömningen. I betänkandet framhölls även att kravet på uppehållstillstånd endast i begränsad omfattning hade använts som medel för generell utlänningskontroll, exempelvis genom att beakta omständigheter som bostadsförsörjningen i ärenden om uppehållstillstånd.[41]

I fråga om bosättningstillstånd, som alltså fördes in i lagstiftningen i samband med 1954 års utlänningslag, föreskrevs i 1954 års utlänningskungörelse att bosättningstillstånd inte fick meddelas en ”utlänning beträffande tvekan råder om hans vandel eller pålitlighet ur säkerhetssynpunkt”. Det uttryckliga kravet på god vandel och pålitlighet ur säkerhetssynpunkt samt det förhållandet att bosättningstillstånd normalt inte kunde återkallas medförde att det i praxis ansågs nödvändigt med minst fem års vistelse i Sverige innan bosättningstillstånd kunde meddelas.[42]

I betänkandet fördes en längre diskussion om den då gällande ordningen med vandelsprövning i ärenden om uppehållstillstånd. Det ansågs otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt att en utlänning kunde vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel, även om utlänningen inte gjort sig skyldig till en sådan handling att utvisning kunde komma i fråga. Det sagda innebar även att en utlänning, som det ansågs saknas grund för att utvisa i ett ärende om utvisning, senare kunde vägras ett fortsatt uppehållstillstånd och förpassas ur landet med anledning av samma omständighet som tidigare inte ansetts utgöra grund för utvisning.[43]

[41] SOU 1967:28 s. 199.
[42] SOU 1967:28 s. 105–107.
[43] SOU 1967:28 s. 202 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Mot denna bakgrund föreslogs att ett uttryckligt förbud att vägra en utlänning uppehållstillstånd på grund av utlänningens vandel skulle föras in i utlänningslagen, och att möjligheterna att utvisa utlänningar i gengäld skulle utvidgas.[44] Förslaget kom inte att genomföras.

Däremot genomfördes andra lagändringar i syfte att stärka rättssäkerheten i ärenden om uppehållstillstånd. Ändringarna innebar dels att vandelsprövningen i ärenden om uppehållstillstånd knöts an till de grunder som fick åberopas för avvisning eller utvisning, dels att utlänning som vägrats uppehållstillstånd på grund av sin vandel fick möjlighet att överklaga beslutet i vissa fall. Begreppet ”vandel” fördes dock inte in i utlänningslagen, även om det användes i förarbetena och förekom i andra författningar. I stället föreskrevs att uppehållstillstånd inte fick vägras på grund av en omständighet som enligt 19 § första stycket 2–5 eller 29 § första stycket i 1954 års utlänningslag kunde föranleda avvisning eller utvisning om yttrande inte inhämtades från utlänningsnämnden. Nämnda bestämmelser innehöll alltså de här redovisade så kallade materiella reglerna om avvisning, och inte reglerna om avvisning på mer formella grunder som avsaknad av pass eller tillstånd för inresa, och reglerna om utvisning. På grund av bestämmelsens utformning var det däremot inte möjligt att vägra en utlänning uppehållstillstånd på grund av att utlänningen kunde komma att antas sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller i annat nordiskt land som utlänningen tänkte besöka eller för sin hemresa. Det berodde på att prövningen enligt den avvisningsgrunden avsåg rent ekonomiska förhållanden och inte hade något samband med utlänningens vandel.[45]

I förarbetena framhölls att praxis i fråga om vandelsprövningen i ärenden om uppehållstillstånd i stort redan motsvarade grunderna för avvisning och utvisning i utlänningslagen. Vidare betonades att det även fortsättningsvis skulle vara möjligt att bedöma utlänningens vilja och förmåga att försörja sig ärligt i ärenden om uppehållstillstånd. Som exempel angavs att om en utlänning trots tillgång på arbete inte hade kunnat ha en stadigvarande anställning och skälet till det huvudsakligen kunde hänföras till bristande vilja eller förmåga att acceptera förhållandena vid svenska arbetsplatser borde ett fortsatt uppehållstillstånd kunna vägras. Allmänt skulle i ärenden

[44] SOU 1967:28 s. 203–205.
[45] Prop. 1968:158 s. 1, s. 75 f och s. 78.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

om uppehållstillstånd även hänsyn tas till utlänningens vistelsetid i landet och familjeförhållanden.[46]

I 1969 års utlänningskungörelse kom vandelsprövningen i fråga om bosättningstillstånd också att knytas an till de grunder som fick åberopas för avvisning eller utvisning med anledning av utlännings brottslighet eller asocialitet.

5.1.6 1980 års utlänningslag

Senare ersattes 1954 års utlänningslag med 1980 års utlänningslag som i materiellt hänseende till stor del överensstämde med den tidigare lagen. Såväl formerna som förutsättningarna för avlägsnande av utlänningar kom dock att genomgå flertalet förändringar. De tidigare avlägsnandeformerna förpassning, förvisning och utvisning samlades under den gemensamma beteckningen utvisning. Det innebar att det i utlänningslagen enbart fanns två beteckningar för avlägsnandeformerna, nämligen avvisning och utvisning. Vidare inskränktes möjligheterna att avlägsna utlänningar på grund av brott och asocialitet, och likaså inskränktes möjligheterna att vägra en utlänning uppehållstillstånd på grund av dennes ”vandel”.[47]

Vad gällde reglerna om avvisning bibehölls reglerna i stort, även om regeln om avvisning av en utlänning som under de närmaste två föregående åren hade ägnat sig åt viss angiven asocialitet eller brottslighet (prostitution, koppleri och olovlig införsel eller utförsel) utgick. Den typen av omständigheter bedömdes dock kunna rymmas inom en annan avvisningsgrund. Nämligen den enligt vilken avvisning fick ske om en utlänning kunde antas söka sitt uppehälle här eller i ett annat nordiskt land och det skäligen kunde antas att utlänningen inte skulle komma att försörja sig på ett ärligt sätt. Det fanns dock åtskilliga andra omständigheter som också kunde rymmas inom nämnda avvisningsgrund. Vidare kompletterades reglerna om avvisning med en möjlighet att avvisa en utlänning som på grund av annat särskilt förhållande än att utlänningen tidigare har dömts till straff kunde antas komma att begå brott i landet.[48]

Vad gällde reglerna om utvisning på grund av brott behölls de i allt väsentligt i fråga om kraven på brottets allvar och risken för

[46] Prop. 1968:158 s. 75 f.
[47] Prop. 1979/80:96 s. 54 ff. och s. 92.
[48] Prop. 1979/80:96 s. 55 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

återfall i brott. Däremot förändrades reglerna angående hur en utlännings vistelsetid skulle beaktas. Det kom att krävas synnerliga skäl för att utvisa en utlänning efter redan tre års bosättning eller efter ett års vistelse i Sverige med permanent uppehållstillstånd. I fråga om invandrare från annat nordiskt land kom kravet på synnerliga skäl att inträda efter två års bosättning. I förarbetena motiverades de förändrade reglerna med att det var angeläget att som ett led i invandringspolitiken begränsa möjligheterna att utvisa utlänningar som rotat sig i landet. Den nära samhörigheten mellan de nordiska länderna och den omständigheten att Norden utgjorde ett gemensamt passkontrollområde bedömdes motivera att nordbor i större utsträckning än andra utlänningar skulle undantas från möjligheten till utvisning. Regeln om att en domstol, som övervägde om en utlänning borde utvisas, skulle ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden behölls oförändrad. I förarbetena underströks dock vikten av att största möjliga hänsyn skulle tas till utlänningens och dennes familjs sociala situation.[49]

Genom 1980 års utlänningslag begränsades i betydande utsträckning möjligheterna att utvisa utlänningar med anledning av asocialitet och möjligheten att utvisa en utlänning på grund av att denne hade blivit dömd för brott utomlands togs bort. I förarbetena framhölls att regeln om utvisning av en utlänning som gång efter annan undandrog sig sina förpliktelser gentemot det allmänna och enskild (exempelvis genom underlåtelse att betala underhållsbidrag och skatter) sällan hade använts och aldrig annat än i förening med annan grund för utvisning. Det förekom dock inget resonemang i förarbetena om anledningen till att den sällan hade tillämpats. De medel samhället i övrigt hade mot den som inte uppfyllde sina förpliktelser bedömdes dessutom vara tillräckliga, och vidare skulle en utvisning minska möjligheterna att kräva uppfyllelse av förpliktelserna. Mot den bakgrunden upphävdes regeln om utvisning av en utlänning som undandrog sig sina förpliktelser.
I lagstiftningsprocessen diskuterades även om möjligheten att utvisa utlänningar för yrkesmässig prostitution eller för övrig underlåtelse att ärligen försörja sig samt alkohol- och drogmissbruk skulle finnas kvar. Utvisningsgrunderna hade sällan använts och det framfördes att det kunde göras gällande att åtgärderna mot sådant asocialt beteende borde bestå i sociala inslag av samma slag som för

[49] Prop. 1979/80:96 s. 60–63.

25:33: Skärpta och tydligare krav på uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

svenska medborgare. Det ansågs dock finnas ett reellt behov av att även fortsättningsvis kunna utvisa utlänningar för prostitution och alkohol- eller drogmissbruk för att bekämpa dessa företeelser och den ofta medföljande brottsligheten. I förarbetena underströks dock vikten av att i första hand använda stödjande och tillrättavisande åtgärder för att komma till rätta med det sociala missförhållande som prostitution ansågs utgöra. Vidare begränsades möjligheterna att utvisa utlänningar med anledning av asocialitet genom att reglerna om hur en utlännings vistelsetid skulle beaktas förändrades på motsvarande sätt som vid utvisning på grund av brott.[50]

Genom 1980 års utlänningslag blev dessutom huvudregeln att återreseförbuden skulle tidsbegränsas, i normalfallet till fem år. Dessutom stärkes flyktingars ställning genom att utvisning på grund av brott normalt sett inte skulle beslutas och utvisning på grund av asocialitet inte skulle beslutas gällande den som beviljats flyktingstatus eller den som annars uppenbart var att anse som flykting och hade behov av fristad i Sverige.[51]

Genom en senare lagändring infördes ett absolut förbud mot att utvisa en utlänning som kommit till Sverige som barn och vistats här sedan minst fem år (prop. 1983/84:144). Tidpunkten för inträdandet av kravet på synnerliga skäl för utvisning av utlänningar med permanent uppehållstillstånd kom också att senareläggas till först efter två års vistelse i landet. Denna förändring gjordes med anledning av att permanent uppehållstillstånd normalt skulle meddelas från början, i stället för som tidigare efter ett år med tillfälligt uppehållstillstånd.[52]

Vid sidan av avlägsnandeformerna avvisning och utvisning hade det sedan länge funnits möjlighet till så kallad hemsändning av exempelvis barn som var omhändertagna, personer som var föremål för sluten psykiatrisk vård och personer som uppbar socialhjälp. I propositionen till 1980 års utlänningslag uttalades att hemsändningsreglerna, bortsett från hemsändning av socialhjälpstagare, emellertid hade som syfte att låta de behövliga barnavårdande eller sjukvårdande insatserna komma till stånd i hemlandet. Åtgärderna grundade sig i vissa fall ytterst på konventioner mellan Sverige och andra stater. De hade däremot ett annat syfte än avlägsnandefor-

[50] Prop. 1979/80:96 s. 66–70.
[51] Prop. 1979/80:96 s. 64–66 och s. 70.
[52] Prop. 1983/84:144 s. 1 f. och s. 115 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

merna avvisning och utvisning som syftade till att förhindra inresa eller att avlägsna en utlänning som inte kunde anses ha rätt att vistas i Sverige. Vad särskilt gällde hemsändning av socialhjälpstagare avskaffades den möjligheten genom 1980 års utlänningslag eftersom det ansågs ge uttryck för ett förlegat synsätt att sända hem en utlänning enbart för vederbörande var beroende av socialhjälp. Dessutom hade hemsändning på sådan grund inte förekommit under de närmast föregående åren.[53]

Med anledning av propositionen om en ny utlänningslag infördes även en ordning med krav på uppehållstillstånd före inresa för utlänningar som avsåg att bosätta sig här eller annars stanna här en längre tid. Vissa utlänningar, till exempel flyktingar, undantogs från huvudregeln.[54] I förarbetena till 1980 års utlänningslag uttalades i fråga om uppehållstillstånd att möjligheten att inom ramen för avvisnings- och utvisningsbestämmelserna vägra en utlänning uppehållstillstånd på grund av dennes ”vandel” borde behållas. En särskild bestämmelse om detta togs därför in i lagen, vilket innebar att de vandelsskäl som kunde beaktas vid prövningen av uppehållstillstånd i allt väsentligt även i fortsättningen kom att korrespondera med reglerna om avvisning och utvisning på grund av brott och annan asocialitet. Denna gång togs dessutom begreppet ”vandel” in i lagen genom att det föreskrevs att uppehållstillstånd fick vägras en utlänning på grund av dennes vandel endast om förhållandena var sådana som angavs i vissa av lagens bestämmelser om avvisning och utvisning på grund av asocialitet. Genom 1980 års utlänningslag begränsades dock möjligheterna att vägra uppehållstillstånd på grund av utlänningens vandel eftersom vissa av grunderna för utvisning på grund av asocialitet utgick. Det framhölls vidare i förarbetena att vandelsprövningen allmänt sett borde tillmätas en större betydelse när utlänningen hade vistats här en kort tid. Vid senare förlängningsansökningar liksom vid ansökning om permanent uppehållstillstånd borde vandel tillmätas allt mindre betydelse, medan större vikt skulle läggas vid vistelsetidens längd och övrig anknytning till Sverige. För de utlänningar som skulle söka uppehållstillstånd före inresa kunde det dock antas att vandelsprövningen inte skulle bli särskilt ingående. Den verkliga prövningen

[53] Prop. 1979/80:96 s. 71 f.
[54] Prop. 1979/80:96 s. 29 ff.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

kunde därför behöva vänta till dess ansökan om den första förlängningstiden gavs in.[55]

Eftersom permanent uppehållstillstånd genom en senare lagändring normalt skulle meddelas från början, infördes även en möjlighet att i administrativ väg återkalla ett permanent uppehållstillstånd inom ramen för avvisnings- och utvisningsbestämmelserna. För att inte urholka tillståndet och den trygghet ett permanent uppehållstillstånd hade avsetts att ge innevararen, kunde återkallelse endast ske om utlänningen hade underrättats om att frågan om återkallelse av tillståndet tagits upp innan han eller hon hade varit bosatt här ett år. I den mån allvarligare anmärkningar på utlänningens vandel förekom efter nämnda tidpunkt fick det prövas om det fanns grund för utvisning på grund av brott eller annan asocialitet.[56]

5.1.7 1989 års utlänningslag

Redan år 1989 kom en ny utlänningslag att träda i kraft. De ändringar som infördes i och med 1989 års utlänningslag syftade till att ge en snabbare och mer rationell beslutsordning, utan att principerna för flykting- och invandringspolitiken förändrades. Ett exempel på en sådan förändring var att beslut om vägrat uppehållstillstånd skulle kunna överklagas om det samtidigt hade fattats ett avlägsnandebeslut. De materiella reglerna om pass, visering, uppehålls- och arbetstillstånd behölls i stort oförändrade. Den nya utlänningslagen innebar dock ett antal förändringar vad gällde innebörden av begreppen avvisning och utvisning. En utlänning som kom hit utan behövliga tillstånd för inresa eller vistelse i landet eller som stannade kvar här sedan viseringen eller den uppehållstillståndsfria tiden gått ut skulle kunna avvisas oberoende av hur lång tid som gått sedan utlänningen ankom hit. Begreppet utvisning reserverades i utlänningslagen för avlägsnande av utlänning som blivit kvar i Sverige sedan dennes uppehållstillstånd hade gått ut eller som hade begått brott av en viss svårighetsgrad eller som utgjorde en risk för landets säkerhet.[57]

Reglerna om utvisning på grund av brott överfördes oförändrade till 1989 års utlänningslag, men däremot avskaffades möjlig-

[55] Prop. 1979/80:96 s. 91 f.
[56] Prop. 1983/84:144 s. 87.
[57] Prop. 1988/89:86 s. 1–3.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

heten att utvisa en utlänning på grund av asocialt beteende. En möjlighet som alltså hade funnits redan i 1914 års utvisningslag. I förarbetena anfördes som skäl för att upphäva dessa regler att utvisning på sådan grund endast skett vid enstaka tillfällen sedan 1980. Bestämmelsen ansågs vara i det närmaste obsolet. Det redovisades dock inte närmare varför regeln sällan hade tillämpats. Det var dock alltjämt möjligt att avvisa utlänningar som med fog kunde befaras inte skulle komma att ärligt försörja sig – dvs. i praktiken leva asocialt – eller kommer att ägna sig åt brottslig verksamhet här. Avvisning på sådana grunder kunde dock inte ske senare än tre månader efter ankomsten.[58]

Mot angiven bakgrund bedömdes det vara motiverat att förlänga tidsfristen från ett år till två år för återkallelse av uppehållstillstånd, för en utlänning som rest in i Sverige, på grund av vissa former av asocialitet eller befarad kriminalitet. Tidsfristen räknades från den tidpunkt då utlänningen med tillstånd bosatte sig i landet. Dessutom blev det möjligt, vilket det inte hade varit tidigare, att återkalla tidsbegränsade uppehållstillstånd. Enligt den bestämmelse som därmed infördes kunde uppehållstillstånd återkallas om utlänningen inte försörjde sig på ett ärligt sätt eller bedrev sådan verksamhet som krävde arbetstillstånd utan att ha ett sådant tillstånd.

Återkallelse kunde också ske om utlänningen på grund av ett tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kunde antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land. Likaså kunde återkallelse ske om det med hänsyn till utlänningens tidigare verksamhet eller i övrigt kunde antas att utlänningen skulle komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i ett annat nordiskt land.[59]

Genom en senare lagändring kom tidsfristen för återkallelse av uppehållstillstånd att förlängas till tre år, och det blev möjligt att återkalla uppehållstillstånd om utlänningen handlat på sådant sätt att det fanns allvarliga anmärkningar mot dennes levnadssätt i stället för om utlänningen kunde befaras kunna begå brott. Återkallelse på den grunden borde enligt förarbetena endast kunna ske om utlänningen dömts till ett fängelsestraff av avsevärd längd eller om det annars förelåg otvetydigt konstaterade anmärkningar i fråga om levnadssättet. Bestod anmärkningarna enbart av en brottmålsdom

[58] Prop. 1988/89:86 s. 67–73.
[59] Prop. 1988/89:86 s. 65.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

där domstolen efter övervägande inte beslutat om utvisning skulle uppehållstillståndet inte återkallas. Det ansågs kunna te sig stötande om en domstol och en förvaltningsmyndighet på samma bakgrundsmaterial skulle komma till olika resultat i fråga om utlänningens rätt att stanna kvar i landet. En brottmålsdom där domstolen inte hade beslutat om utvisning bedömdes dock kunna vägas in i bedömningen när det förutom domen förelåg andra allvarliga anmärkningar.[60]

I 1989 års utlänningslag fanns det ursprungligen, och i motsats till tidigare utlänningslag, ingen bestämmelse om i vilken mån hänsyn skulle tas till utlännings vandel i ärenden om uppehållstillstånd för andra tillståndssökande än asylberättigade. I en senare översyn av reglerna om uppehållstillstånd konstaterades det dock att utlänningens vandel i praxis hade lagts till grund för avslagsbeslut. Regeringen hade i flera vägledande fall uttalat att anmärkning mot utlännings skötsamhet och hederlighet skulle vägas in i bedömningen av om tillstånd borde beviljas på grund av anknytning och även i fråga om annan invandring. Enligt fast praxis hade uppehållstillstånd vägrats för en utlänning som vid mer än ett tillfälle dömts till dagsböter för snatteri (numera ringa stöld), för en utlänning som en gång godkänt strafföreläggande för snatteri och som hade visat prov på asocialt beteende enligt incidentrapportering från en förläggning och som därutöver stod under åtal för flera brott samt för en person som dömts till fängelse i sex månader för bland annat varusmuggling.
I fråga om uppehållstillstånd på humanitär grund, exempelvis gällande utlänningar som inte omfattades av reglerna om asyl men där förhållandena i det land till vilket utlänningen skulle behöva resa var sådana att det skulle te sig inhumant att tvinga honom eller henne att återvända dit, beviljades tillstånd även i vissa fall då en utlänning gjort sig skyldig till mycket allvarlig misskötsamhet. I några vägledande beslut från regeringen beviljade dock regeringen tidsbegränsade uppehållstillstånd, i stället för permanenta uppehållstillstånd, för personer som gjort sig skyldiga till brott och dömts till strängare påföljd än böter eller dömts för upprepad brottslighet. Det rörde sig om personer som i normalfallet skulle ha beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl och där domstolen inte hade beslutat om utvisning i samband med domen i brottmålet samt verkställighet till hemlandet inte bedömdes vara möjlig med hänsyn till situationen i sökandenas hemländer. I de aktuella besluten utta-

[60] Prop. 1994/95:179 s. 9 och s. 50–52.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

lade regeringen att tidsbegränsade uppehållstillstånd kunde vara motiverat i vissa fall för att ge en tydlig signal om att brottslighet inte accepterades.[61]

Det föreslogs att en särskild regel, som innebar att utlänningens skötsamhet och hederlighet skulle vägas in vid prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd, skulle föras in i 1989 års utlänningslag i syfte att kodifiera praxis.

Den 1 juli 1995 trädde en bestämmelse i kraft som gällde andra utlänningar än asylberättigade. Därvid förskrev att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd skulle beaktas om utlänningen kunde förväntas föra en ”hederlig vandel”. Lagregleringen innebar dock att endast lagakraftvunna domar och annan endast otvetydig konstaterad misskötsamhet skulle beaktas. Det senare kunde exempelvis vara fråga om en av utlänningen erkänd gärning som bedömdes kunna leda till en fällande dom eller annan misskötsamhet där de faktiska omständigheterna var helt klarlagda. Någon självständig betydelse skulle därmed inte tillmätas så kallade incidentrapporter från förläggningar för asylsökande.

Denna typ av rapporter innehöll bland annat uppgifter om hot mot personal och allmänt störande uppträdande och upprättades primärt för att underlätta bedömningen av var en asylsökande borde placeras och vilka åtgärder som borde sättas in. Dessa typer av rapporter uppfyllde alltså inte de krav som ansågs framöver kunna ställas på det underlag som i tillståndsärenden skulle läggas till grund för en bedömning av sökandens levnadssätt.

Vilken tyngd som anmärkningarna skulle ha för att uppehållstillstånd skulle kunna vägras var beroende av en bedömning i det enskilda fallet, och beroende av de skäl en utlänning kunde åberopa för att beviljas ett tillstånd. En mindre allvarlig anmärkning i fråga om utlännings levnadssätt kunde läggas till grund för avslag om utlänningen åberopade anknytning till Sverige i någon form och där anknytningen låg på gränsen på vad som skulle kunna läggas till grund för att bevilja tillstånd.

Samtidigt kunde det krävas mycket allvarliga anmärkningar för att vägra utlänning uppehållstillstånd som kunde åberopa humanitära skäl för att beviljas ett tillstånd. Vad gällde brottslighet och andra anmärkningar i fråga om skötsamhet i annat land uttalades att den tillståndsprövande myndigheten sällan hade tillgång till

[61] Prop. 1994/95:179 s. 48–50.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

sådana uppgifter. För det fall uppgifter om exempelvis brottslighet kom fram behövdes också hänsyn tas till att straffmätningen för samma brott kunde skilja sig högst avsevärd mellan länder. Bedömningen borde i de fallen ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt hade dömts ut i Sverige.[62]

Det fördes även in en särskild bestämmelse, enligt vilket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd fick meddelas om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt rådde tveksamhet om uppehållstillstånd skulle meddelas.

Det fanns inga hinder för den tillståndsprövande myndigheten att meddela tidsbegränsade uppehållstillstånd redan innan det fördes in en särskild bestämmelse om det i utlänningslagen, men tidsbegränsade tillstånd hade bara meddelats vid ett fåtal tillfällen i praxis.

Bestämmelsen var huvudsakligen tänkt att tillämpas i de fall omständigheterna var sådana att uppehållstillstånd borde vägras men det för tillfället inte skulle vara möjligt att verkställa avlägsnandebeslutet med anledning av exempelvis förhållandena i utlänningens hemland.[63]

I fråga om asylberättigade utlänningar krävdes däremot allvarliga anmärkningar, i princip en lagakraftvunnen dom som avsåg fängelsestraff av inte alltför kort varaktighet, mot deras skötsamhet och hederlighet för att uppehållstillstånd skulle kunna vägras. Endast då det var fråga om brottslighet som låg på gränsen till vad som ensamt skulle kunna hindra uppehållstillstånd borde annan misskötsamhet kunna vägas in förutsatt att det var förhållanden som var otvetydigt konstaterade, exempelvis en av utlänningen erkänd gärning som kunde bedömas att leda till en fällande dom. Vad särskilt gällde flyktingar krävdes synnerliga skäl för att vägra uppehållstillstånd. Det kunde vara hänsyn till rikets säkerhet eller att utlänningen gjort sig skyldig till krigsförbrytelser eller brott mot freden eller grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet som gjorde att Genèvekonventionens skyddsbestämmelser inte var tillämpliga.[64]

Det gjordes även en översyn om reglerna om utvisning på grund av brott som innebar skärpningar av bestämmelserna. Det grundläggande kravet på brottets svårighet sänktes till att fängelse skulle finnas i straffskalan, och kravet på brottets allvar för att utvisning skulle kunna ske oberoende av återfallsrisk sänktes också. Tidpunk-

[62] Prop. 1994/95:179 s. 48 f.
[63] Prop. 1994/95:179 s. 49 f.
[64] Prop. 1994/95:179 s. 46 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ten för när kravet på synnerliga skäl för utvisning skulle inträda senarelades till fem års bosättning eller fyra års vistelse här med permanent uppehållstillstånd. För nordiska medborgare behölls dock tidsgränsen om två års bosättning. Skärpningarna motiverades bland annat med att det uppmärksammats fall där utlänningar hade vistats länge i landet utan att ha etablerat sig i det svenska samhället.[65]

År 1997 infördes flera förändringar i utlänningslagen. Som exempel kan nämnas att det generellt blev möjligt att överklaga avslagsbeslut i fråga om uppehållstillstånd, vilket innebar att även avslagsbeslut som inte var förenade med ett avlägsnandebeslut också kunde överklagas. Dessutom infördes den s.k. portalbestämmelsen som innebär att barnets hälsa, utveckling och bästa ska beaktas i ärenden som prövas enligt utlänningslagen.[66]

I en ytterligare lagändring 2004 infördes dessutom en bestämmelse enligt vilken domstolarna var skyldiga att, när de övervägde att utvisa en utlänning, särskilt beakta om utlänningen hade barn i Sverige och, om så var fallet, särskilt beakta barnets behov av kontakt med utlänningen samt hur kontakten hade varit och hur den skulle påverkas av en utvisning.[67]

I anledning av Sveriges tillträde till den s.k. Schengenkonventionen infördes 2001 en möjlighet att återkalla uppehållstillstånd för en utlänning som registrerats på spärrlistan i Schengens informationssystem. Genomförandet av ett EU-direktiv medförde att det 2002 infördes en bestämmelse som innebar att beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredjeland grundade på hot mot den allmänna säkerheten eller inre säkerheten och som meddelats av en stat inom EU eller Norge eller Island kunde läggas till grund för återkallelse av ett svenskt uppehållstillstånd. Likaså infördes en bestämmelse som innebar att en utlänning i vissa fall fick avvisas om utlänningen avvisats eller utvisats från en stat som ingår i EU eller från Norge eller Island.[68]

[65] Prop. 1993/94:159 s. 9–19.
[66] Prop. 1996/97:25 s. 207–11 och s. 238 och s. 248.
[67] Prop. 2003/04:113 s. 13–15.
[68] Prop. 2001/02:182 s. 25–27.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

5.1.8 2005 års utlänningslag

UtlL trädde i kraft den 31 mars 2006. Den nya lagen innebar att det fördes in en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Överprövningen av Migrationsverkets beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden skulle framöver ske i migrationsdomstolar och i en migrationsöverdomstol. Den nya lagen innebar en omstrukturering av bestämmelserna. Begreppen avvisning och utvisning omdefinierades på så sätt att uttrycket avvisning skulle användas för att beteckna avlägsnandebeslut som hade fattats inom senast tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd som gjordes efter ankomsten till Sverige. För beslut som fattades senare än efter tre månader från ankomsten skulle uttrycket utvisning användas.[69]

I fråga om reglerna för återkallelse och vägran av uppehållstillstånd genomfördes vissa förändringar. Möjligheten att återkalla uppehållstillstånd om utlänningen hade handlat på ett sådant sätt att det fanns allvarliga anmärkningar mot hans eller hennes levnadssätt togs bort. I förarbetena framhölls att möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på sådan grund var väldigt små med hänsyn till de uttalanden som gjorts i äldre förarbetsuttalanden och bestämmelsen hade, såvitt känt, aldrig tillämpats.[70]

Grunderna för att vägra uppehållstillstånd vid en vandelsprövning för andra utlänningar än skyddsbehövande behölls däremot. I förarbetena till UtlL angavs dock att tidigare uttalanden i äldre förarbeten inte var helt klara i fråga om uppehållstillstånd kunde vägras med hänvisning till, förutom lagakraftvunna domar enbart otvetydigt konstaterad misskötsamhet, eller om det skulle vara fråga om antingen brottslighet eller en kombination av brottslighet och annan misskötsamhet. Regeringen ansåg att detta borde förtydligas så att det av lagtexten klart framgick att annan misskötsamhet än brottslighet fick vägas in endast om utlänningen gjort sig skyldig till brott. Uppehållstillstånd på grund av utlänningens brottslighet skulle kunna vägras under förutsättning att det fanns en lagakraftvunnen dom som avsåg fängelsestraff av inte allt för kort varaktighet. Även en överklagad dom i ett mål om grovt brott som inte hade fått laga kraft kunde utgöra ett särskilt skäl mot att – åtmin-

[69] Prop. 2004/05:170 s. 1 och s. 234–238.
[70] Prop. 2004/05:170 s. 203.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

stone för tillfället – bevilja uppehållstillstånd. Detta kunde bli aktuellt exempelvis i de fall som utlänningen sökte uppehållstillstånd före inresan.[71] I en senare lagändring fick bestämmelsen, som återfinns i 5 kap. 17 § i nuvarande utlänningslag, en delvis ändrad lydelse som innebar att ordet brott ersatte det tidigare ordet brottslighet i syfte att markerar att det inte behöver vara fråga om brott av viss omfattning för att uppehållstillstånd ska kunna nekas.[72]

Genom implementeringen i svensk rätt av det så kallade familjeåterföreningsdirektivet den 30 april 2006 kompletterades bestämmelsen. Den vandelsprövning som ska göras vid familjeåterförening enligt 5 kap. 3 § (medlemmar ur kärnfamiljen) följer inte av 17 § utan av 17 a § och innebär att uppehållstillstånd får vägras om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Nämnda begrepp har en unionsrättslig innebörd.[73] En mer utförlig redogörelse för begreppet och dess betydelse i svensk utlänningsrätt finns i avsnitt 8.6.

I fråga om skyddsbehövande har reglerna i 2005 års utlänningslag ändrats vid flera tillfällen vad gäller bland annat skyddskategorier, uteslutandegrunder och i övrigt möjligheterna att vägra uppehållstillstånd för skyddsbehövande. Flera av dessa regler saknas delvis eller helt motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

De materiella avvisningsgrunderna – innefattande grunderna för att avvisa utlänningar som lever asocialt eller som kommer att ägna sig åt brottslig verksamhet i landet – har principiellt inte förändrats i förhållande till 1989 års utlänningslag vad gäller utlänningar som inte är EES-medborgare eller deras familjemedlemmar.

Bestämmelserna om utvisning på grund av brott i 1989 års utlänningslag överfördes ursprungligen oförändrade till 2005 års utlänningslag. Även dessa regler har dock senare genomgått olika förändringar, till exempel innebar implementeringen av det så kallade rörlighetsdirektivet att ett starkare skydd för EES-medborgare mot utvisning infördes. En grundförutsättning för att utvisa EES-medborgare blev att utvisningen endast fick ske med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, vilket som anges ovan är begrepp med unionsrättslig innebörd.[74] Genom en senare lagändring preciserades grunderna för utvisning av EES-medborgare, och dessutom flyttades

[71] Prop. 2004/05:170 s. 201–203.
[72] Prop. 2021/22:224 s. 85–88.
[73] Prop. 2005/06:72 s. 41–43.
[74] Prop. 2005/06:77 s. 76–78.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

reglerna om utvisning på grund av brott till ett eget kapitel i UtlL (8 a kap.).[75]

Reglerna om utvisning på grund av brott har därefter skärpts och dessa ändringar trädde i kraft den 1 augusti 2022. Ändringarna innebär bland annat att utvisning på grund av brottets allvar kan ske vid lägre straffvärden än tidigare, och det ställs högre krav på en utlännings etablering i det svenska samhället för att han eller hon inte ska bli utvisad. Kravet på synnerliga skäl för utvisning när utlänningen vistats viss längre tid i Sverige och det absoluta förbudet mot att i vissa fall utvisa den som kom till Sverige som ung har tagits bort. Återreseförbuden har också blivit längre.[76]

En närmare genomgång av nuvarande reglers innehåll om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning på grund av brott finns i kapitel 4.

5.2 Medborgarskap

5.2.1 Äldre rätt

Det har i svensk rätt länge uppställts någon form av så kallat vandelsvillkor för att en utlänning efter ansökan ska tas upp till svensk medborgare (naturalisation). Sverige fick sin första författning om medborgarskap genom Kung. förordningen den 27 februari 1858 (nr 13) angående ordningen och villkoren för utländsk mans upptagande till svensk medborgare (1858 års medborgarskapsförordning). I dess ursprungliga lydelse uppställdes som krav för upptagande till svensk medborgare att utlänningen skulle äga ”god frejd” och det ställdes även krav gällande utlänningens försörjningsförmåga genom att det i förordningen fanns krav på att utlänningen skulle ”ha utväg att sig försörja”.

I 1858 års medborgarskapsförordningen fanns ingen definition av ”god frejd”, men begreppet hade förekommit redan på medeltiden och hade funnits som krav i olika författningar. Begreppet ”god frejd” hängde samman med begreppet ”ärelöshet” på så sätt att personer som dömdes till ärelöshet, enligt 1734 års strafflag, blev obehöriga att vittna, avlägga partsed eller föra talan för någon annan. Vederbörande förlorade även sina medborgerliga rättigheter.

[75] Prop. 2013/14:82 s. 51–58.
[76] Prop. 2021/22:224 s. 1.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Brott som straffades med ärelöshet var bland annat edsöresbrott (brott mot kyrkofrid, rättegångsfrid, hemfrid, kvinnofrid och vägafrid m.m.), förräderi, vissa arter av bedrägeri, förfalskning, ärekränkning och mened. Vissa typer av grövre brott, såsom mord, mordbrand, stöld och koppleri borde i praktiken också medfört att gärningsmannen ansågs ärelös.

Förlust av rättigheter kunde även inträda av andra anledningar än att vederbörande dömts till ärelöshet, till exempel på grund av brott som utgjorde nattvardshinder. Till nämnda brottskategori hörde inte endast de grövre brotten utan även en del ringare brott, såsom fylleri, oljud, misshandel, och snatteri. Anteckning om domen togs in i kyrkoböckerna, och den dömde var för framtiden förhindrad att få ett betyg om god frejd som utfärdades av prästerskapet, så kallat ”rent” frejdbetyg. Eftersom det i en rad författningar fanns krav på god frejd, bland annat i medborgarskapsförordningen, blev den vanfrejdade utstött ur samhället. Vanfrejden blev ett slags utvidgning av ärelösheten.[77]

Införandet av 1864 års strafflag påverkade innebörden av begreppet ”god frejd”. I nämnda lag infördes en bestämmelse i 2 kap. 19 § strafflagen om förlust av medborgerligt förtroende som en särskild straffpåföljd. Den som dömts till förlust av medborgerligt förtroende ansågs som vanfrejdad, och uppfyllde därmed inte kravet på god frejd i de författningar som ett sådant krav uppställdes. Samtidigt skulle ingen annan än den som var dömd till förlust av medborgerligt förtroende anses vanfrejdad. Dessutom blev det, i motsats till tidigare, möjligt att begränsa den tid en person skulle vara vanfrejdad. Därmed blev regleringen i 1864 års strafflag även en mildring eftersom påföljden förlust av medborgerligt förtroende i regel kom att dömas ut för begränsad tid. Bestämmelsen om förlust av medborgerligt förtroende genomgick under åren ett flertal reformer. Exempelvis ändrades bestämmelsen år 1905 på så sätt att påföljden inte skulle inträda vid lägre straff än sex månaders straffarbete. Därmed kom ett stort antal dömda för stöld och inbrott att undgå påföljden.[78]

I samband med att straffpåföljden ”förlust av medborgerligt förtroende” senare avskaffades ersattes kravet i medborgarskapsförordningen på ”god frejd” med att utlänningen ”ej är på grund av

[77] SOU 1935:60 s. 23 f.
[78] SOU 1935:60 s. 24 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

honom ådömd straffpåföljd utestängd från behörighet och rättigheter, som omförmäles i 2 kap. 19 § strafflagen" (behörighet att utöva allmän befattning samt rättighet att delta i överläggningar och beslut i vissa allmänna ärenden). Trots att det i författningen inte ställdes några uttryckliga krav på att utlänningen skulle föra ett hederligt levnadssätt i allmänhet, utöver att inte ha dömts till någon straffpåföljd, fästes det i praxis vikt vid om utlänningens levnadssätt i stort var gott och hederligt. År 1894 kompletterades 1858 års medborgarskapsförordning med lagen om förvärvande och förlust av medborgarskapsrätt. I den lagen föreskrevs att svensk medborgarerätt kunde förvärvas genom naturalisation i den ordning och under de villkor som fanns bestämda genom särskild lag, dvs. i 1858 års medborgarskapsförordning som alltså ansågs vara "av lags natur".[79]

Det fanns i 1858 års medborgarskapsförordning en möjlighet till dispens från kravet på hemvist för att upptas till svensk medborgare genom naturalisation, men en motsvarande möjlighet till dispens från kravet på hederligt levnadssätt eller försörjningsförmåga fanns inte.

Genom lagen (1924:130) om förvärvande och förlust av medborgarskapsrätt (1924 års medborgarskapslag) ändrades kravet på vandel så att det uttryckligen av lagtexten framgick att en förutsättning för naturalisation var att utlänningen gjort sig känd för "hederlig vandel". I propositionen föreslogs ursprungligen att endast förhållandena under utlänningens vistelse i Sverige skulle beaktas i vandelsprövningen. Bestämmelsen kom dock i slutändan att får den innebörden att hänsyn även skulle tas till utlänningens vandel eller levnadssätt innan denne kom till Sverige. I lagen uppställdes även ett krav på att utlänningen skulle ha möjlighet att försörja sig och sin familj. Inte heller i 1924 års medborgarskapslag var det möjligt med dispens från kraven på försörjningsförmåga eller på hederlig vandel (med undantag för om utlänningen tidigare hade varit svensk medborgare i fråga om kravet på försörjning).[80] I praxis ansågs det dock möjligt att bortse från en del i mindre grad klandervärda förhållanden och i viss mån även från mer allvarliga sådana som hade legat långt tillbaka i tiden.[81]

[79] SOU 1994:33 s. 15.
[80] Prop. 1927:137 s. 32.
[81] Prop. 1950:217 s. 36 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

År 1951 trädde lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (1950 års medborgarskapslag) i kraft, enligt vilken kravet på utlänningens levnadssätt i naturalisationsärenden formulerades som ett krav på att utlänningen ”måste ha fört en hederlig vandel”. Det fanns även fortsättningsvis ett särskilt krav på försörjning, genom att det krävdes att utlänningen ”har möjlighet att försörja sig och sin familj”. Det infördes även en möjlighet att medge dispens från kravet på hederlig vandel och försörjningsförmåga. Enligt uttalanden i förarbetena skulle dispens från vandelsvillkoret dock meddelas mera restriktivt än dispenser från övriga villkor.[82]

I promemorian Ds A 1975:14 redogörs för den tidens praxis gällande kravet på såväl hederlig vandel som försörjningsförmåga. Frågan i vad mån brott, som hade begåtts av en utlänning, skulle vara diskvalificerande var beroende av tidpunkten för brottet och brottets art. I praxis hade utvecklats en ordning enligt vilken en viss tid normalt skulle gå innan den utlänning som begått brott kunde tas upp som svensk medborgare, så kallad karenstid. Karenstiden varierade beroende på påföljden. Upprepad brottslighet, som inte hade upphört åtminstone några år före naturalisationstillfället, ansågs inte förenlig med lagens vandelsvillkor. Vid misstanke om brott lades ärendet i vila i avvaktan på domstolsprövning, eftersom misstanken som sådan inte kunde läggas till grund för ett avslagsbeslut. Vandelsanmärkningar av annat slag av till exempel misskötsamhet i arbetet, försummad underhållsplikt och annan ovillighet att göra rätt för sig kunde föranleda avslag på ansökan. Sådant avslag meddelades i princip när underhållsplikt till barn förelåg. Dispens från vandelsvillkoret förekom i praxis främst i de fall utlänningen hade vistats i Sverige under mycket lång tid och framför allt för personer som var födda här eller som hade kommit hit vid mycket unga år. Vidare medgavs dispens för den som i ett varaktigt äktenskap eller under äktenskapsliknande förhållanden sammanlevde med svensk medborgare liksom för den som förut hade varit svensk medborgare och önskade återfå sitt svenska medborgarskap.[83]

Försörjningskravet hade däremot i praxis nyanserats med tiden. Ett relativt stort antal grupper i praxis ansågs antingen uppfylla försörjningskravet eller fick dispens från kravet. Det var fallet gällande exempelvis unga studerande med normal studieprestation, en per-

[82] Prop. 1950:217 s. 42 f.
[83] Ds A 1975:14 s. 24 f.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

son som blev berättigad till ålderspension eller förtidspension som svensk medborgare. Det var även fallet gällande en änka i arbetsför ålder med pensionsförmåner tillräckliga för hennes och hennes barns försörjning, en person som på grund av arbetsbrist blivit permitterad och en person som uppbar sjukpenning. Personer med underhålls-, bötes- och skatteskulder fick i regel sina ansökningar avslagna. När skulderna ansetts bero i första hand på tredska eller annan ovillighet att göra rätt för sig hade de lagts till grund för bedömningen om kravet på hederlig vandel – i stället för försörjningskravet – var uppfyllt. Normalt ansågs inte heller en person i arbetsför ålder som för sin försörjning var helt beroende av socialhjälp uppfylla försörjningskravet.[84]

Det särskilda kravet på försörjning kom emellertid att avskaffas år 1976. I propositionen framhölls att vissa fall eller situationer då en ansökan tidigare hade avslagits på grund av bristande försörjningsförmåga – främst sådana där den sökanden inte hade gjort vad som skäligen kunde begäras för att betala skatter, böter eller underhållsskulder – framöver i stället fick beaktas inom ramen för vandelsprövningen. Om utlänningen visade uppenbar ovilja att göra rätt för sig, till exempel genom att hålla sig undan från berörda myndigheter, eller också visade bristande vilja att följa uppgjord avbetalningsplan eller dylikt, skulle utlänningen inte anses uppfylla vandelsvillkoret. Detsamma skulle gälla de fall utlänningen åberopade bristande förmåga att betala men där en sammanställning av utlänningens ekonomiska förhållanden klart visade att vederbörande hade möjlighet att helt eller delvis klara betalningen. Den omständigheten att en sökande uppbar socialhjälp på grund av förhållanden som inte kunde läggas utlänningen till last borde däremot inte påverka sökandens möjligheter att få svenskt medborgarskap. I andra fall då utlänningen saknade godtagbara skäl för att uppbära socialhjälp fick det bedömas om vederbörande uppfyllde kravet på vandel.[85]

I samma proposition avfärdades ett förslag om att förutsättningarna för vandel skulle anges uttömmande i 1950 års medborgarskapslag och begränsas till bland annat frånvaron av brottslighet eller grovt störande levnadssätt. Detta hade sin grund i att naturalisationsinstitutet förutsatte en diskretionär prövning av ansökningar om medborgarskap. Någon absolut rätt till svenskt med-

[84] Ds A 1975:14 s. 24–26.
[85] Prop. 1975/76:136 s. 31 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

borgarskap förelåg inte, även om villkoren för naturalisation i och för sig var uppfyllda. Det ansågs därför vara motiverat att utforma vandelsvillkoret positivt, dvs. att uppställa krav på hederlig vandel. Dessutom ansågs det även att andra vandelsskäl än de som föreslagits borde beaktas, inte minst eftersom förhållandena även i andra fall kunde vara sådana att det skulle vara stötande för rättskänslan att bevilja ett svenskt medborgarskap. Det kunde inte heller bortses från de fall då sökanden utgjorde en säkerhetsrisk. Därför behölls kravet på hederlig vandel.[86]

Senare kom riksdagen att besluta om skärpta riktlinjer för vandelsprövningen från den 1 juli 1995. Det framhölls dock i propositionen att de olika karenstiderna måstes ses endast som riktpunkter för en bedömning av om villkoret om ett skötsamt och hederligt levnadssätt kunde anses uppfyllt. En individuell prövning av samtliga omständigheter skulle alltid göras. Vidare omformulerades kravet på att utlänningen skulle ha ”fört en hederlig vandel” till att utlänningen ”ska ha fört och kan förväntas komma att föra en hederlig vandel”. Syftet med lagändringen var att i lagtexten göra det klart att tyngdpunkten i prövningen av levnadssättet skulle ligga på en bedömning av utlänningens framtida levnadssätt. Den bedömningen skulle dock göras mot bakgrund av utlänningens tidigare levnadssätt.[87]

5.2.2 Gällande rätt

Den nuvarande lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (2001 års medborgarskapslag) trädde i kraft den 1 juli 2001 och begreppet ”vandel” ersattes med ett krav på att utlänningen har ”haft eller kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt”. Av förarbetena framgår att förändringen inte syftade till en förändring i sak. ”Levnadssätt” bedömdes vara ett begrepp som var synonymt med ”vandel”. Vidare framhölls att det saknades skäl att i lagtexten ange vilken misskötsamhet som kunde läggas till grund för avslagsbeslut, och det skulle liksom tidigare avgöras genom praxis.[88]

Begreppet hederligt levnadssätt innebär, som anges i det föregående, inte en förändring i sak av kraven på utlänningens levnadssätt. Enligt gällande rätt är det alltjämt primärt kriminalitet som

[86] Prop. 1975/76:136 s. 32–36.
[87] Prop. 1994/95:179 s. 58–60.
[88] Prop. 1999/2000:147 s. 46 f.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

kan leda till att kravet på hederligt levnadssätt inte anses uppfyllt. Enligt praxis från Migrationsöverdomstolen kan dock redan en misstanke om brott läggas till grund för bedömningen av om en utlänning har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.[89] Även annan misskötsamhet i form av exempelvis försummelse att betala skulder, särskilt skulder till det allmänna i form av exempelvis skatteskulder, kan leda till avslag på en ansökan om svenskt medborgarskap. Omständigheter som till exempel skuldernas antal, omfattning och ålder ska beaktas. Även skuldernas utveckling över tid, med beaktande av den enskildes ansträngningar av att reglera dem, ska tas med i bedömningen. Avgörande för bedömningen är utlänningens vilja att göra rätt för sig.[90] I äldre regeringspraxis har dessutom ansökan om medborgarskap avslagits med hänvisning till att utlänningen inte har visat hur denne har sin försörjning ordnad.[91] Enligt praxis kan vidare en person som varit verksam i eller haft ett bestämmande inflytande över en organisation om vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp som regel inte beviljas medborgarskap förrän en avsevärd tid har förflutit, som riktlinje gäller en karenstid om 25 år, sedan personen lämnade organisationen eller verksamheten upphörde. Det har alltså i praxis inte uppställts något krav på att den enskilde själv ska ha varit direkt eller indirekt delaktig i övergrepp som en organisation med verksamhet innefattande grova övergrepp har gjort sig skyldig till.[92] Ett lands reguljära styrkor kan vara en sådan organisation som gör att svenskt medborgarskap kan beviljas först sedan en avsevärd tid har förflutit sedan en person lämnat organisationen.[93]

Det finns även i 2001 års medborgarskapslag en möjlighet att bevilja dispens från kravet på hederligt levnadssätt. Sådan dispens bör dock, likt förr, lämnas mer restriktivt än dispens från andra villkor. Det har även i praxis uttalats att dispens bara bör meddelas i undantagsfall, till exempel om det finns mycket starka humanitära skäl.[94]

[89] MIG 2013:10.
[90] MIG 2016:12.
[91] Reg. 1981-06-25 IM 2527/79 och reg. 1984-03-22 IM 4094/79.
[92] MIG 2007:40 och MIG 2019:11.
[93] MIG 2023:8.
[94] MIG 2007:24 och MIG 2016:12.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

5.2.3 Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap

Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap överlämnade den 15 januari 2025 sitt betänkande Skärpta krav på svenskt medborgarskap (SOU 2025:1).

Utredningen hade i uppdrag att bland annat lämna förslag på skärpta krav för svenskt medborgarskap avseende hemvisttid och hederligt levnadssätt samt krav på egenförsörjning och ytterligare kunskaper i det svenska samhället och svensk kultur. Uppdraget innebar även att ta ställning till om det bör införas ett krav på medborgarskapssamtal, avläggande av lojalitetsförklaring eller liknande ceremoniellt inslag som ska utgöra slutpunkt i processen att förvärva medborgarskap samt om förfarandet för prövning av barns befrielse av medborgarskap bör ändras. [95]

Utredningen föreslog därvid av intresse för vår utredning att det ska krävas längre hemvisttid i Sverige samt ett skärpt krav på ett hederligt levnadsätt för att förvärva svenskt medborgarskap.

Utredningen föreslår därvid att kravet på en utlännings levnadssätt för att förvärva svenskt medborgarskap efter ansökan skärps på så sätt att det ska krävas ett skötsamt och hederligt levnadssätt för att kunna tas upp till svensk medborgare. Den karenstid som ska ha förflutit innan en sökande som har gjort sig skyldig till brott kan tas upp till svensk medborgare ska enligt utredningens förslag förlängas. Enligt utredningens förslag ska kontaktförbud som utgångspunkt utgöra sådan misskötsamhet som gör att en utlänning inte kan beviljas svenskt medborgarskap innan en viss tid har förflutit. Det tydliggörs att brottslighet som har begåtts utanför Sveriges gränser ska beaktas, på så sätt att den sökande ska ha visat ett skötsamt och hederligt levnadssätt i och utanför Sverige. Kravet på frånvaro av brottslighet i anmälningsärenden skärps på så sätt att en utlänning diskvalificeras från möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan om han eller hon är skäligen misstänkt för eller dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i två år eller mer. Kravet skärps även avseende de fall då den anmälan avser gör sig skyldig till upprepad brottslighet. Kravet kommer att gälla för barn som har fyllt 15 år och som fötts

[95] Dir. 2023:123.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

utanför Sverige före den 1 april 2015 till en svensk far som inte var gift med barnets mor vid födseln.

Utredningen föreslår vidare att en person som är 18–20 år samt statslös sedan födelsen och född i Sverige ska diskvalificeras från möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan om han eller hon har dömts för ett brott mot nationell säkerhet eller har dömts till frihetsberövande påföljd i fem år eller längre.

5.3 Begreppen hederligt levnadssätt och vandel i nutida lagstiftning och praxis

Enligt flera gällande regelverk ska det ske en prövning av en persons levnadssätt, eller annorlunda uttryckt ett slags vandelsprövning. Formuleringen av kravet på och innebörden av en persons ”goda” levnadssätt eller vandel varierar i lagstiftningen. I regel sker det en kontroll om personen är registrerad för brott eller annan misskötsamhet som exempelvis i fråga om betalning av skatter eller skulder.

Nedan redovisas hur en persons vandel inverkar på tillståndsprövningen och återkallelse av tillstånd i ett antal lagar.[96]

5.3.1 Vapenlagen

Vapenlagstiftningen bygger på principen att endast ansvarskännande personer som har tillräckliga kunskaper att hantera vapen på ett för sig själva och omgivningen fullt betryggande sätt ska kunna betros med vapen.[97] Detta kommer bland annat till uttryck i vapenlagen (1996:67) genom att det enligt 2 kap. 5 § första stycket i samma lag anges att tillstånd att inneha skjutvapen endast får meddelas om det skäligen kan antas att vapnet inte kommer att missbrukas. Detta innebär att vapentillstånd endast ska beviljas den som är lämplig att inneha skjutvapen, dvs. den som uppfyller de krav på laglydnad, omdöme och pålitlighet som bör ställas på en innehavare av sådana vapen. Prövningen av sökandens lämplighet kräver att en

[96] Därutöver förekommer en prövning av en persons vandel exempelvis i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (se avsnitt 5.2.2), revisorslagen (2001:883), fastighetsmäklarlagen (2021:516), yrkestrafiklagen (2012:210) och förordningen (1998:987) om trafikskolor.
[97] Prop. 1990/91:130 s. 25 f. och Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2015 ref. 20.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

helhetsbedömning görs av den sökandes personliga förhållanden. Av lagtexten framgår att prövningen ska vara framåtsyftande, dvs. det ska kunna antas att vapnet inte kommer att missbrukas i framtiden.[98]

Vid prövningen bör också beaktas eventuella förhållanden i sökandens omgivning som medför risk för missbruk, exempelvis om sökanden sammanbor med någon som är grovt kriminellt belastad eller svårt psykiskt sjuk.[99] Enligt 6 kap. 1 § vapenlagen får tillstånd att inneha vapen dessutom återkallas om tillståndsinnehavaren har visat sig vara olämplig att inneha skjutvapen. Enligt Polismyndighetens bedömning i Rättsavdelningens handbok för handläggning av vapenärenden (RA 2024:1) är kraven på personlig lämplighet desamma oavsett om det rör sig om ett ansöknings- eller ett återkallelseärende.

I praxis har olika typer av brottslighet, till exempel vapenbrott, våldsbrott, rattfylleri, narkotikabrott och allvarlig ekonomisk brottslighet, medfört att enskild ansetts olämplig att inneha vapentillstånd.[100] Den tid den enskilde anses olämplig att inneha vapentillstånd på grund av att denne har begått brott skiftar beroende på bland annat brottets eller brottens svårighetsgrad. Det är inte alla brott som innebär att en enskild anses olämplig att inneha vapentillstånd. Upprepade förseelser, som var för sig inte innebär att personen anses olämplig att inneha vapentillstånd, kan innebära att en person bedöms olämplig att inneha vapen.[101] Missbruk av alkohol och narkotika samt misskötsamhet i nykterhetshänseende, inte minst i samband med hantering av vapen, kan också inverka på lämplighetsbedömningen.[102] Därutöver kan även andra omständigheter, som dock inte har någon direkt koppling till den enskildes levnadssätt eller vandel, inverka på lämplighetsbedömningen.[103]

[98] HFD 2015 ref. 20 och HFD 2016 ref. 33.
[99] SOU 1998:44 s. 164 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 31 mars 2020 mål nr 7072-19. Jfr dock även HFD 2021 ref. 43.
[100] Se HFD 2011 ref. 84 I och II, Kammarrätten i Sundsvalls dom den 10 januari 2008 i mål nr 2589-07, Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 april 2016 i mål nr 24-16 och Kammarrätten i Sundsvalls dom den 1 oktober 2018 i mål nr 1069-18.
[101] Kammarrätten i Göteborgs dom den 12 april 2012 i mål nr 7727-11.
[102] Kammarrätten i Göteborgs dom den 1 oktober 2020 i mål nr 354-20 och Kammarrätten i Sundsvall dom den 12 februari 2024 i mål nr 2330-23.
[103] Rättsavdelningens handbok för handläggning av vapenärenden (RA 2024:1), s. 37 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

5.3.2 Taxitrafiktillstånd

Enligt 2 kap. 1 § taxitrafiklagen (2012:211) får taxitrafik endast bedrivas av den som har taxitrafiktillstånd. Med taxitrafik avses, enligt 1 kap. 3 § taxitrafiklagen, trafik som bedrivs yrkesmässigt med personbil eller lätt lastbil och som innebär att fordon och förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transport av personer. Av 2 kap. 5 och 6 §§ taxitrafiklagen följer att det för taxitrafiktillstånd bland annat uppställs ett krav på lämplighet när det gäller *gott anseende* och att kravet avser den som är trafikansvarig[104], personer som har ett bestämmande inflytande över verksamheten samt styrelseledamöter och styrelsesuppleanter med ekonomiskt intresse i företaget.

Enligt 2 kap. 11 § första stycket taxitrafiklagen innebär kravet på gott anseende att hänsyn tas till sökandens vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna och dennes laglydnad i övrigt. Även övriga omständigheter av betydelse ska beaktas. Av förarbetena framgår att detta innebär ett slags vandelsprövning för att utröna sökandens personliga lämplighet och om sökanden kan förväntas följa de bestämmelser som gäller för verksamheten. Det anges även att det inte är möjligt – eller ens önskvärt – att i författningstexten uttryckligen ange alla de brott eller den misskötsamhet som ska beaktas vid bedömningen av en sökandens vandel. Utgångspunkten vid prövningen av sökandens lämplighet måste med nödvändighet vara en helhetsbedömning av vederbörandes vandel, där enstaka överträdelser av mindre allvarlig art inte bör inverka menligt, medan allvarliga eller upprepade förseelser bör medföra att den prövade inte anses lämplig.[105] Det kan nämnas att bland annat brott mot skattelagstiftningen, narkotikabrott, gäldenärsbrott och förmögenhetsbrott beaktas vid prövningen. Även begångna våldsbrott av olika slag kan inverka negativt på bedömningen. Redan en misstanke om brott kan utgöra ett skäl för att avslå en ansökan.[106] Skulder hos Kronofogdemyndigheten, eller att den prövade är försatt i konkurs eller tidigare företrätt andra bolag som försatts i konkurs

[104] Enligt 2 kap. 3 § taxitrafiklagen ska det hos juridiska personer som har taxitrafiktillstånd finnas en eller fler personer som har särskilt ansvar för att verksamheten utövas i enlighet med de föreskrifter som gäller för verksamheten och god branschsed samt på ett trafiksäkert sätt (trafikansvariga). I 2 kap. 4 § taxitrafiklagen regleras vem som är trafikansvarig.
[105] Prop. 2011/12:80 s. 73–75.
[106] Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 januari 2014 i mål nr 4701-13 och prop. 1997:98:63 s. 67.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

kan medföra att tillstånd inte meddelas.[107] Tidigare vägdes i allmänhet missförhållanden som låg längre tillbaka i tiden än två år i tiden inte in vid prövningen. Enligt förarbetsuttalanden ansågs den nämnda tidsrymden i allmänhet var för kort och att förhållanden som rått under de tre till fem senaste åren borde beaktas. Så har också skett i senare praxis.[108]

I 2 kap. 11 § taxitrafiklagen anges vilka överträdelser som alltid innebär att kravet på gott anseende inte anses uppfyllt. Detta gäller bland annat den som har dömts för ett allvarligt brott, inräknat ett allvarligt ekonomiskt brott, en eller fler allvarliga eller upprepade överträdelser av bland annat taxitrafiklagen, föreskrifter om vägtrafik samt vägtransporter och bestämmelser om löne- och anställningsförhållanden i branschen.

I 4 kap. 1 § taxitrafiklagen anges att om det i taxitrafiken eller i övrigt vid driften av trafikrörelsen eller i annan näringsverksamhet som tillståndshavaren bedriver har förekommit allvarliga missförhållanden eller om förutsättningarna för tillstånd enligt 2 kap. 5 § samma lag av annan anledning inte längre är uppfyllda, ska tillståndet återkallas av prövningsmyndigheten. Av lagtexten följer alltså att samma bedömning ska göras vid återkallelse som vid prövningen av en ansökan om trafiktaxitillstånd. Personlig återkallelse som bör medföra återkallelse har ansetts vara till exempel narkotikabrott, trafiknykterhetsbrott och ekonomisk misskötsamhet.[109] Om missförhållandena inte är så allvarliga kan emellertid varning meddelas i stället. Varningsinstitutet syftar till att möjliggöra ingripanden i ett tidigt skede, innan de uppkomna missförhållandena har blivit så allvarliga att tillståndet bör återkallas.[110]

I 4 kap. 2 § taxitrafiklagen regleras obligatoriska fall av återkallelse. Grunderna för återkallelse i bestämmelsens första stycke 1 och 2 korresponderar med lydelsen av bestämmelsen i 2 kap. 11 § 1 och 2 taxitrafiklagen. Därutöver ska trafiktillståndet bland annat återkallas om tillståndshavaren på väsentligt sätt har åsidosatt villkor för tillståndet.

Om någon har förklarats olämplig på grund av att kravet på gott anseende inte längre är uppfyllt, eller har ett tillstånd återkallats på

[107] Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2000 not. 34 och Kammarrätten i Stockholms dom den 12 december 2018 i mål nr 1150–18.
[108] Prop. 1987/88:78 s. 42 och jfr RÅ 2000 not. 34.
[109] Prop. 1987/88:78 s. 53 f. s. 82 ff. och RÅ 2000 not. 34.
[110] Prop. 1987/88:78 s. 53 f. och RÅ 2008:59

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

grund av någon av de omständigheter som anges i 4 kap. 2 § taxitrafiklagen eller på grund av allvarliga missförhållanden enligt 4 kap. 1 § första stycket taxitrafiklagen, ska en olämplighetstid bestämmas på lägst sex månader och högst fem år under vilken den prövade ska anses olämplig att bedriva taxitrafik. Detta följer av 4 kap. 3 § taxitrafiklagen. En olämplighetstid ska, enligt 2 kap. 12 § taxitrafiklagen, även bestämmas om en ansökan avslås på grund av omständigheter som anges i 2 kap. 11 § taxitrafiklagen. Olämplighetstiden är en karenstid under vilken en ny prövning av en ansökan inte kan ske.[111]

5.3.3 Körkortslagen

Bara den som med hänsyn till sina personliga och medicinska förhållanden kan anses lämplig som förare av ett körkortspliktigt fordon får enligt 3 kap. 2 § första stycket körkortslagen (1998:488) meddelas ett körkortstillstånd. Att en person anses vara lämplig, med hänsyn till de personliga förhållandena, förutsätter att han eller hon inte är opålitlig i nykterhetshänseende och i övrigt kan antas komma att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken (3 kap. 2 § andra stycket körkortslagen).

Allmän brottslighet, nykterhetsfrågan, verkan av olovlig körning och återkallelsetiderna är av betydelse för bedömningen. Man måste se till helhetsbilden av vederbörandes situation och beakta om han eller hon med hänsyn till den samlade utredningen om hans eller hennes personliga förhållanden kan anses lämplig som förare. I helhetsbedömningen ingår också att man i vissa fall måste ta hänsyn även till sådana omständigheter som exempelvis behovet av körkort och den tid som förflutit mellan en förseelse och körkortsingripandet.[112]

Det är inte ett brott som sådant som ska föranleda att körkortsinnehav vägras. I stället bör helhetsbilden av personen i fråga utgöra grunden för en bedömning av frågan hur han eller hon kan komma att uppträda i trafiken. Vid kvalificerad brottslighet – som till exempel har bedrivits yrkesmässigt eller har varit särskilt grov, långvarig eller hänsynslös – bör innehav av körkort i regel vägras.

[111] Prop. 1997/98:63 s. 71 f. och Kammarrätten i Sundsvalls dom den 19 januari 2012 i mål nr 3275-11.
[112] Prop. 1975/76:155 s. 67 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Detsamma borde ofta kunna sägas när det är fråga om återfall i mera allvarlig brottslighet. Även kombinationen av allmän brottslighet och trafikbrottslighet bör uppmärksammas i detta sammanhang, eftersom den kan utgöra ett belägg för att vederbörande innebär ett riskmoment i trafiken.[113]

Opålitlighet i nykterhetshänseende avser främst situationer där det har riktats nykterhetsanmärkningar mot en körkortshavare, till exempel att denne blivit omhändertagen enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., utan att dessa anmärkningar visar att det föreligger ett medicinskt hinder för körkortsinnehav.[114]

Ett körkortsingripande sker enligt 5 kap. 1 § körkortslagen genom återkallelse av körkortet, genom varning eller genom att körkortsinnehavet förenas med villkor om alkolås. Om ett körkortsingripande sker med anledning av brottslig gärning ska skuldfrågan grunda sig på en lagakraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande, ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller ett beslut om åtalsunderlåtelse eller motsvarande bestämmelse i annan författning. Med svensk dom jämställs en brottmålsdom eller annat likvärdigt avgörande som har meddelats av en utländsk domstol eller någon annan utländsk myndighet.

I 5 kap. 3 § körkortslagen anges de grunder på vilka ett körkort ska återkallas. Det gäller till att börja med på grund av olika former av trafikrelaterad brottslighet, bland annat grov vårdslöshet i trafik, rattfylleri och grovt rattfylleri (första punkten a–c). Vidare kan brott mot 5 § lagen (1954:649) om straff för vissa trafikbrott (så kallad smitning) leda till återkallelse, om överträdelsen inte kan anses som ringa (andra punkten). Även situationen när en förare gjort sig skyldig till upprepade trafikbrott av mer ringa karaktär, liksom brott som strider mot trafikens intresse kan leda till en återkallelse (tredje punkten). Formuleringen ”i trafikens intresse” syftar på straffbelagda trafikförseelser som inte har begåtts vid färd, exempelvis skatte- och registreringsförseelser[115].

Trafikförseelser som utgör brott mot de grundregler som måste iakttas för att trafiksäkerheten ska kunna upprätthållas innebär också det en grund för återkallelse, om överträdelsen inte kan anses

[113] Prop. 1975/76:155 s. 72.
[114] Prop. 1997/98:124 s. 75.
[115] Se Ceder, Olsson, Römbo & Ståhl, Trafikkommentar (1 juli 2023, Version 11 A, JUNO), kommentaren till 5 kap. 3 §

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

vara ringa (fjärde punkten). Exempel på sådana överträdelser är körning mot rött ljus. Liksom vid lämplighetsprövningen utgör opålitlighet vid nykterhetshänseende en grund för återkallelse av ett körkort (femte punkten).

Vidare kan allmän brottslighet eller förarens personliga förhållanden i övrigt innebära grund för återkallelse av körkort (sjätte punkten). Återkallelsegrunden utgår från uppfattningen att det finns ett samband mellan brott i allmänhet och bristande beteende i trafiken. Det är frågan om en framåtsyftande helhetsbedömning. Det anges i förarbetena att bestämmelsens utformning syftar till att täcka in en mängd olika potentiellt alarmerande beteenden och att dess tillämpning kräver jämförelsevis komplexa avvägningar av bland annat brottets karaktär och straffvärde, framtidsprognos, rehabiliteringssynpunkter och trafiksäkerhetsintresset.[116] Högsta förvaltningsdomstolen har betonat att alla relevanta omständigheter ska vägas samman och att brottet som sådant inte ska tillmätas avgörande betydelse.[117]

Ytterligare grunder för återkallelse är sjukdom, skada eller dylikt (sjunde punkten), underlåtenhet att följa föreläggande om läkarintyg eller förarprov (åttonde punkten) och hinder för utfärdande av körkort (nionde punkten).

5.3.4 Förordnande av ordningsvakt

Ordningsvakter får enligt 2 § lag (2023:421) om ordningsvakter, förkortad LOV, användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller för att främja trygghet. För att förordnas som ordningsvakt måste den som ansöker uppfylla de krav som anges i lagen. Bland annat krävs att han eller hon med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget (9 § första stycket LOV).

De uppgifter som anförtros ordningsvakter innebär att det behöver ställas relativt höga krav på laglydnad och lämplighet i övrigt. Utgångspunkten bör vara att den som lagförts för ett brott inte ska förordnas som ordningsvakt. Samtidigt behöver tidigare bagatellartad brottslighet inte utesluta att en person bedöms lämplig att

[116] Prop. 2011/12:25 s. 106.
[117] HFD 2015 ref. 31 och HFD 2016 ref. 64.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

utföra uppgifter som ordningsvakt. Den tid som har förflutit sedan brottet begicks och lagfördes, brottslighetens svårighetsgrad samt återfall i brottslighet kan ha betydelse för prövningen. Motsvarande omständigheter får även beaktas vid misstanke om brott. Även andra faktorer än de nu nämnda kan ha betydelse för prövningen.[118]

Omständigheter som bör leda till att ansökan avslås på grund av bristande lämplighet är att sökanden vid upprepade tillfällen har varit föremål för ingripande med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. eller 13 § polislagen (1984:387). En ansökan bör även avslås när det är fråga om sådana upprepade beteenden eller vid enstaka tillfälle av mer allvarligt slag som visserligen inte har föranlett några ingripanden, men som ändå tyder på att personen är olämplig för arbetsuppgiften. Exempel på annan omständighet som kan innebära att sökanden bedöms som olämplig är att personen lider av en psykisk störning, missbrukar narkotika eller andra droger. Skäl för avslag kan även vara fråga om att Polismyndigheten fått kännedom om uppgifter eller andra omständigheter som tyder på att sökanden inte är lämplig att förordnas som ordningsvakt.[119]

Om en ordningsvakt inte längre skulle uppfylla kraven i 9 § LOV får förordnandet återkallas. Detsamma gäller om personen åsidosätter sina skyldigheter som ordningsvakt eller om det finns något annat särskilt skäl för återkallelse (11 § LOV). Det kan exempelvis handla om att ordningsvakten begår brott eller att andra omständigheter aktualiseras som medför att personen inte längre är lämplig att utföra uppdraget. Ett brott som har begåtts i tjänsten bör alltid leda till att frågan om återkallelse av förordnandet aktualiseras. Prövningen bör, om brottet inte är bagatellartat, som huvudregel medföra att förordnandet återkallas. Särskilt allvarligt är det om ordningsvakten vid till exempel ett ingripande använt våld på ett oförsvarligt sätt, utnyttjat sin ställning i brottsligt syfte eller gett uttryck för hat, hot, diskriminering eller utövar trakasserier. Om sådana omständigheter föreligger bör förordnandet alltid återkallas. Dessa utgångspunkter gör sig även gällande för brott begångna utom tjänsten, även om utrymmet för att inte återkalla förordnandet då får anses något större. Av betydelse för prövningen är också vilket

[118] Prop. 2022/23:91 s. 49 f.
[119] Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12, FAP 670-1) – allmänna råd till 3 §.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

straffvärde brottet har. Brottets karaktär och den tid som har förflutit sedan brottet begicks bör beaktas. När det gäller misstanke om brott får en bedömning i det enskilda fallet avgöra om återkallelse aktualiseras eller om det snarare är lämpligt att pröva om ordningsvakten bör stängas av från sin tjänstgöring till dess skuldfrågan avgjorts.

Även andra omständigheter än att ordningsvakten har begått eller misstänks ha begått brott kan leda till att förordnandet återkallas. Som exempel kan nämnas om ordningsvakten inte längre uppfyller det allmänna lämplighetskravet. Det kan handla om att ordningsvakten visat sådana prov på bristande omdöme och lämplighet vid utförandet av uppdraget som inte är av bagatellartad karaktär.[120] I äldre förarbeten nämndes som exempel att ordningsvakten varit berusad i tjänsten eller vid återkommande tillfällen uppträtt på ett sådant sätt att han eller hon inte längre uppfyller det allmänna lämplighetskravet.[121]

Högsta förvaltningsdomstolen har den 7 februari 2025 meddelat dom i ett mål[122] där frågan gällde förutsättningarna för att enligt äldre lagstiftning[123] kunna återkalla ett förordnande som ordningsvakt på grund av förhållanden som är hänförliga till en person (broder) i ordningsvaktens närhet. Polismyndigheten hade i målet åberopat att om personer med kopplingar till organiserad brottslighet förordnas som ordningsvakter innebär det risker för allvarlig samhällsskada. Det finns en överhängande risk att organiserad brottslighet försöker infiltrera eller påverka säkerhetsbranschen. Generellt bör det vara tillräckligt att en närstående till ordningsvakten har kopplingar till ett kriminellt nätverk för att förordnandet ska kunna återkallas, i vart fall om det finns en geografisk närhet mellan ordningsvakten och den närstående eller nätverket. I denna bedömning kan uppgifter om kontakten mellan ordningsvakten och den nätverkskriminelle utgöra förmildrande eller försvårande omständigheter. Det bör inte krävas att den enskilde bevisligen har missbrukat sin ställning eller tidigare hamnat i lojalitetskonflikt för att närståendeförhållandet ska anses innebära att personen inte är lämplig för uppdraget som ordningsvakt.

---

[120] Prop. 2022/23:91 s. 52.
[121] Prop. 1979/80:122 s. 71.
[122] Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 7 februari 2025 i mål nr 7825-23.
[123] Den 1 januari 2024 ersatte lagen (2023:421) om ordningsvakter den tidigare gällande lagen (1980:578) om ordningsvakter.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Polismyndigheten gjorde vidare gällande att i det aktuella fallet familjebandet i sig och att bröderna bor i samma stad medför en risk för lojalitetskonflikter och påverkan. Påtryckningar kan komma såväl från ordningsvaktens bror som från medlemmar i broderns nätverk.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i sitt avgörande att de konkreta omständigheter som Polismyndigheten hade åberopat som grund för att återkalla ordningsvaktens förordnande är att hans bror ingår i ett kriminellt nätverk, att bröderna tidigare har varit folkbokförda på samma adress och fortfarande bor i samma stad samt att bröderna har kontakt med varandra.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade emellertid att det i målet inte påståtts att ordningsvakten har umgåtts med sin bror i kriminella miljöer eller i andra olämpliga sammanhang. Det har inte heller påståtts att det har förekommit något försök till påverkan eller uppstått någon konkret lojalitetskonflikt, och än mindre att ordningsvakten då skulle ha låtit sig påverkas eller ha agerat illojalt i förhållande till sitt uppdrag som ordningsvakt.

Högsta förvaltningsdomstolen biföll överklagandet och fann därvid utifrån de omständigheter som Polismyndigheten hänvisat till att det inte gick att dra den slutsatsen att ordningsvakten inte är lämplig för sitt uppdrag som ordningsvakt.

5.3.5 Serveringstillstånd

Av 8 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622) följer att det för servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och av alkoholdryckslikna preparat normalt krävs tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (serveringstillstånd).

Serveringstillstånd får emellertid enligt 8 kap. 12 § första stycket alkohollagen endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i alkohollagen. I den mån det är en juridisk person som ansöker om serveringstillstånd är det enligt förarbetena dels den juridiska personen som sådan, dels den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen som ska lämplighetsprövas.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Till den senare kategorin hör till exempel verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav Även annan ekonomisk intressent bakom rörelsen kan komma att innefattas i prövningen.[124] Om serveringstillstånd meddelats och brister i lämpligheten sedan uppstår hos tillståndshavaren kan det enligt 9 kap. 17 och 18 §§ alkohollagen finnas grund för erinran, varning eller återkallelse av serveringstillståndet.

Ovannämnda lämplighetsprövning omfattar alltså den sökandes personliga vandel och prövningen av den personliga vandeln omfattar i princip två delar. Den ena avser ekonomisk skötsamhet och den andra eventuell brottslig verksamhet. I förarbetena till den förra alkohollagen anges följande angående kravet på ekonomisk skötsamhet. Den som drar sig undan beskattning eller som i övrigt på ett betydande sätt missköter sin ekonomiska åligganden gentemot det allmänna anses inte lämplig att inneha serveringstillstånd. Som exempel kan nämnas misskötta skatte- och avgiftsinbetalningar och allvarligt åsidosättande av bokförings- och uppgiftsskyldighet. Av en tillståndshavare krävs således att han eller hon självmant fullgör sina åligganden när det gäller bland annat skatter och avgifter och att han eller hon reglerar uppkomna skulder. Den allvarligaste formen av ekonomisk misskötsamhet är ekonomisk brottslighet, till exempel i form av brott enligt skattebrottslagen, uppbördslagen, bokföringsbrott och brottslighet med anknytning till rörelsen.[125]

Även vårdslöshet i ekonomiska sammanhang och ett beteende som, utan att vara straffbelagt, innebär ett systematiskt åsidosättande av skyldigheter som medborgare eller näringsidkare kan medföra att ett tillstånd vägras eller återkallas. För att vägra ett tillstånd eller att initiera ett ingripande enligt alkohollagen krävs således inte att misskötsamheten är uppsåtlig. Som exempel kan nämnas upprepade restföringar, brutna avbetalningsplaner, ökande skuld trots avbetalning, stora slutliga räkningar på grund av uteblivna preliminära debiteringar, skattebetalning först vid konkursansökan eller fortsatt drift av en rörelse i likvidationspliktigt skick. Enbart en eller ett fåtal restförda skatte- eller avgiftsskulder m.m. bör, såvida det inte rör sig om betydande belopp, normalt inte diskvalificera tillståndshavaren eller hindra en person från att få ett sökt tillstånd.

[124] Prop. 1994/95:89 s. 102 och SOU 2009:22 s. 160.
[125] Prop. 1994/95:89 s. 64 och 103.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Även en seriös företagare kan, till exempel under en kortare tidsperiod, råka i ekonomiska svårigheter.[126]

Det är en sökandens eller tillståndshavares beteende innan en ansökan om serveringstillstånd har getts in eller ett ärende om ingripande enligt alkohollagen har inletts som främst har betydelse vid lämplighetsbedömningen.[127] I rättspraxis har dock konstaterats att det inte finns något hinder mot att vid lämplighetsprövningen beakta åtgärder som tillståndshavaren vidtagit först efter det att ett omprövningsärende inletts. En förutsättning är dock att åtgärderna är av ett slag som ger grundad anledning att anta att de missförhållanden som föranlett omprövningen inte kommer att upprepas. Det torde därmed främst handla om sådana åtgärder som är inriktade på att komma till rätta med orsakerna till missförhållandena. Att bara betala en skuld kan inte vara en sådan åtgärd. Att utöka de personella resurserna i verksamheten kan däremot räknas som en relevant åtgärd om orsaken till missförhållandena varit brist på sådana resurser.[128]

Brottslighet påverkar bedömningen av lämplighet för att inneha serveringstillstånd. Generellt måste en bedömning göras i varje enskilt fall utifrån brottets art, svårhetsgrad och dess relevans för sökandens lämplighet att bedriva serveringsrörelse.[129] Brottslighet med anknytning till rörelsen, narkotikabrott, trafiknykterhetsbrott, våldsbrott, brott enligt skattebrottslagen, bokföringsbrott har i förarbeten lyfts fram som sådan brottslighet som medför bristande lämplighet.[130] Även brott mot lotterilagen – dvs. illegal spelverksamhet – och olaga diskriminering har omnämnts i förarbetena som ett allvarligt brott i sammanhanget.[131] Redan en misstanke om ekonomiska oegentligheter eller brottslighet kan leda till att i vart fall en ansökan om serveringstillstånd avslås.[132] I regel ska en ”ganska lång tid” förflutit innan serveringstillstånd kan komma i fråga för en sökande som har dömts för brott, s.k. karenstid. För brottslighet som i förarbetena framhållits som särskilt allvarliga borde det

[126] Prop. 1994/95:89 s. 103 f.
[127] Prop. 1994/95:89 s. 104.
[128] HFD 2019 ref. 26.
[129] SOU 2009:22 s. 160.
[130] Prop. 1994/95:89 s. 102 f. och SOU 2009:22 s. 160.
[131] Prop. 2000/01:97 s. 48.
[132] Prop. 1994/95:89 s. 103.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

troligen sällan finnas anledning att bestämma karenstiden till lägre än tre år.[133]

5.4 Användningen av ett vandelbegrepp i vissa andra länder

Enligt våra direktiv ingår det i uppdraget att göra en kartläggning av hur krav på hederligt levnadssätt och möjligheterna till avlägsnande ur landet på grund av brister i levnadssättet eller vandeln ser ut i andra jämförbara länder. Vi har därför valt att göra en kartläggning av regleringen i de nordiska grannländerna Danmark, Norge, och Finland samt av regleringen i Nederländerna, Tyskland och Storbritannien. Kartläggningen syftar till att ge en helhetsbild av *huvuddragen* i de nämnda ländernas reglering. Detta är särskilt fallet gällande regleringen i Nederländerna, Tyskland och Storbritannien.

I kartläggningen har vi i huvudsak riktat in oss på att undersöka under vilka förutsättningar det finns möjlighet att vägra utlänningar inresa eller vistelse i landet med hänsyn till bristande vandel. Särskilt fokus har därför ägnats åt förutsättningarna att på sådan grund neka eller återkalla ett uppehållstillstånd och för att avlägsna en utlänning ur landet. Undersökningen innebär därmed även en kartläggning av vilken typ av bristande vandel som kan läggas till grund för att neka en utlänning inresa eller vistelse i landet och för att besluta om avlägsnande. För att kunna få en helhetsbild av regleringen i dessa avseenden har vi även undersökt hur länderna reglerat möjligheten att inskränka EES-medborgare och deras familjemedlemmars rätt till inresa och vistelse i landet. Av samma anledning har det även varit nödvändigt att ägna viss uppmärksamhet åt reglerna om utvisning på grund av brott.

Därutöver har vi särskilt undersökt om en utlänning enligt de aktuella ländernas regelverk måste uppfylla ett generellt utformat försörjningskrav för att kunna beviljas eller behålla ett uppehållstillstånd. Likaså har vi undersökt om det förekommer krav på språkkunskaper och samhällsorientering eller liknande.

[133] SOU 2009:22 s. 161 och Kammarrätten i Stockholms dom den 24 april 2014 i mål nr 7551–13.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Slutligen har vi bedömt att det funnits ett intresse av att kartlägga vilka de beslutade myndigheterna är i de respektive länderna i fråga om uppehållstillstånd och utvisning.

5.4.1 Danmark

Beslutande myndigheter

I Danmark prövas frågan om uppehållstillstånd antingen av Utlänningsstyrelsen (Udlændingestyrelsen) eller av Styrelsen för internationell rekrytering och integration (Styrelsen for International Rekruttering og Integration). Den förra myndigheten beslutar bland annat om uppehållstillstånd på grund av anknytning och om permanenta uppehållstillstånd, medan den senare beslutar om uppehållstillstånd för arbete och studier. I Danmark fattas däremot beslut om utvisning på grund av brott normalt av den domstol som dömer i brottmålet. I fråga om utlänningar som inte lagligen har uppehållit sig i Danmark i längre tid än de senaste sex månaderna och som gjort sig skyldiga till vissa angivna överträdelser kan dock beslutet om utvisning, så kallad administrativ utvisning, fattas av Utlänningsstyrelsen. Samma myndighet kan besluta om utvisning om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen.

Beslut fattade av Utlänningsstyrelsen och Styrelsen för internationell rekrytering och integration kan överklagas till Utlänningsnämnden (Ulændingenævnet).

Uppehållstillstånd

Enligt en bestämmelse i den danska utlänningslagen (udlændingeloven) kan en utlänning inte beviljas uppehållstillstånd om han eller hon anses utgöra en fara för nationell säkerhet. Detsamma gäller om utlänningen anses utgöra ett allvarligt hot mot allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Utlänningen kan inte heller beviljas uppehållstillstånd om han eller hon anses omfattas av artikel 1 F i Genèvekonventionen. Vidare kan en utlänning som regel inte beviljas uppehållstillstånd om han eller hon utomlands har dömts för brott som skulle kunna leda till utvisning, enligt vissa bestämmelser i den danska utlänningslagen, om målet hade prövats i dansk domstol.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Detsamma gäller om det finns starka skäl att anta att utlänningen har gjort sig skyldig till sådant brott utomlands. Dessa omständigheter kan även utgöra grund för att inte förlänga ett uppehållstillstånd och för att återkalla ett uppehållstillstånd.

Det finns olika grunder för uppehållstillstånd i den danska utlänningslagen, och för att bli beviljad uppehållstillstånd på dessa grunder uppställs olika villkor. Exempelvis kan en utlänning som är minst 24 år gammal beviljas uppehållstillstånd på grund av att denna är make eller sambo med en i Danmark permanent bosatt person. Det uppställs dock ett flertal krav både på sökanden och anknytningspersonen för att ett uppehållstillstånd på sådan grund ska beviljas. Flera av de krav som kommer att redovisas för nedan kan frångås om det finns exceptionellt vägande skäl, inklusive hänsyn till familjen, som talar för det. I synnerhet kan kraven frångås om Danmarks internationella förpliktelser kräver det.[134]

Det uppställs bland annat krav på att både sökanden och anknytningspersonen ska underteckna en förklaring om att de aktivt ska delta i den sökandes integration i det danska samhället samt utbildning i det danska språket. Uppehållstillståndet ska även vara villkorat av att anknytningspersonen tar sig an att försörja den sökande. För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs även att anknytningspersonen ställer en ekonomisk säkerhet på ett visst angivet belopp för att täcka det offentligas eventuella framtida kostnader för sociala förmåner till den sökande. Vidare uppställs krav på integration, i form av språk- och samhällskunskap, heltidsarbete och utbildning, både på sökanden och anknytningspersonen. Den senare ska dessutom inte ha uppburit vissa sociala förmåner från det offentliga under de senaste tre åren. Ett uppehållstillstånd ska dessutom vara villkorat av att varken sökanden eller anknytningspersonen uppbär sociala förmåner under perioden fram till dess att den sökande beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Anknytningspersonen ska dessutom ha en bostad av skälig storlek och som inte är beläget i ett av de så kallade *missgynnade bostadsområdena*[135]. Det sista kravet innefattar också ett krav på att den sökande och anknytningspersonen inte flyttar till ett sådant bostadsområde innan den sökande har beviljats ett permanent uppehållstillstånd. I fall där anknytningspersonen varken är medborgare i Danmark eller något annat nor-

[134] Läs mer i SOU 2020:54 s. 168 f.
[135] Läs mer i SOU 2020:54 s. 168.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

diskt land eller har ett uppehållstillstånd grundat på ett skyddsbehov uppställs vissa ytterligare krav för att uppehållstillstånd ska beviljas den sökande. Exempelvis får anknytningspersonen inte ha någon förfallen skuld till det offentliga[136].

Om ovanstående villkor senare visar sig inte vara uppfyllda utgör det grund för att inte förlänga utlänningens uppehållstillstånd eller för att återkalla utlänningens uppehållstillstånd. Detta är till exempel fallet om anknytningspersonen inte längre kan bevisa att bostaden är av skälig storlek eller om utlänningen inte har blivit godkänd på språktest i danska inom föreskriven tid.

Liknande typer av krav som det tidigare angivna återkommer även som krav för att beviljas uppehållstillstånd på andra grunder och för att beviljas permanent uppehållstillstånd. I fråga om permanent uppehållstillstånd ska utlänningen exempelvis inte vara dömd för vissa brott[137], inte ha någon förfallen skuld till det offentliga[138] och inte tagit emot vissa sociala förmåner från det offentliga under de senaste fyra åren. Vidare ska utlänningen bland annat ha klarat av ett visst angivet språktest och varit ordinarie heltidsanställd alternativt egenföretagare under minst tre år och sex månader inom de senaste fyra åren. Dessutom ska utlänningen vara knuten till arbetsmarknaden vid den tidpunkt som permanent uppehållstillstånd kan beviljas.

Därutöver behöver två av fyra kompletterande förutsättningar om integration vara uppfyllda. Den första av dessa alternativa förutsättningar innebär att utlänningen ska ha avlagt ett medborgarskapsprov, eller på annat sätt visat ett aktivt samhällsengagemang i Danmark genom minst ett års medverkan i nämnder och i organisationer. Den andra alternativa förutsättningen innebär att utlänningen har haft en ordinarie heltidsanställning, alternativt varit egenföretagare, under de senaste fyra åren och sex månaderna före beviljandet av permanent uppehållstillstånd. Den tredje alternativa

[136] En förfallen skuld till det offentliga utgör inte hinder mot att uppehållstillstånd beviljas under förutsättning att anknytningspersonen har beviljats anstånd för återbetalningen och skulden inte överstiger ett visst angivet belopp.
[137] Om utlänningen dömts till mindre än sex månaders fängelse, eller till ett villkorligt frihetsstraff, utgör det ett tillfälligt hinder för utlänningen att bli beviljad ett permanent uppehållstillstånd. Om utlänningen döms till minst sex månaders fängelse kan han eller hon överhuvudtaget inte bli beviljad ett permanent uppehållstillstånd. Därutöver finns det även vissa särskilda regler för vissa typer av brott.
[138] En förfallen skuld till det offentliga utgör inte hinder mot att ett permanent uppehållstillstånd beviljas under förutsättning att utlänningen har beviljats anstånd för återbetalningen och skulden inte överstiger ett visst angivet belopp.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

förutsättningen innefattar ett inkomstkrav i form av att utlänningen ska ha haft en viss angiven årslön under de senaste två åren. Den sista alternativa förutsättningen avser ett särskilt angivet språktest som utlänningen ska ha klarat av.

Det finns vidare en särskild bestämmelse i den danska utlänningslagen som innebär att en utlännings uppehållstillstånd eller uppehållsrätt upphör att gälla i vissa fall. Det är bland annat fallet när en utlänning under vistelse utanför landet deltar eller har deltagit i verksamhet som kan involvera eller öka hotet mot statens säkerhet, andra staters säkerhet eller innebära ett betydande hot mot allmän frid och ordning. Ett upphävande av uppehållstillståndet eller uppehållsrätten ska dock inte ske om det skulle strida mot Danmarks internationella förpliktelser.

Beslut om avlägsnande

Det finns därutöver ett flertal grunder för att avlägsna en utlänning ur Danmark, genom avvisning eller utvisning, på grund av omständigheter som får anses vara kopplade till brister i utlänningens vandel. Dessa grunder kommer att redogöras för nedan.

En utlänning som *saknar uppehållstillstånd* kan avvisas med hänsyn till den allmänna ordningen i Schengenstaterna, förbindelserna med främmande makt eller om säkerhets- och hälsoskäl gör att utlänningen inte bör uppehålla sig i Danmark. Avvisning kan även ske om det är nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten.

En utlänning får *utvisas* om denne har dömts för brott. Möjligheten att utvisa en utlänning har dock knutits an till utlänningens lagliga vistelsetid i land satt i relation till det utdömda straffets svårhet.

En utlänning som har uppehållit sig i landet mer än de senaste nio åren och, när det gäller flyktingar, en utlänning med tillfälligt uppehållstillstånd som lagligen har uppehållit sig i landet i mer än de senaste åtta åren, får utvisas om utlänningen döms till minst tre års fängelse. Dessutom får en sådan utlänning utvisas om han eller hon dömts för flera brott till minst ett års fängelse, eller döms till minst ett års fängelse och tidigare har dömts till ett fängelsestraff i landet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

En utlänning som lagligen har uppehållit sig i landet i mer än de senaste fem åren får utvisas om han eller hon döms till minst ett års fängelse, döms för flera brott till minst sex månaders fängelse, eller döms till minst sex månaders fängelse och tidigare har dömts till ett fängelsestraff i landet.

Andra utlänningar får utvisas om de döms till ett villkorligt frihetsstraff eller fängelse.

Dessutom kan vissa brott, oavsett utlänningens vistelsetid i Danmark och längden på det utdömda straffet, läggas till grund för en utvisning av en utlänning. Det förutsätts dock att utlänningen döms till ett ovillkorligt frihetsberövande straff eller, i fråga om utlänningar som lagligen har uppehållit sig i Danmark i kortare tid än fem år, ett villkorligt frihetsstraff. Exempel på denna typ av brott är mord, våld, övergrepp i rättssak samt misshandel och grov misshandel.

Dessutom kan en utlänning utvisas om han eller hon måste anses utgöra en fara för nationell säkerhet, eller ett allvarligt hot mot allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

I fråga om utlänningar som inte lagligen har uppehållit sig i landet längre än de senaste sex månaderna kan utvisning också komma i fråga med anledning av vissa ytterligare brott, oaktat vilken påföljd utlänningen döms till. Därutöver kan utvisning även ske med anledning av hänsyn till allmän ordning, förhållandet till främmande makt, säkerhets- eller hälsomässiga skäl eller om hänsyn till Schengenländernas allmänna ordning talar för att utlänningen inte bör uppehålla sig i Danmark.

Om de grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott är uppfyllda ska det göras en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet där skälen för utvisning vägs mot de skäl som talar i motsatt riktning. Det ska fästas avseende vid om utvisning kan anses särskilt påkallat på grund av brottets allvar, längden på det utdömda straffet och den fara, skada eller kränkning som brottet inneburit.

I fråga om administrativ utvisning och några andra fall anges att hänsyn ska tas till om utvisningen kan anses vara särskilt betungande med hänsyn till ett visst antal angivna omständigheter. Det ska därmed särskilt beaktas om en utvisning är betungande på grund av utlänningens anknytning till det danska samhället, utlänningens ålder, hälsotillstånd och andra personliga omständigheter och

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

utlänningens anknytning till personer som är bosatta i landet. Även utvisningens konsekvenser för nära familjemedlemmar till utlänningen som är bosatta i Danmark, utlänningens avsaknad av eller ringa anknytning till hemlandet eller andra länder där utlänningen kan förväntas bosätta sig ska särskilt beaktas. Slutligen ska även risken för att utlänningen, utöver vissa särskilt angivna situationer, kommer att drabbas av skada i hemlandet eller andra länder där utlänningen kan förväntas bosätta sig särskilt beaktas.

I övriga fall, exempelvis vid utvisning på grund av att utlänningen måste anses utgöra ett allvarligt hot mot allmän ordning, säkerhet eller hälsa och i de flesta fall av utvisning på grund av brott, ska däremot utvisning ske såvida detta inte med säkerhet skulle strida mot Danmarks internationella förpliktelser. I förarbetena till den danska utlänningslagen anges att uttrycket ”med säkerhet” är avsett att markera att den klara huvudregeln är att utlänningen i dessa fall ska utvisas. I de situationer där de internationella förpliktelsernas räckvidd är osäker, är det upp till domstolen att konkret bedöma om det inom ramen för dessa är möjligt att besluta om utvisning.[139]

Ett beslut om utvisning av en utlänning innebär att dennes uppehållstillstånd upphör att gälla.

EES-medborgare och deras familjemedlemmar

Den danska utlänningslagen gäller som utgångspunkt alla utlänningar. Beträffande EES-medborgare och deras familjemedlemmar gäller dock detta endast i den utsträckning som reglerna är förenliga med EU-rätten. Enligt den danska utlänningslagen får till exempel en utlänning, som omfattas av EU-rätten, därmed endast utvisas i enlighet med de principer som inom EU-rätten gäller för att begränsa den fria rörligheten. Samma begränsning gäller även i fråga om möjligheterna att upphäva en utlännings uppehållsrätt med hänsyn till statens säkerhet, andra staters säkerhet eller allmän ordning.

En närmare reglering av EES-medborgare och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i Danmark, och begränsningarna av denna rätt återfinns inte i den danska utlänningslagen utan i *EU-opholdsbekendtgørelsen*.

[139] Se SOU 2021:61 s. 153.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Enligt en särskild bestämmelse i EU-opholdsbekendtgørelsen upphör EES-medborgares och deras familjemedlemmars uppehållsrätt bland annat vid utvisning enligt den danska utlänningslagen på grund av allmän ordning eller säkerhet. Vidare återges i allt väsentligt kraven i artikel 27 och 28 i rörlighetsdirektivet i EU-opholdsbekendtgørelsen. En fördjupad redogörelse för artikel 27 och 28 i rörlighetsdirektivet finns att läsa i avsnitt 4.8.

5.4.2 Finland

Beslutande myndigheter

I Finland fattas beslut om uppehållstillstånd och återkallande av uppehållstillstånd av Migrationsverket. Vidare beslutar Migrationsverket om utvisning på framställning av polisinrättningen, gränskontrollmyndigheten eller på eget initiativ.

Beslut som fattas av Migrationsverket kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Uppehållstillstånd

Enligt den finska utlänningslagen krävs det av en utlänning som kommer till Finland att han eller hon inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser. Likaså kan ett uppehållstillstånd vägras om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser. Vidare kan ett uppehållstillstånd återkallas om det vid ansökan om uppehållstillstånd medvetet har lämnats oriktiga upplysningar om sökandens identitet eller andra oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet. Likaså kan ett uppehållstillstånd återkallas om något som hade kunnat hindra beviljandet av uppehållstillstånd har hemlighållits.[140] Detta kan tolkas som att ett uppehållstillstånd kan återkallas om det senare visar sig utlänningen kan anses äventyra allmän ordning och säkerhet. En sådan tolkning har sin grund i att en förutsättning för att en

[140] Denna grund för återkallelse av uppehållstillstånd gäller tidsbegränsade uppehållstillstånd, permanenta uppehållstillstånd och EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

utlänning ska beviljas ett uppehållstillstånd är att han eller hon inte anses äventyra allmän ordning eller säkerhet.

I fråga om en utlänning som vistas i Finland saknas det dock i regel anledning att återkalla uppehållstillstånd på grund av bristande vandel eftersom ett uppehållstillstånd upphör att gälla om utlänningen utvisas ur Finland. En sådan särskild grund för återkallelse finns dock uttryckligen i finsk utlänningslagstiftning i fråga om tredjelandsmedborgare som har beviljats uppehållstillstånd enligt vissa grunder om de utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan.

Begreppet *allmän ordning och säkerhet* syftar i praktiken främst på brottslig verksamhet, men kan även tolkas mer brett. Till allmän ordning och säkerhet hänförs all sådan verksamhet som strävar efter att garantera samhällsmedborgarna en trygg och trivsam livs- och närmiljö, bekämpa och såväl utreda brott och rättskränkningar som att förebygga och eliminera störningar.[141] I teorin är det tänkbart att om en utlänning upprepade gånger grips eller tas om hand på grund av till exempel berusning eller ett annat störande beteende kan han eller hon anses äventyra allmän ordning och säkerhet trots att utlänningen varken dömts eller åtalats för brott. Det är dock osannolikt att ett sådant beteende typiskt sett ensamt hade inneburit att en utlänning anses äventyra allmän ordning och säkerhet. Det har sin grund i att det enligt rättspraxis, som kommer att närmare belysas senare i avsnittet, måste föreligga ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse för att en utlänning ska anses äventyra allmän ordning och säkerhet. Däremot kan en utlänning anses äventyra allmän ordning och säkerhet på grund av en kombination av brottslighet och annat störande beteende.[142]

För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs dessutom att utlänningen kan försörja sig. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från försörjningskravet, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Utlänningens försörjning anses vara tryggad vid beviljande av ett första uppehållstillstånd om hans eller hennes vistelse i landet bekostas med inkomster från förvärvsarbete, verksamhet som företagare, pensioner, tillgångar eller andra källor som anses sedvanliga. Inkomsterna ska innebära att det kan antas

[141] Proposition till finska utlänningslagen (RP 28/2003 rd), s. 41.
[142] Uppgift till kommittén från Inrikesministeriet i Finland, 2024-07-17.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

att utlänningen inte kommer att bli beroende av försörjningsstöd eller av någon därmed jämförbar ekonomisk förmån som tryggar hans eller hennes försörjning. Som sådan jämförbar förmån anses inte socialskyddsförmåner som ersätter kostnader.

När ett fortsatt tillstånd beviljas ska utlänningens försörjning vara tryggad på samma sätt som vid beviljande av det första uppehållstillståndet. Beviljande av fortsatt uppehållstillstånd ska dock inte förhindras av att utlänningen tillfälligt är i behov av försörjningsstöd eller någon annan därmed jämförbar förmån för att trygga sin försörjning.

I fråga om uppehållstillstånd på vissa grunder, till exempel utlänningar som beviljas asyl, uppställs inget försörjningskrav. Dessutom finns det särskilt utformade krav på försörjning för att ett uppehållstillstånd ska beviljas på vissa grunder.

Det finns en särskild bestämmelse i den finska utlänningslagen som reglerar i vilka fall det finns hinder för att bevilja en utlänning permanent uppehållstillstånd. Enligt nämnda bestämmelse kan ett permanent uppehållstillstånd vägras om utlänningen konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket föreskrivs fängelsestraff eller om utlänningen är misstänkt för ett brott för vilket föreskrivs fängelsestraff. Vidare kan ett tillstånd vägras om utlänningen konstaterats ha gjort sig skyldig till, eller är misstänkt för, två eller flera brott.

Det straff som dömts ut för ett brott behöver inte ha fått laga kraft. När hindren för beviljande av uppehållstillstånd prövas ska hänsyn tas till av vilken art och hur allvarlig den brottsliga gärningen är samt till den tid utlänningen har vistats i Finland och utlänningens band till Finland. Om en utlänning har dömts till ovillkorligt fängelsestraff, kan permanent uppehållstillstånd beviljas, om det vid tidpunkten för avgörandet av ansökan har gått mer än tre år sedan det utdömda straffet avtjänats i sin helhet. Om en utlänning har dömts till villkorligt fängelse, kan permanent uppehållstillstånd beviljas, om det har gått mer än två år sedan prövotiden för straffet gått ut. I övriga fall kan permanent uppehållstillstånd beviljas, om det vid tidpunkten för avgörandet av ansökan har gått mer än två år sedan brottet begicks.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Beslut om avlägsnande

Det finns därutöver ett flertal grunder för att avlägsna en utlänning ur Finland, genom avvisning eller utvisning, på grund av omständigheter som får anses vara kopplade till brister i utlänningens vandel. Med avvisning avses, enligt den finska utlänningslagen, typiskt sett att en utlänning hindras från inresa vid en yttre gräns. Utvisning avser däremot bland annat att en utlänning avlägsnas ur landet när denne vistas i landet med stöd av uppehållstillstånd.

En utlänning kan exempelvis *avvisas* om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon kommer att skaffa sig inkomster på ett oärligt sätt. Med detta avses bland annat införsel av alkohol, tobak och andra varor på felaktiga grunder och störande försäljning av dem i landet eller annan motsvarande verksamhet. En utlänning kan även avvisas om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon kommer att sälja sexuella tjänster. För att nämnda grund för avvisning ska vara tillämplig förutsätts inte utlänningen försörja sig genom sådan verksamhet, utan också enstaka förvärv av inkomster ska anses som tillräcklig grund för avvisning. En ytterligare grund för avvisning är om det på grund av ett utdömt fängelsestraff eller annars av grundad anledning kan misstänkas att en utlänning kommer att göra sig skyldig till ett brott för vilket i Finland föreskrivits fängelsestraff eller om utlänningen kan misstänkas göra sig skyldig till upprepade brott. En utlänning kan också avvisas om han eller hon har dömts till straff för ett brott under sin vistelse i Finland. Slutligen är det möjligt att avvisa en utlänning om det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland kommer att bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten eller Finlands förhållanden till en främmande stat. Syftet med sistnämnda grund för avvisning är att fastställa att all olaglig verksamhet som riktar sig mot den finska staten ska utgöra en grund för avlägsnande av en utlänning ur landet.[143]

En utlänning får *utvisas* om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år, eller om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till upprepade brott. En förutsättning för att utvisa en utlänning enligt nämnda grund är att han eller hon har dömts för

[143] Proposition till finska utlänningslagen (RP 28/2003 rd), s. 83 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

brottet. Det finns däremot inget krav på att domen ska ha fått laga kraft[144]. Vidare kan en utlänning utvisas om han eller hon genom sitt uppträdande har visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet. Fara för andras säkerhet kan visa sig till exempel i form av upprepat våld mot andra, eller om utlänningen har blivit dömd för brottslighet utomlands. Utöver detta får en utlänning utvisas om han eller hon i Finland har bedrivit verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten. Detsamma gäller om det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva sådan verksamhet.

När fråga om avvisning och utvisning prövas ska det göras en *helhetsbedömning* utifrån samtliga förhållanden som inverkar på saken. Vid bedömningen ska särskilt avseende fästas vid barnets bästa och skyddet för familjelivet. Sådana omständigheter som annars ska beaktas vid bedömningen är åtminstone hur länge och i vilket syfte utlänningen har vistats i landet samt karaktären hos det uppehållstillstånd som beviljats utlänningen, utlänningens band till Finland samt hans eller hennes familjemässiga, kulturella och sociala anknytning till hemlandet. Om beslutet om avvisning eller utvisning baserar sig på utlänningens brottsliga verksamhet ska hänsyn tas till hur allvarlig gärningen är samt till den olägenhet, skada eller fara som orsakats allmän eller enskild säkerhet.

Rättspraxis

Innebörden av begreppet *allmän ordning och säkerhet* har prövats i ett antal avgöranden av den finska Högsta förvaltningsdomstolens. Nedan redogörs närmare för några av dessa avgöranden.

I Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2021:100 var fråga om det fanns förutsättningar att utvisa en somalisk medborgare som hade fötts i Finland och då fått sitt första uppehållstillstånd i landet. Utlänningen hade barn födda i Finland och han hade aldrig besökt Somalia. Utlänningen i fråga hade redan som ung dömts till villkorligt fängelse för bland annat flera rån, stöld och misshandel. Som myndig hade utlänningen dömts för bland annat rån, stölder, försök till stölder, misshandel, innehav av föremål eller ämne som lämpar sig för att skada någon annan. Vid tiden för Migra-

[144] Proposition till finska utlänningslagen (RP 28/2003 rd), s. 85.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tionsverkets beslut var utlänningen misstänkt för flera brott, och utlänningen hade senare dömts för bland annat rattfylleri och straffbart bruk av narkotika. Mot denna bakgrund bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att förutsättningarna för utvisning var uppfyllda. Trots att utlänningen i fråga var född i Finland och hade levt där i hela sitt liv ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att en utvisning till Somalia inte stred mot proportionalitetsprincipen eller kraven på nödvändighet och proportionalitet enligt artikel 8 i Europakonventionen. Med beaktande av utlänningens fortgående brottsliga verksamhet, vilken var ägnad att äventyra den allmänna ordningen och säkerheten, var de faktorer som talade för en utvisning tyngre än de som talade emot utvisning.

I HFD 2021:121 uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att bedömningen av om en utlänning enligt utlänningslagen äventyrar den allmänna ordningen eller säkerheten ska avgöras skilt från fall till fall. Det måste dock föreligga ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Bedömningen av hotet utgår från en bedömning av utlänningens framtida beteende. En utlänning kan inte anses äventyra den allmänna ordningen eller säkerheten endast på den grunden att han eller hon är misstänkt för att ha begått en straffbar gärning eller har dömts för en sådan gärning. Det ska i stället från fall till fall beaktas övriga omständigheter såsom gärningens art och svårighetsgrad och den tid som har förflutit sedan gärningen begicks. Om det är fråga om en brottsmisstanke har även brottsmisstankens tillförlitlighet betydelse. Ur beslutet ska i behövlig utsträckning framgå vilken utredning om brottsmisstanken som erhållits och hur den har bedömts.

I det aktuella fallet var utlänningen vid tiden för Migrationsverkets beslut misstänkt för grov misshandel och utlänningen uppvisade därmed, enligt Högsta förvaltningsdomstolen, likgiltighet inför andras liv och hälsa. Utlänningen kunde därför vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut anses äventyra andras säkerhet och den allmänna ordningen. Misstanken om grov misshandel hade därefter prövats i allmän domstol och utlänningen hade dömts för misshandel. Utlänningen hade dessutom efter Migrationsverkets beslut blivit misstänkt för ytterligare brottslighet. Den risk som utlänningen utgjorde skulle därmed inte anses ha uteslutits eller avsevärt ha minskat efter Migrationsverkets beslut.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I HFD 2021:102 hade utlänningens ansökan om uppehållstillstånd grundat på familjeband avslagits på grund av äventyrande av allmän ordning och säkerhet. Utlänningen hade tidigare utvisats på grund av att denne gjort sig skyldig till grovt narkotikabrott, men det inreseförbud som meddelats utlänningen hade upphört. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att de fakta som legat till grund för utlänningens utvisning skulle beaktas i bedömningen av om ett nytt uppehållstillstånd skulle beviljas. Det förhållandet att inreseförbudet hade upphört innebar inte att de fakta som legat till grund för inreseförbudet skulle sakna betydelse i samband med en ny ansökan om uppehållstillstånd.

EES-medborgare och deras familjemedlemmar

I den finska utlänningslagen finns ett särskilt kapitel som tillämpas på unionsmedborgare och därmed jämförbara personer samt på deras familjemedlemmar och andra anhöriga. Med unionsmedborgare och därmed jämförbara personer avses medborgare i EU:s medlemsstater samt medborgare i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz. I kapitlet behandlas dels EES-medborgare och deras familjemedlemmars utövande av sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i Finland, dels begränsningar i denna rätt av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan.

I allt väsentligt återges kraven i artiklarna 27 och 28 i rörlighetsdirektivet uttryckligen i den finska utlänningslagen.

5.4.3 Norge

Beslutande myndigheter

I Norge fattas beslut om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd av den norska motsvarigheten till Migrationsverket (Utlendingsdirektoratet). Beslut om utvisning fattas av Migrationsverket, men ärenden om utvisning förbereds av polisen.

Migrationsverkets beslut kan överklagas till den norska Utlänningsnämnden (Utlendingsnemnda). Beslut fattade av Utlänningsnämnden kan bli föremål för prövning i allmän domstol.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Uppehållstillstånd

Enligt en särskild bestämmelse i den norska utlänningslagen (utlendingsloven) kan en utlänning på grund av bristande vandel nekas ett uppehållstillstånd om det finns omständigheter som kan ge anledning att vägra en utlänning inresa eller vistelse i Norge enligt andra bestämmelser i utlänningslagen. Dessa bestämmelser kommer att redovisas närmare senare i avsnittet. Av samma skäl kan en utlänning nekas en förlängning av sitt uppehållstillstånd. Bestämmelsen gäller dock inte en utlänning som är asylberättigad.

I den norska utlänningslagen finns det även ett krav på försörjning för att ett uppehållstillstånd ska beviljas. Kravet gäller inte den som beviljas uppehållstillstånd på grund av asyl och vissa kategorier av utlänningar som har ett absolut skydd mot att avlägsnas från landet. I den norska utlänningsförordningen (utlendingsforskriften) finns en kompletterande bestämmelse om försörjningskravet. Enligt denna anses försörjningskravet uppfyllt om utlänningen kommer att ha en arbetsinkomst av tillräcklig omfattning (en inkomst från heltidsarbete anses i allmänhet vara tillräcklig) eller får pension eller andra fasta periodiska förmåner, när dessa är av tillräcklig omfattning. Försörjningskravet anses också uppfyllt om utlänningen har egna medel som anses vara tillräckliga eller kommer att få ett studielån eller stipendium av tillräcklig omfattning. Försörjningen kan även anses tryggad genom en kombination av nämnda inkomstkällor eller innehav av egna medel.

I en särskild lag, lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven), ställs det upp särskilda krav på integrering. En utlänning mellan 18 och 55 år som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bland annat asyl eller andra humanitära skäl är skyldig att genomgå ett integrationsprogram. Nämnda program syftar till att säkerställa att utlänningen får bland annat goda norska språkkunskaper, kunskaper om det norska samhället, formella kvalifikationer och en varaktig koppling till arbetslivet.

Vissa utlänningar mellan 18 och 67 år, som inte omfattas av skyldigheten att delta i integrationsprogrammet, är i stället skyldiga att delta i undervisning i det norska språket och om det norska samhället. Denna skyldighet avser exempelvis utlänningar som ska

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

arbeta i Norge eller driva näringsverksamhet i Norge och familjemedlemmar till sådana utlänningar.

En utlänning som har vistats i Norge i tre år med ett tillfälligt uppehållstillstånd, kan efter ansökan beviljas ett permanent uppehållstillstånd om ett antal förutsättningar är uppfyllda. Ett krav är att utlänningen ska ha genomgått en obligatorisk språkutbildning och i vart fall som huvudregel fått godkänt resultat på slutprovet i muntlig framställning i norska språket. Utlänningen ska även ha genomgått en obligatorisk utbildning i samhällskunskap och som huvudregel fått godkänt resultat på ett slutprov. Dispens från kunskapskraven kan bland annat ges om det finns särskilda hälsoskäl eller andra vägande skäl som hindrar deltagande i utbildningen. Därutöver ska utlänningen ha varit självförsörjande de senaste tolv månaderna. Det förutsätts dessutom att det inte föreligger sådana omständigheter, till exempel viss form av brottslighet, som enligt den norska utlänningslagen hade kunnat läggas till grund för utvisning av en utlänning utan uppehållstillstånd. Om utlänningen är misstänkt eller åtalad för brott som nämns i föregående meningen läggs ärendet i vila. Ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas som tidigast när ärendet antingen har avskrivits eller ett slutligt beslut har fattats i skuldfrågan. Om det däremot visar sig att sådana omständigheter som hade kunnat leda till en utvisning av en utlänning föreligger, men en utvisning inte sker, förlängs kravet på vistelsetid i Norge för att den berörda utlänningen ska kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

I vissa fall kan det dessutom ha beslutats om så kallad tilläggstid, som måste ha löpt ut, för att en framtida ansökan om permanent uppehållstillstånd ska beviljas. Sådan tilläggstid kan beslutas om en utlänning grovt eller vid upprepade tillfällen har brutit mot en eller flera bestämmelser i den norska utlänningslagen. Det sagda gäller även om utlänningen uppsåtligen eller grovt oaktsamt lämnat väsentligen oriktiga eller uppenbart vilseledande uppgifter i ett ärende enligt den norska utlänningslagen, eller om utlänningen undandrar sig verkställighet av ett beslut som innebär att den berörda utlänningen måste lämna landet. Tilläggstiden börjar löpa först när det ordinarie kravet på vistelsetid i Norge är uppfyllt.

Det kan även nämnas att ett permanent uppehållstillstånd kan nekas en utlänning om han eller hon inte har medverkat till att klargöra sin identitet efter sin ankomst till Norge. I vissa fall kan

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

detta innebära ett bestående hinder mot att beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Beslut om avlägsnande

I den norska utlänningslagen finns bestämmelser som gör det möjligt att avlägsna en utlänning, genom avvisning eller utvisning, på grunder som får anses vara kopplade till utlänningens bristande vandel. Dessa regler är även av intresse för att uttolka kravet på en utlännings levnadssätt eller vandel för att beviljas uppehållstillstånd med hänsyn till hur förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd är utformade i den norska utlänningslagen.

En utlänning som *saknar uppehållstillstånd* eller som inte är född i Norge och fortlöpande har haft en fast adress i landet får avvisas från landet på grund av brister i hans eller hennes vandel. Detta är fallet om utlänningen utomlands har avtjänat eller dömts för en gärning som enligt norsk rätt kan leda till fängelse, eller om han eller hon sedan mindre än två år i Norge har avtjänat eller dömts för vissa angivna brott. Detsamma gäller om andra omständigheterna ger anledning att befara att utlänningen i Norge eller i en annan Schengenstat har begått eller kommer att begå ett brott som kan straffas med fängelse. Avvisning kan också ske om det finns anledning att anta att utlänningen i Norge, eller i en annan Schengenstat, har begått eller kommer att begå vissa angivna brott. Som exempel på dessa brott kan nämnas ringa stöld, ringa bedrägeri och ringa penningtvätt. Avvisning av en utlänning får vidare ske om han eller hon utomlands har dömts för ett brott som hade kunnat leda till minst fem års fängelse i Norge. Avvisning får även ske om det är nödvändigt med hänsyn till nationell säkerhet, folkhälsan eller allmän ordning i Norge eller någon annan Schengenstat.

I norsk rätt är förutsättningarna för utvisning beroende av med vilken rätt utlänningen vistas i landet och, i fråga om utvisning på grund av brott, den tillämpliga straffskalan.

En utlänning som *saknar uppehållstillstånd* får utvisas om han eller hon utomlands och för mindre än fem år sedan har avtjänat eller dömts till straff för en gärning som enligt norsk rätt kan leda till fängelse. Detsamma gäller om utlänningen i Norge har dömts för ett brott som kan leda till fängelse. Dessutom kan vissa angivna

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

brott leda till utvisning. Som exempel kan nämnas häleriförseelse samt ringa stöld och ringa bedrägeri. En utlänning kan även utvisas om han eller hon har brutit mot straffbestämmelserna i ett särskilt kapitel i den norska brottsbalken om terroristbrott eller terroristliknande brott eller om utlänningen har gett fristad åt en person som utlänningen vet har begått ett sådant brott.

En utlänning som har ett *tillfälligt uppehållstillstånd* får utvisas om han eller hon för mindre än fem år sedan har avtjänat eller dömts till straff för en gärning som enligt norsk rätt kan leda till fängelse i mer än ett år. Detsamma gäller om utlänningen i Norge dömts för ett brott som kan leda till fängelse i mer än ett år. Dessutom kan vissa angivna brott leda till utvisning. Som exempel på detta kan nämnas olaga vapeninnehav på allmän plats, misshandel och vissa sexualbrott. I vissa fall kan även svåra eller upprepade fall av trafikbrott leda till utvisning. Därutöver kan en utlänning med ett tillfälligt uppehållstillstånd utvisas om han eller hon brutit mot straffbestämmelserna i ett särskilt kapitel i den norska brottsbalken om terroristbrott eller terroristliknande brott eller om utlänningen har gett fristad åt en person som utlänningen vet har begått ett sådant brott.

En utlänning som har *permanent uppehållstillstånd* kan utvisas om han eller hon för mindre än fem år sedan och utomlands har avtjänat eller dömts till straff för en gärning som enligt norsk rätt kan leda till fängelse i minst två år. Detsamma gäller om utlänningen i Norge har dömts för ett brott som kan leda till fängelse i minst två år. Därutöver kan vissa angivna brott leda till utvisning. Som exempel på detta kan nämnas olaga vapeninnehav på allmän plats, olaga hot och vissa sexualbrott. Däremot är exempelvis varken misshandel eller trafikbrott angivet som brottslighet som kan föranleda utvisning oaktat om den angivna straffskalan uppnås eller inte.

Om de objektiva förutsättningarna för utvisning på grund av brott är uppfyllda ska det göras en proportionalitetsbedömning som innebär att brottets allvar vägs mot utlänningens anknytning till landet. Utlänningen får inte utvisas om det skulle vara oproportionerligt i förhållande till utlänningen själv eller dennes närmaste familjemedlemmar. Därtill ska barnets bästa alltid beaktas i ärenden som rör barn. Enligt en särskild regel får en utlänning som är född i Norge och som fortlöpande haft en fast adress i landet inte utvisas.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Enligt en särskild bestämmelse i den norska utlänningslagen upphör ett uppehållstillstånd att gälla när ett beslut om utvisning får laga kraft.

EES-medborgare och deras familjemedlemmar

I den norska utlänningslagen finns ett särskilt kapitel som reglerar EES-medborgares och deras familjemedlemmars rätt att resa in i och vistas i Norge, och begränsningar av denna rätt. I utlendingsforskriften finns kompletterande regler bland annat om förutsättningarna för avlägsnande av EES-medborgare och deras familjemedlemmar från Norge.

I fråga om möjligheterna att begränsa den fria rörligheten och avlägsna EES-medborgare eller deras familjemedlemmar återger den norska regleringen de mest centrala kraven i artikel 27 och 28 i rörlighetsdirektivet.

5.4.4 Nederländerna

Beslutande myndigheter

I Nederländerna är det Immigrations- och naturalisationsmyndigheten, förkortad NDI, som fattar beslut gällande både uppehållstillstånd och utvisning. Beslut om utvisningar på grund av brott är dock baserade på upplysningar från den domstol som dömt i brottmålet.

Det finns möjligheter att invända mot NDI:s beslut. För det fall att myndigheten inte ändrar sitt beslut går det att överklaga till domstol.

Uppehållstillstånd och beslut om avlägsnande

Av den nederländska utlänningslagen (Vreemdelingenwet 2000) följer att en utlänning kan nekas inresa till Nederländerna, nekas uppehållstillstånd och förlängning av sitt uppehållstillstånd av hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet. På samma grund kan ett uppehållstillstånd återkallas. I vilka situationer en utlänning anses

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

utgöra ett hot mot den allmän ordningen regleras närmare i den nederländska utlänningsförordningen (Vreemdelingenbesluit 2000).

En utlänning kan nekas inresa till Nederländerna om det finns konkreta indikationer på att han eller hon utgör ett hot mot den allmänna ordningen. Vidare kan en första ansökan om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd normalt avslås redan på den grunden att utlänningen har dömts för ett brott. Även brott som har begåtts utanför Nederländerna kan beaktas, under förutsättning att den gärning som utlänningen gjort sig skyldig till även utgör ett brott enligt nederländsk lagstiftning. Uppehållstillstånd kan även i övrigt nekas med hänsyn till allmän ordning om det finns tvingande intressen som kräver det.

En ansökan om en förlängning av ett uppehållstillstånd kan nekas och uppehållstillstånd återkallas om utlänningen har vistats i Nederländerna i mindre än tre år och dömts för ett brott med ett högsta föreskrivet straff på fängelse i två år eller mer. Detsamma gäller om utlänningen dömts för ett brott med ett högsta föreskrivet straff på fängelse i tre år eller mer, eller om utlänningen dömts för minst tre brott. Vissa särskilda regler gäller om utlänningen har vistats i landet i minst tio år.

Därutöver ställs det krav på det utdömda straffets längd utifrån en skala beroende av utlänningens vistelsetid i Nederländerna. I den nederländska utlänningsförordningen anges tre skalor. Den första skalan är tillämplig när utlänningen har dömts för ett brott med ett högsta föreskrivet straff på fängelse i sex år eller mindre. Den andra skalan är tillämplig när utlänningen har dömts för ett brott med ett högsta föreskrivet straff på fängelse i mer än sex år. Den tredje skalan är tillämplig när utlänningen har dömts för minst tre brott. Enligt samtliga dessa skalor gäller principen att desto längre laglig vistelse som utlänningen har i landet, desto strängare straff måste ha utdömts.

Det föreskrivna straffet, det utdömda straffet och utlänningens vistelsetid i landet är alltså avgörande omständigheter vid bedömningen om det finns grund för att antingen neka en förlängning av ett uppehållstillstånd eller för att återkalla ett uppehållstillstånd.

Även i övrigt kan förlängning av uppehållstillstånd nekas och uppehållstillstånd återkallas om det med hänsyn till allmän ordning finns tvingande intressen som kräver det.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

En ansökan om uppehållstillstånd och en förlängning av ett uppehållstillstånd kan enligt den nederländska utlänningslagen dessutom nekas om utlänningen, eller den person som utlänningen önskar bosätta sig hos, inte har självständiga, varaktiga och tillräckliga medel för sitt uppehälle. På samma grund kan ett uppehållstillstånd återkallas. I den nederländska utlänningsförordningen framgår bland annat att nämnda krav kan uppfyllas genom medel från lagligt tillåten anställning, egenföretagande, inkomstersättningsförmåner enligt socialförsäkringslagstiftning för vilka avgifter har betalats och genom egna tillgångar. Det finns ytterligare bestämmelser som närmare reglerar kraven på inkomsternas eller tillgångarnas omfattning och varaktighet.

Utlänningar som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd och som vistas i Nederländerna på annan grund än av tillfälliga skäl har med vissa undantag en integrationsplikt. Den nämnda plikten innebär bland annat att utlänningen ska klara ett integrationsprov och skyldigheten omfattar utlänningar som har fyllt 16 år men ännu inte nått pensionsåldern. Uppfyller inte utlänningen sin integrationsplikt finns det grund för att neka förlängning av uppehållstillståndet eller återkalla uppehållstillståndet. I regel verkar dock inte en sådan tillämpning ske i praktiken, utan reglerna tycks närmast ha en symbolisk funktion.[145]

En utlänning kan i olika situationer undantas från integrationsplikten. Detta är exempelvis fallet om utlänningen på grund av psykiska eller fysiska funktionshinder, eller en intellektuell funktionsnedsättning varaktigt helt eller delvis inte kan uppfylla integrationsplikten. Detsamma gäller om det med hänsyn till individuella omständigheter, som utlänningen inte kan klandras för, är omöjligt eller ytterst svårt för honom eller henne att uppfylla integrationsplikten.

Ett permanent uppehållstillstånd kan både nekas och återkallas om en utlänning dömts för ett brott som kan ge fängelse i tre år. De regler som redogjorts för om krav på längden på utdömt straff utifrån en skala beroende på utlänningens vistelsetid är även tillämpliga i fråga om permanenta uppehållstillstånd. Ett permanent uppehållstillstånd kan även nekas eller återkallas om utlänningen utgör ett hot mot nationell säkerhet. Ett permanent uppehållstillstånd kan nekas om utlänningen inte har varaktiga och tillräckliga

[145] Läs mer i SOU 2023:25 s. 184 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

medel för sitt uppehälle, eller om utlänningen bland annat inte klarat av integrationsprovet.

En utlänning som nekas eller får sitt uppehållstillstånd återkallat av hänsyn till allmän säkerhet anses inte ha en laglig vistelse i landet och ska normalt lämna landet och kan ytterst avlägsnas ur landet. Ett avlägsnande ska dock inte ske om det skulle innebära en kränkning av skyddet för rätten till privat- och familjelivet i artikel 8 i Europakonventionen.

EES-medborgare och deras familjemedlemmar

I den nederländska utlänningsförordningen regleras EES-medborgare och deras familjemedlemmars rätt till inresa och vistelse i Nederländerna. Enligt den nederländska regleringen kan en EES-medborgare eller dennes familjemedlem vägras inresa eller vistelse i landet med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Denna reglering motsvarar i stort artiklarna 27 och 28 i rörlighetsdirektivet.

5.4.5 Tyskland

Beslutande myndigheter

Ansvaret för att hantera ansökningar om uppehållstillstånd tillkommer Tysklands 16 delstater (Bundesländer) och utlänningsmyndigheterna (Ausländerbehörden) i dessa delstater handlägger och beslutar i dessa ärenden. Vidare fattas normalt ett beslut om utvisning av en regional utlänningsmyndighet. Beslut om utvisning fattas däremot på federal nivå om beslutet syftar till att avvärja ett särskilt hot mot rikets säkerhet eller ett terrorhot.

Beslut rörande uppehållstillstånd och utvisning kan bli föremål för prövning i förvaltningsdomstol.

Uppehållstillstånd

Av den tyska utlänningslagen (Aufenthaltsgesetz) följer att reglerna om utvisning även har betydelse för en utlännings rätt att resa in i Tyskland, möjlighet att beviljas uppehållstillstånd eller förlängning

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

av sitt uppehållstillstånd. Detta genom att en förutsättning för inresa eller för att beviljas ett uppehållstillstånd är att det inte finns ett allmänt intresse av att utvisa utlänningen. Reglerna om utvisning i den tyska utlänningslagen kommer att redovisas senare i avsnittet.

Ytterligare en förutsättning för att beviljas ett uppehållstillstånd eller för att få sitt uppehållstillstånd förlängt är att utlänningen har sin försörjning tryggad. I den tyska utlänningslagen anses detta krav vara uppfyllt om utlänningen kan tjäna sitt eget uppehälle, inklusive innehar ett tillräckligt sjukförsäkringsskydd, utan att använda offentliga medel. Uttag av vissa i utlänningslagen uppräknade förmåner anses i sammanhanget inte utgöra ett utnyttjande av offentliga medel. Som exempel på sådana förmåner kan nämnas barnbidrag, föräldrapenning, och viss form av utbildningsstöd. En utlänning som är ansluten till en lagstadgad sjukförsäkringskassa anses dessutom ha ett tillräckligt sjukförsäkringsskydd. Det finns därutöver vissa särskilda regler beroende på vilken grund en utlänning beviljas ett uppehållstillstånd.

Den som vistas i Tyskland med uppehållstillstånd som bland annat flykting, alternativt skyddsbehövande, på grund av familjeåterförening och vissa typer av arbete har rätt att delta i en integrationskurs vid första tillfället för beviljande av uppehållstillstånd. Integrationskursen syftar till att ge utlänningar tillräckliga kunskaper i det tyska språket. Kursen syftar även till att ge utlänningar grundläggande kunskaper om Tyskland rättssystem, kultur och historia, särskilt värderingar för demokratier och principerna om lika rättigheter, tolerans och religionsfrihet.

Kravet på att delta i integrationskursen är, med några undantag, obligatoriskt för de utlänningar som har rätt att delta och inte kan kommunicera på ett enkelt sätt på tyska, eller inte har tillräckliga kunskaper i tyska vid tidpunkten för utfärdandet av uppehållstillståndet. Detsamma gäller beträffande utlänningar som får bistånd och som förutsättning för biståndet ska gå integrationskursen. Det gäller även utlänningar som är i särskilt behov av integration och asylsökande som erhåller bistånd och som är ombedda att delta i integrationskursen.

Utlänningar med tidsbegränsat uppehållstillstånd ska nekas förlängning av sitt uppehållstillstånd vid upprepade och grova överträdelser av sin skyldighet att delta i integrationskursen. I vissa övriga fall får också en förlängning av uppehållstillståndet nekas om

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

utlänningen inte visar att han eller hon har integrerats i samhället. För det fall att det tidsbegränsade uppehållstillståndet förlängs ska det tidsbegränsade uppehållstillståndet som huvudregel förlängas med högst ett år, om utlänningen inte har fullföljt integrationskursen med godkänt resultat eller ännu inte har visat att han eller hon på annat sätt har integrerats i samhället.

Även i fråga om permanent uppehållstillstånd uppställs krav på utlänningens levnadssätt och försörjning. För att en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts därför bland annat att det inte finns hänsyn till allmän säkerhet eller ordning som utesluter att ett sådant tillstånd beviljas och att utlänningens försörjning är tryggad. Vidare måste utlänningen ha tillräckliga kunskaper i det tyska språket, ha grundläggande kunskaper om det rättsliga och sociala systemet och levnadssättet i Tyskland och ha tillräckligt med bostadsyta för sig själv och för eventuella familjemedlemmar. Kraven på tillräckliga kunskaper i det tyska språket och om samhället m.m. anses normalt uppfyllda om utlänningen har genomgått och blivit godkänd på ett integrationstest. Undantag från dessa två nämnda krav kan dessutom frångås om utlänningen inte kan uppfylla dem på grund av en fysisk eller psykisk sjukdom eller funktionsnedsättning.

Beslut om avlägsnande

Enligt den tyska utlänningslagen ska utlänningar vars vistelse i landet äventyrar den allmänna säkerheten och ordningen, den fria demokratiska grundordningen eller andra väsentliga intressen i Tyskland utvisas. Detta under förutsättning att det efter en avvägning mellan intresset av deras avlägsnande och deras individuella intresse av att stanna kvar i landet, med beaktande av alla omständigheter i det enskilda fallet, finns ett övervägande *allmänt intresse* av utlänningens avlägsnande.

Det allmänna intresset av att utvisa utlänningen anges i lagen vara *särskilt starkt* när utlänningen dömts till vissa i utlänningslagen angivna straff eller för vissa angivna brott. Detsamma gäller bland annat när utlänningen

- hotar den fria demokratiska grundordningen eller säkerheten i Tyskland; detta antas vara fallet om det finns anledning att tro

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

att utlänningen är eller har varit medlem i en organisation som stödjer terrorism, eller om utlänningen stödjer eller har stött en sådan organisation, eller förbereder eller har förberett ett allvarligt våldsbrott som hotar staten,

- var en av ledarna för en organisation som obestridligen förbjöds på grund av att dess syfte eller verksamhet strider mot strafflagen eller är riktad mot den konstitutionella ordningen,
- deltar i våldsamma aktiviteter för att uppnå politiska eller religiösa mål eller offentligt uppmanar till eller hotar med att använda våld, eller
- uppviglar andra till hat mot befolkningsgrupper.

Det allmänna intresset av att utvisa utlänningen anges som *starkt* bland annat när utlänningen

- använder heroin, kokain eller en jämförbar farlig drog och inte är beredd att genomgå nödvändig behandling eller undandragit sig sådan behandling,
- hindrar en person från att delta i landets ekonomiska, kulturella eller sociala liv genom otillbörliga medel, särskilt med användande av våld eller hot om våld,
- tvingar eller försöker tvinga en annan person att ingå äktenskap, eller
- har gjort sig skyldig till mer än enstaka eller ringa överträdelser av lagregler, domstolsavgöranden eller förelägganden, eller har begått ett brott utanför Tyskland som i Tyskland skulle betraktas som ett uppsåtligt allvarligt brott.

Samhällets intresse av att utvisa utlänningen ska som tidigare nämnts vägas mot utlänningens intresse av att stanna kvar i Tyskland. Vid denna avvägning ska särskilt avseende fästas vid utlänningens vistelsetid i landet, hans eller hennes personliga, ekonomiska och andra band till Tyskland och ursprungslandet eller en annan stat som är beredd att ta emot utlänningen, följderna av en utvisning för utlänningens anhöriga, och om utlänningen har levt laglydigt.

Utlänningens intresse att stanna i Tyskland anges i lagen vara *särskilt starkt* när

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- utlänningen har ett permanent uppehållstillstånd och har vistats lagligen i landet i minst fem år,
- utlänningen har ett tillfälligt uppehållstillstånd och är född i Tyskland eller kom till landet som minderårig och har vistats lagligen i landet i minst fem år,
- utlänningen har ett tillfälligt uppehållstillstånd, har lagligen vistats i Tyskland i minst fem år och sammanbor med en sådan utlänning som avses i föregående punkter som make, maka eller registrerad civil partner,
- utlänningen sammanbor med en tysk medborgare som är beroende av utlänningen eller är dennes civile partner i en familjeenhet eller ett registrerat partnerskap, utövar vårdnad och omsorg om en minderårig tysk medborgare eller rätt till umgänge med en sådan minderårig, eller
- i vissa fall när utlänningen har ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller humanitära skäl eller i vissa fall på grund av anknytning.

Utlänningens intresse av att stanna i Tyskland anges som *starkt* särskilt när

- utlänningen är minderårig och har ett tillfälligt uppehållstillstånd,
- utlänningen har ett tillfälligt uppehållstillstånd och har vistats lagligen i Tyskland i minst fem år,
- utlänningen utövar rätt till vårdnad och omsorg om en ogift minderårig som är lagligen bosatt i Tyskland eller utövar rätt till umgänge med en sådan minderårig,
- utlänningen är minderårig vars föräldrar eller förälder, som har rätt till vårdnad och omsorg, bor lagligen i Tyskland,
- fallet är sådant att hänsyn ska tas till ett barns bästa, eller
- utlänningen har ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl att visst slag.

Det kan slutligen nämnas att en utlännings uppehållstillstånd upphör att gälla vid beslut om utvisning.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

EES-medborgare och deras familjemedlemmar

I tysk rätt finns det en särskild lag, lagen om fri rörlighet för EU-medborgare (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern), som reglerar EES-medborgare och deras familjemedlemmars rätt att resa in och vistas i Tyskland.

En särskild bestämmelse innebär att en EES-medborgare eller dennes familjemedlemmar kan förlora rätten till inresa och vistelse i Tyskland. Denna regel motsvarar i stort artikel 27 och 28 i rörlighetsdirektivet. Dock uppställs i lagen vissa särskilda krav som måste vara uppfyllda för att det ska anses finnas tvingande hänsyn till allmän ordning för att en EES-medborgare eller dennes familjemedlem med permanent uppehållsrätt eller den som är minderårig ska förlora rätten till inresa och vistelse i Tyskland. Nämnda krav innebär normalt sett att EES-medborgaren eller dennes familjemedlem i fråga ska ha dömts till fängelse eller sluten ungdomsvård i minst fem år för ett eller flera uppsåtliga brott.

5.4.6 Storbritannien

Beslutande myndigheter

The Home Office[146] har det övergripande ansvaret för migrationsfrågor i Storbritannien, och UK Visas and Immigration (UKVI) är en del av Home Office och ansvarar för att handlägga och besluta i viserings- och uppehållstillståndsärenden. I fråga om EES-medborgare ska vissa typer av ärenden – där det kan bli aktuellt att vägra en EES-medborgare tillstånd att resa in eller vistas i Storbritannien – hänskjutas till Immigration Enforcement (IE) som också är en del av Home Office. Beslut om utvisning fattas av Foreign National Offender Returns Command (FNO RC).

Det är möjligt att överklaga ett begränsat antal typer av beslut till First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber).[147] I vissa fall kan det vara möjligt att överklaga beslut fattade av First-tier Tribunal till Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber). Det finns i vissa fall en möjlighet till ett slags administrativ överprövning i de fall det inte finns en rätt att överklaga ett beslut.

[146] The Home Office är det departement i Storbritannien som har hand om inrikesfrågor.
[147] Möjligheten att överklaga beslut finns numera generellt bara i ärenden som gäller mänskliga rättighet, asyl och vissa beslut som gäller EES-medborgare och schweiziska medborgare.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I de fall det helt saknas andra sätt att angripa ett beslut går det att få till stånd en laglighetsprövning i domstol av beslutet.[148]

Uppehållstillstånd och beslut om avlägsnande

I den brittiska utlänningslagen (Immigration Act 1971) regleras bland annat vilka som har en särskild status, the right of abode, som innebär en obegränsad rätt att resa in och vistas i Storbritannien. Denna status har exempelvis brittiska medborgare och medborgare i ett land i det brittiska samväldet.

Övriga utlänningar måste enligt den brittiska utlänningsregleringen (Immigration Rules) ha ett uppehållstillstånd i form av ”leave to enter” eller ”leave to remain”.[149] Ett sådant tillstånd är tidsbegränsat och kan förenas med olika villkor som till exempel att utlänningen ska ha ett ordnat boende och kunna försörja sig och eventuella anhöriga utan att använda sig av offentliga medel.

För att beviljas uppehållstillstånd på vissa grunder uppställs dessutom ytterligare krav. Exempelvis uppställs särskilda försörjningskrav för uppehållstillstånd vid familjeåterförening. För att bli beviljad uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening ska den sökande även uppfylla krav på kunskaper i engelska. Nämnda krav kan uppfyllas på olika sätt. Ett sätt är till exempel att sökanden kan visa att han eller hon medborgare i ett engelskspråkigt land, och ett annat sätt är att sökanden har klarat av ett godkänt språktest i engelska som fokuserar på färdigheterna tala och lyssna.[150] Vissa kategorier av utlänningar undantas dock från språkkravet. Exempelvis undantas utlänningar över 65 år och utlänningar som har ett fysiskt eller mentalt tillstånd som hindrar honom eller henne från att uppfylla kravet på kunskaper i engelska.

Det finns särskilda bestämmelser som ställer upp krav på utlänningens personliga lämplighet. Brister i utlänningens vandel kan leda till att dessa krav inte uppfylls och kan medföra att ett uppehållstillstånd nekas eller återkallas. Enligt vissa av dessa regler *ska*

[148] En sådan laglighetsprövning omfattar bland annat en prövning av beslutets laglighet, orimlighet eller irrationalitet, orätt eller oegentligheter i förfarandet.
[149] Leave to enter meddelas utlänning som befinner sig utomlands, medan leave to remain meddelas en utlänning som redan befinner sig i Storbritannien. Båda tillstånden ger utlänningen rätt att resa in och vistas i Storbritannien.
[150] För uppehållstillstånd på andra grunder kan utformningen av kunskapskraven i engelska vara delvis annorlunda utformade.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ett uppehållstillstånd nekas eller återkallas, medan enligt andra regler *får* ett uppehållstillstånd nekas eller återkallas. Beslut om att neka eller återkalla uppehållstillstånd på dessa grunder måste vara förenliga med reglerna i Genèvekonventionen och Europakonventionen. Det gäller oaktat om det enligt de nationella reglerna är obligatoriskt eller inte att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd.

En ansökan om uppehållstillstånd ska avslås om utlänningens närvaro i Storbritannien inte främjar det allmännas bästa på grund av hans eller hennes vandel, karaktär, samröre eller förbindelser eller av andra skäl (inkluderat fällande straffdomar som inte faller inom de särskilda reglerna om nekande eller återkallande av uppehållstillstånd på grund av brottslighet). Ett uppehållstillstånd ska dessutom även återkallas om en utlännings närvaro i Storbritannien inte främjar det allmännas bästa. Bestämmelsen är alltså tänkt att förhindra att utlänningar som utgör ett hot mot det brittiska samhället från att komma in eller vistas i landet. För att ett rimligt och proportionerligt beslut ska kunna fattas i det enskilda fallet måste både faktorer som talar till utlänningens fördel och nackdel beaktas och vägas mot varandra. Denna grund för att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd kan aktualiseras av en mängd olika skäl, exempelvis olika typer av klandervärt beteende som inte leder till en fällande dom. Andra exempel är följande:

- utlänningen utgör ett hot mot nationell säkerhet, inkluderat involvering i terrorism och medlemskap i förbjudna organisationer,
- utlänningen har ägnat sig åt extremism eller annat oacceptabelt beteende,
- utlänningen har begått allvarlig brottslighet,
- utlänningen har samröre med personer som är involverade i terrorism, extremism, krigsförbrytelser eller brottslighet,
- utlänningens inresa eller vistelse i landet missgynnar Storbritanniens internationella förbindelser med andra länder,
- det finns tillförlitlig information om att utlänningen varit inblandad i krigsförbrytelser eller brott mot mänskligheten, eller
- utlänningen sannolikt kommer att uppvigla till störande av den allmänna ordningen.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Förutsättningarna för att vägra eller återkalla ett uppehållstillstånd till följd av uppvigling till störande av den allmänna ordningen och samröre med kriminella ska utvecklas något ytterligare. I fråga om uppvigling till störande av den allmänna ordningen innefattar det beteende såsom att hålla eller ha för avsikt att hålla tal (eller liknande) i syfte att uppmana till etnisk och rasistisk, religiöst eller annat diskriminerande våld. Det kan även innefatta situationer där utlänningen kan ha extrema åsikter som kan leda till civila oroligheter eller brott mot lagstiftningen om han eller hon ger uttryck för sina åsikter. Likaså kan det innefatta situationer där utlänningen förespråkar eller är involverad i upplopp eller våldsamma sammandrabbningar. Utlänningens agerande måste inte vara politiskt motiverat. Exempelvis kan en känd fotbollshuligan anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen.

Om det finns övertygande bevisning för att en utlänning, antingen i Storbritannien eller utomlands, har eller har haft samröre med kriminella gäng eller kända kriminella personer kan det utgöra grund för att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd. Det är dock inte tillräckligt att utlänningen känner ett kriminellt gäng eller kriminella personer. Både utlänningens eget agerande och det agerande som gängen eller de kriminella uppvisar bör beaktas vid bedömningen om det finns grund för att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd. Ju mer senior eller involverad en utlänning är i ett kriminellt gäng, eller ju mer framträdande och aktivt ett kriminellt gäng är, desto mer sannolikt är det att det är motiverat att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd.

Ett uppehållstillstånd ska både nekas och återkallas på grund av viss angiven brottslighet. Reglerna kan skilja sig något åt beroende på exempelvis enligt vilken grund en utlänning har sitt uppehållstillstånd. Ett uppehållstillstånd ska dock normalt nekas eller återkallas om utlänningen har dömts för ett brott i Storbritannien eller utomlands till tolv månaders fängelse eller mer, eller är en återfallsförbrytare som visar särskild likgiltighet inför lagen, eller har begått ett eller flera brott som har orsakat allvarlig skada.

Brott mot eller överträdelser av tullagstiftningen får i vissa fall läggas till grund för att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd oaktat om utlänningen har åtalats för brott.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Ett uppehållstillstånd får också nekas eller återkallas vid viss form av hemlöshet[151] och om utlänningen i fråga vid upprepade tillfällen har nekat erbjudande om lämpligt stöd och ägnat sig åt ihållande antisocialt beteende.

I fråga om permanenta uppehållstillstånd uppställs också krav på kunskaper i engelska och utlänningen måste också klara av ett särskilt test, Knowledge of Life in the UK Test, som omfattar frågor om Storbritanniens historia, politik och kultur[152]. Vidare uppställs det krav på att utlänningen har god vandel. Fällande domar i brottmål, bland andra indikatorer på att utlänningen inte uppfyller kravet på god vandel, kan vara en potentiell grund för att neka ett permanent uppehållstillstånd.

En utlänning kan utvisas om han eller hon dömts för ett brott till minst tolv månaders fängelse, eller om en utvisning i övrigt kan anses vara till gagn för det allmännas bästa. Det senare är bland annat fallet om utvisningen sker av hänsyn till nationell säkerhet eller med anledning av inblandning i vapenbrott eller allvarliga narkotikabrott oavsett längden på det utdömda straffet. Likaså kan det vara aktuellt med utvisning om det finns övertygande skäl att anta att utlänningens beteende eller närvaro i Storbritannien har eller kommer att orsaka allvarlig skada, trots att utlänningen ännu inte dömts för ett brott. En utlänning kan även utvisas om han eller hon är make/maka, registrerad partner eller underårigt barn till en utlänning som har eller ska utvisas.

Ett beslut om utvisning ska dock inte fattas om utlänningens avlägsnande från landet skulle strida mot Storbritanniens förpliktelser eller åtaganden enligt Genèkonventionen eller Europakonventionen . Skulle ett avlägsnande inte stå i strid med ett sådant åtagande finns det en presumtion för utvisning givet att de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda. Vidare har det i den brittiska lagstiftningen konkretiserats när ett beslut om utvisning ska anses stå i strid med artikel 8 i Europakonventionen.

[151] Lagstiftningen tar primärt sikte på uteliggare eller folk som sover utomhus för att de saknar ett boende.
[152] Vissa utlänningar är undantagna från att avklara Knowledge of Life in the UK Test. Detta är exempelvis fallet gällande utlänningar under 18 år och över 65 år. Även utlänningar som har ett långvarigt fysiskt eller psykiskt tillstånd kan undantas från kravet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

EES-medborgare och deras familjemedlemmar

Storbritanniens utträde ur Europeiska unionen, brexit, påverkade särskilt rättigheterna och statusen för EES-medborgare. Innan brexit hade dessa medborgare rätt att bo, arbeta och studera och röra sig fritt i hela Storbritannien enligt den EU-rättsliga principen om fri rörlighet. Efter brexit är Storbritanniens invandringssystem nu uppbyggt kring särskilda grunder för EES-medborgare att resa in eller vistas i Storbritannien beroende på om de redan är bosatta i Storbritannien eller planerar att resa in i landet. Det finns till exempel ett särskilt tillstånd för familjemedlemmar till EES-medborgare som vill ansluta sig till sin familj i Storbritannien. För EU-medborgare som flyttade till Storbritannien senast den 31 december 2020 finns ett särskilt uppehållstillstånd – så kallat EU Settled Status – och sista datum för att ansöka om sådan status var i normalfallet den 30 juni 2021.

Reglerna för att på grund av bristande vandel vägra en EES-medborgare tillstånd att resa in och vistas i Storbritannien är vidlyftiga och relativt invecklade, och kommer endast att återges i grova drag. Om en utlänning ska vägras inresa eller vistelse i Storbritannien i anledning av omständigheter hänförliga till utlänningens beteende eller andra omständigheter som inträffat innan den 31 december 2020 gäller de äldre reglerna som gällde när Storbritannien var medlem i EU. Nämnda regler motsvarar i stora drag artikel 27 och 28 i rörlighetsdirektivet. Det är dock andra regler som gäller om en utlännings beteende eller andra omständigheter som inträffat efter den 31 december 2020 ska läggas till grund för att neka en EES-medborgare tillstånd att resa in eller vistas i Storbritannien. I nämnda fall kan en EES-medborgare nekas att resa in eller vistas i Storbritannien om sökandens närvaro i landet inte främjar det allmännas bästa. Det innebär att det kan finnas grund för att neka en EES-medborgare tillstånd att resa in eller vistas i Storbritannien med anledning av att vederbörandes karaktär, beteende eller uppförande, eller samröre eller förbindelser utgör ett hot mot det brittiska samhället.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

5.5 Ett grundläggande krav på vandel återinförs i utlänningslagen

Förslag: Det ska återinföras ett grundläggande vandelskrav för att en utlänning ska få resa in eller vistas i Sverige.

Begreppet vandel ska i utlänningslagen definieras som ett krav på att en person lever på ett hederligt och skötsamt sätt, och därmed följer gällande författningar samt i Sverige tillämpbara avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter.

5.5.1 Bakgrund

I vårt uppdrag ingår att se över kravet på en utlännings 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.

I direktiven anges att det är angeläget att även andra brister i levnadssättet än brottslig verksamhet ska kunna leda till såväl avslag på ansökningar om uppehållstillstånd som återkallelse av uppehållstillstånd. I vårt uppdrag ingår därför att analysera och föreslå hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av andra brister i levnadssättet än brott kan utökas.

Utgångspunkten är att förslagen om sådana krav bör omfatta alla uppehållstillstånd som inte bygger på EU-rätten. I detta ligger att vi ska ta ställning till vilket agerande eller vilka omständigheter som är relevanta och befogade att beakta för vad som utgör en brist i levnadssättet.

I direktiven anges även att kraven på en utlännings levnadssätt vid avvisning som utgångspunkt ska motsvara de krav som föreslås ska gälla i tillstånds- och återkallelseärenden.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

5.5.2 Vandelsprövningen enligt gällande rätt

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. UtlL, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, ska det särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet (5 kap. 17 § första stycket UtlL).

I fråga om de tillståndsgrunder som är undantagna från bestämmelsens tillämpningsområde gäller i stället andra regler som i allt väsentligt har sin grund i EU-rätt och andra internationella åtaganden (se bland annat 5 kap. 3 § och 17 a § första stycket 3 UtlL).

Både domar som fått laga kraft och andra lagföringar, såsom godkända strafföreläggande, kan beaktas vid prövningen. Även en överklagad brottmålsdom som inte fått laga kraft kan – åtminstone för tillfället – beaktas.[153] I rättstillämpningen har det också inneburit att en utlänning har nekats uppehållstillstånd om han eller hon har gjort sig skyldig till brott.[154]

Bestämmelsen i 5 kap. 17 § UtlL ger till sin ordalydelse även visst utrymme för att beakta annan misskötsamhet. Enligt förarbetsuttalanden är det dock endast när det är fråga om brottslighet som ligger på gränsen till vad som ensamt kan hindra uppehållstillstånd som annan misskötsamhet bör kunna vägas in. Det måste då vara fråga om förhållanden som är otvetydigt konstaterade, exempelvis en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom.[155] Det kan också handla om att utlänningen har misskött en tidigare utdömd påföljd.[156] I övrigt ges det i rättskällorna inga ytterligare konkreta exempel på vilken misskötsamhet som kan beaktas vid prövningen av om ett uppehållstillstånd ska beviljas. Utrymmet för att beakta andra brister i vandeln än brottslighet får dock anses begränsat.

Det kan i sammanhanget även nämnas att ett permanent uppehållstillstånd endast får beviljas om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas (5 kap. 7 § 2 UtlL).

I förarbetena understryks att det inte enbart är vid grövre brottslighet som ett permanent uppehållstillstånd kan nekas. Det kan

[153] Prop. 2021/22:224 s. 120.
[154] MIG 2013:13, MIG 2019:23 och MIG 2024:13.
[155] Prop. 2004/05:170 s. 202 och s. 284.
[156] Se Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen – med kommentarer (14 juni 2024, JUNO), kommentaren till 5 kap. 17 §.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

förekomma fall då även mindre grov brottslighet i förening med allvarlig misskötsamhet väcker tveksamhet om huruvida ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Det är dock inte tillräckligt med mer bagatellartade förseelser.[157]

I rättstillämpningen har också andra omständigheter än brottmålsdomar vägts in i bedömningen. Det förefaller dock som att brottslighet och misstankar om brott har getts särskild tyngd vid bedömningen. I ett avgörande från Migrationsöverdomstolen som avsåg tillämpningen av 5 kap. 7 § UtlL i en tidigare lydelse bedömdes skäliga misstankar om våldsbrott som antecknats i misstankeregistret och tidigare utfärdat besöksförbud, väcka tveksamhet kring utlänningens förväntade levnadssätt[158]. I ett senare avgörande ansågs den omständigheten att en utlänning hade ett arbete som han skötte väldigt bra och att han hade fast bostad, tala för att han skulle beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Att han för ett antal år sedan dömdes för misshandel ansågs dock väcka tveksamhet kring hans levnadssätt. Han beviljades därför inget permanent uppehållstillstånd.[159]

Vidare finns det vissa möjligheter att återkalla en utlännings uppehållstillstånd på grund av bristande vandel. Ett sådant tillstånd kan återkallas dels om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett arbetstillstånd, dels om utlänningen kan antas komma att bedriva viss angiven farlig eller säkerhetshotande verksamhet (7 kap. 3 § första stycket 1 och 3 UtlL). Om en utlänning i övrigt begår brott finns det ingen grund för att återkalla hans eller hennes uppehållstillstånd. En utlänning kan däremot utvisas av allmän domstol enligt reglerna i 8 a kap. UtlL, varvid ett eventuellt uppehållstillstånd också förfaller.

En utlänning kan dessutom bland annat avvisas om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att han eller hon har ett sådant tillstånd (8 kap. 3 § första stycket 2 UtlL). Detsamma gäller om utlänningen kan antas begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land (8 kap. 3 § första stycket 3 UtlL). En utlänning kan även avvisas om han eller hon på grund av tidigare

[157] Prop. 2020/21:191 s. 70.
[158] MIG 2010:19.
[159] MIG 2023:1.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spionerі eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land (8 kap. 3 § första stycket 4 UtlL).

I fråga om avvisningsgrunden ”oärlig försörjning”, har den med tiden fått ett alltmer begränsat tillämpningsområde, från att tidigare ha varit tillämplig på ”osedlig eller annars förkastlig verksamhet”.[160] I praktiken är det alltså främst bristande vandel i form av befarad brottslighet som kan läggas till grund för ett beslut om avvisning enligt de materiella avvisningsgrunderna.

Sammantaget finns det alltså enligt dagens regelverk endast begränsade möjligheter att beakta andra brister i levnadssättet, eller vandeln, än brottslighet.

5.5.3 Ett krav på vandel ska återinföras

Det är av avgörande vikt att utlänningar i Sverige följer lagar och andra författningar, lever på ett skötsamt och hederligt sätt samt respekterar grundläggande svenska värderingar och levnadssätt. Det är också en viktig förutsättning för det allmännas förtroende för migrationspolitiken. Kravet på laglydnad och ett i övrigt skötsamt levnadssätt bör visserligen gälla lika för svenska medborgare och utlänningar. Det är däremot endast svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas här i landet. Det är därför av vikt att det ställs krav på en utlännings levnadssätt eller vandel om han eller hon ska ha rätt att vistas i Sverige. Brister en utlänning på ett avgörande sätt i detta avseende bör det som utgångspunkt också finnas en möjlighet att vägra honom eller henne rätt att vistas här i landet.

Nuvarande regelverk, där kraven på en utlännings levnadssätt i princip uteslutande tar sikte på brottslig verksamhet, kan inte anses tillfredsställande. Enligt den ordning som gällde i tidigare utlänningslagar – och fram till 1989 års utlänningslag – kunde en utlänning i relativt hög utsträckning vägras rätt att vistas här i landet om han eller hon gjort sig skyldig till brott eller om det fanns andra brister i dennes levnadssätt eller vandel. Vi bedömer därför att ett vandelskrav – som även tar sikte på andra brister i levnadssättet än brottslighet – ska återinföras i utlänningslagen.

[160] Jfr prop. 1979/80:96 s. 119.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Utrymmet för att av vandelsskäl neka eller återkalla ett uppehållstillstånd som bygger på EU-rätten är dock begränsat. Det finns däremot vissa rättsliga möjligheter att vägra en utlänning ett sådant uppehållstillstånd på grund av bristande vandel. Ofta anges beträffande sådana uppehållstillstånd att de får vägras om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (se till exempel 5 kap. 3 § och 17 a § första stycket 3 UtlL). Det är dock EU-rättsliga begrepp och tolkas ytterst av EU-domstolen. Den närmare innebörden av dessa begrepp utvecklas i avsnitt 4.12. Det är därför gällande uppehållstillstånd som inte vilar på EU-rättslig grund som det finns ett reellt utrymme för lagstiftaren att ställa upp vandelskrav genom nationella bestämmelser. Vårt förslag om ett återinfört vandelskrav är därför också inriktade på dessa uppehållstillstånd.

5.5.4 Val av vandelsbegrepp

Vi föreslår alltså ett återinfört vandelskrav som innebär att även andra brister i levnadssättet än brott ska kunna ha betydelse för frågan om uppehållstillstånd och avvisning. Vi har analyserat om begreppet hederligt levnadssätt, levnadssätt eller vandel är mest ändamålsenligt att använda för vandelskravet.

Som redovisats närmare i avsnitt 5.2 föreskrivs ett vandelskrav, som innebär att utlänningen ska ha *haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt*, för att han eller hon ska beviljas svenskt medborgarskap efter ansökan (11 § 5 lagen om svenskt medborgarskap). Vid prövningen av om vandelskravet är uppfyllt kan det beaktas om utlänningen är kriminellt belastad, har skulder, utgör en säkerhetsrisk, har varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över en organisation med verksamhet innefattande grova övergrepp, eller om det på annat sätt skulle vara stötande för rättskänslan att bevilja den sökande svenskt medborgarskap. Nuvarande tillämpning av vandelskravet i medborgarskapslagstiftningen tar alltså sikte på såväl avsaknaden av brottslighet som annan missskötsamhet.

Vi föreslår ett *återinfört* vandelskrav som innebär att andra vandelsbrister än brottslighet kan beaktas i högre utsträckning än enligt dagens regelverk. Det hade därför kunnat övervägas att i utlänningslagen föra in vandelskravet ”hederligt levnadssätt”, eftersom mot-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

svarande krav i medborgarskapslagstiftningen även avser andra vandelsbrister än brottslighet. Det riskerar dock att medföra en situation där begreppet ”hederligt levnadssätt” får delvis olika innebörd i utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, trots att kravet formuleras på liknande sätt i respektive lagstiftning. För att undvika det bör inte vandelskravet ”hederligt levnadssätt” föras in i utlänningslagen.

I tidigare utlänningslagar och annan reglering har, i den mån det överhuvudtaget angavs ett vandelskrav i lagtexten, begreppet ”vandel” använts. Enligt 1954 års utlänningskungörelse fick ett bosättningstillstånd (numera permanent uppehållstillstånd) inte meddelas en utlänning ”beträffande tvekan råder om hans vandel”. I 1980 års utlänningslag angavs att ett uppehållstillstånd ”får vägras en utlänning på grund av hans vandel”. I 1989 års utlänningslag gällde vandelsvillkoret ”fört en hederlig vandel”. Som redogjorts för tidigare var det möjligt att i vart fall fram till 1989 års utlänningslag i relativt stor utsträckning även beakta andra brister i vandeln än brottslighet (läs mer i avsnitt 5.1). Begreppen ”vandel” och ”vandelsprövning” förekommer också i förarbeten till annan gällande förvaltningsrättslig lagstiftning i fråga om vandelskrav som tar sikte på en persons brottsliga förflutna, men också på en persons beteende och skötsamhet i övrigt. Det kan exempelvis vara fråga om alkohol- eller narkotikamissbruk eller misskötsel av betalningar av skatter eller skulder. Som exempel kan nämnas den vandelsprövning som görs vid en bedömning av om ett taxitrafik- eller serveringstillstånd ska beviljas (läs mer i avsnitt 5.3). Begreppen förekommer även i såväl förarbeten som i Migrationsöverdomstolens praxis i fråga om de vandelskrav som ställs upp i utlänningslagen.[161]

Enligt vår uppfattning framstår vandelsbegreppet därmed som juridiskt inarbetat och väl lämpat för ett vandelskrav som avser att innefatta en mer allsidig prövning av en utlännings levnadssätt. Visserligen hade begreppet ”levnadssätt” kunnat användas i stället för begreppet ”vandel”, med motiveringen att vandelsbegreppet kan framstå som något ålderdomligt. Ordet ”levnadssätt” förekommer också redan i nuvarande vandelskrav för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § UtlL, enligt vilket både brottslighet och i viss mån annan misskötsamhet kan beaktas. Med hänsyn till att det i vårt

[161] Se till exempel MIG 2023:1 och MIG 2024:12 samt i beslut om prövningstillstånd 2019-04-04 i mål UM 2892-19 och 2019-09-16 i mål UM 2892-19.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

uppdrag ingår att föreslå utökade möjligheter att beakta andra brister i en utlännings levnadssätt än brottslighet bedömer vi dock att något annat begrepp än de som redan förekommer i befintliga vandelskrav i utlänningslagen bör användas. Dessutom är begreppet ”levnadssätt”, jämfört med vandelsbegreppet, också ett mer vardagligt begrepp vilket kan göra att det framstår som mindre konkret och precist än begreppet ”vandel”.[162]

Det bör dock i sammanhanget uppmärksammas att regeringen år 1994, i fråga om 1989 års utlänningslag, föreslog att vandelsvillkoret ”fört en hederlig vandel” skulle bytas ut mot ”leva skötsamt och hederligt”[163]. Det föreslogs bland annat efter påpekande från Lagrådet att beskrivningen var för snäv på så sätt att det inte borde vara avsett att endast kräva att utlänningen ska vara hederlig, utan även skötsam i sitt levnadssätt.[164]

Socialförsäkringsutskottet ansåg dock att betydelsen av ordet ”skötsamt” är tänjbar. Utskottet ansåg därför att uttrycket ”hederlig vandel” bättre motsvarade de krav som ska ställas på utlänningen enligt propositionen. Utskottet ansåg inte att uttrycket utesluter att man i bedömningen av utlänningens levnadssätt kan väga in att han eller hon är misskötsam.[165]

Enligt vår uppfattning framstår det som tydligt att en prövning av en utlännings vandel både historiskt och i nutid innefattat en bedömning av en person skötsamhet. Vi bedömer därför att det inte är nödvändigt att i lagtexten komplettera vandelsbegreppet med ett annat begrepp för att tydliggöra att utlänningens misskötsamhet kan vägas in i vandelsprövningen. Vi gör därmed en annan bedömning än den som gjorts i betänkandet om Skärpta krav för svenskt medborgarskap (SOU 2025:1). I nämnda betänkande föreslås det nämligen ställas upp ett krav på att sökanden ”haft och kan förväntas komma att ha ett skötsamt och hederligt levnadssätt i och utanför Sverige” för att bland annat markera att vandelskravet även innefattar ett krav på ett skötsamt levnadssätt.[166]

För att undvika godtycklighet i bedömningen av en utlännings vandel anser vi vidare att begreppet bör få en så tydlig definition som möjligt. En grundläggande förutsättning för ett utvidgat och

[162] Jfr prop. 1999/2000:147 s. 47.
[163] Prop. 1994/95:179, Ändringar i utlänningslagen.
[164] Prop. 1994/95:179 s. 115.
[165] Bet. 1994/95:SFU16.
[166] SOU 2025:1 s. 249 f. och s. 493 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

förtydligat vandelskrav är att prövningen kan ske på ett rättssäkert och förutsebart sätt utifrån objektivt konstaterbara fakta. Begreppet behöver därför få en så tydlig förklaring som möjligt, för att över tid stadigt kunna grunda sig på de rådande svenska värderingar som ligger till grund för våra grundlagar och på dessa vilande övriga författningar. Vi menar att en tydlig, transparent och konsekvent tillämpning av regelsystemet i kombination med en utvecklande rättspraxis från Migrationsöverdomstolen – där hänsyn också kan tas till samhällsutvecklingen på ett rättssäkert sätt – bör kunna motverka att godtyckliga bedömningar görs.

Med dessa utgångspunkter kommer vi i nästa avsnitt redogöra för vad som ska avses med bristande vandel.

5.5.5 Vandelsbegreppets innebörd

Betydelsen av ett vandelsbegrepp i en nutida lagstiftning

Även om det enligt gällande rätt så gott som enbart är brottslig verksamhet som kan kopplas till vandelskravet har det historiskt sett ställts upp olika krav på en utlännings vandel även i andra avseenden. Enligt den ordning som gällde i tidigare utlänningslagar – och fram till 1989 års utlänningslag – kunde som tidigare nämnts en utlänning i relativt hög utsträckning vägras rätt att vistas här i landet om han eller hon gjort sig skyldig till brott eller om det fanns andra brister i dennes vandel. Tidigare var det alltså exempelvis möjligt att inom ramen för en vandelsprövning ta hänsyn till sådana omständigheter som att utlänningen hade försummat att betala sina skulder eller att han eller hon hade ett alkohol- eller narkotikamissbruk (läs mer i avsnitt 5.1).

I andra jämförbara länder såsom Danmark, Tyskland och Storbritannien, förekommer dessutom krav på en utlännings levnadssätt som även är inriktade på andra aspekter än brottslig verksamhet (läs mer i avsnitt 5.4). Det är dessutom vanligt förekommande i annan förvaltningsrättslig lagstiftning att det görs en vandelsprövning när en enskild exempelvis söker vissa tillstånd eller svenskt medborgarskap. Inom ramen för en sådan prövning görs i regel en helhetsbedömning av en persons levnadssätt där omständigheter som laglydnad, ekonomisk skötsamhet och i vissa fall missbruk av

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

alkohol eller narkotika kan inverka på möjligheterna att beviljas eller behålla ett tillstånd (läs mer i avsnitt 5.3).

Ett uppehållstillstånd kan dock i många fall antas vara av särskilt stor betydelse för en enskild. Detta inte minst eftersom ett beslut om avslag eller återkallelse av ett uppehållstillstånd i praktiken innebär att utlänningen ska avlägsna sig ur landet eftersom sådana beslut som huvudregel ska förenas med ett avlägsnandebeslut (8 kap. 16 § UtlL). Det kan därför knappast komma i fråga att myndigheter och domstolar, vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska beviljas eller återkallas, ska göra skönsmässiga bedömningar av närmast moralisk karaktär.

Möjligheterna att beakta historiskt relevanta aspekter bör dessutom i viss mån vara begränsade inom ramen för en nutida vandelsprövning. Detta beror på att såväl samhället som rådande normer och värderingar i många avseenden har ändrats sedan begreppet förekom i äldre utlänningslagar. Ett återinfört vandelskrav – som i hög utsträckning även tar sikte på annat än brottslighet – ska i materiellt hänseende därför självfallet inte vara identiskt med de vandelskrav som funnits i tidigare utlänningslagar. Det ska vara anpassat och utformat efter nuvarande förhållanden och behov, vilket får anses vara avgörande för regleringens legitimitet. Som exempel kan nämnas att historiskt sett har det faktum att en utlänning är en kringresande försäljare betraktas som en vandelsbrist, medan det i dagens samhälle är ett accepterat försörjningssätt. Trots det bör ledning i viss mån kunna hämtas från den betydelse och innebörd som begreppet haft i äldre utlänningslagar.

Att en utlänning inte visar respekt för över tid gällande svenska värderingar och handlingssätt ser vi som en omständighet av betydelse vid bedömningen av hans eller hennes vandel. Det som närmast avses här är ett sådant handlande, som även om det utfördes av en svensk medborgare, skulle anses vara en bristande respekt för de grundläggande värderingar och principer som utgör det svenska statsskickets grunder. Med utgångspunkt i att våra av riksdagen och regeringen beslutade författningar ska anses vara grundade på svenska värderingar och handlingssätt blir utlänningens efterföljd av i Sverige tillämpliga författningar en objektivt tydlig konstaterbar omständighet för bland annat en sådan vandelsprövning.

Brottslighet får visserligen typiskt sett anses ge uttryck för den allvarligaste formen av bristande vandel. En utlänning kan dock ha

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

omfattande och väl dokumenterade brister i sin vandel – utöver brottslighet – som dessutom kan inverka menligt på andra. Det kan vara fråga om allvarliga brister i vandeln som tangerar brottslighet, eller som är nära förknippat med brottslighet eller annan otillåten verksamhet. Det kan också vara fråga om ett sådant beteende, handlingssätt eller misskötsamhet som samhället i övrigt motverkar, även om det inte nödvändigtvis är straffbelagt. Exempelvis kan det röra sig om klara fall av ovilja att betala sina skulder, missbruk av välfärdssystemet eller annan bristande regelefterlevnad. Det kan också vara fall där utlänningen har ett samröre eller deltar i kriminella nätverk eller våldsbejakande organisationer. Även sådana brister i vandeln kan, enligt vår uppfattning, i likhet med brottslighet ge uttryck för att en utlänning inte rättar sig efter svenska lagar och därmed grundläggande svenska värderingar och handlingssätt. Sådana brister i vandeln bör, i likhet med brottslighet, därför kunna inverka på en utlännings möjligheter att resa in och vistas i Sverige.

Lagreglering av innebörden av begreppet vandel

Frågan är också i vilken mån innebörden av vandelsbegreppet ska regleras i utlänningslagen. I propositionen vid införandet av ett vandelskrav för permanenta uppehållstillstånd framfördes att det inte är lämpligt att i lagstiftningen närmare reglera vilka överväganden som ska göras vid prövningen av vandelskravet. En sådan detaljeringsgrad skulle motverka syftet med att åstadkomma en flexibel reglering som är hållbar över tid. Samtidigt betonades i propositionen att hänsyn skulle kunna tas till omständigheterna i det enskilda fallet där också utvecklingen i rättspraxis kunde beaktas.[167]

Vi instämmer i den bedömning som gjordes i propositionen, dvs. att det som utgångspunkt är viktigt att lagstiftningen får vara flexibel i förhållande till vilka aspekter som är att anse som relevanta vid en vandelsprövning. Det är svårt att på förhand avgöra vad som i ett enskilt fall är att bedöma som en bristande vandel, eftersom bedömningen omfattar olika aspekter som i sig kan väga olika tungt från fall till fall. Dessutom är det svårt att förutse vad som i framtidens samhälle kan bedömas vara ett klandervärt bete-

[167] Prop. 2020/21:191 s. 69 f.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ende, vilket likaså motiverar en flexibilitet i lagstiftningen. I likhet med vad som anfördes i propositionen i det nyss nämnda lagstiftningsärendet anser vi därför att rättstillämpningen får en viktig uppgift när det gäller utvecklingen av innebörden av begreppet vandel.

Det är alltså inte aktuellt att i detalj reglera vad som kan anses utgöra bristande vandel. Om en bredare vandelsprövning återinförs i utlänningslagstiftningen får det enligt vår uppfattning dock, med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet, anses vara påkallat att ge vandelsbegreppet en legaldefinition. Därigenom sätts också de yttersta ramarna för vilka omständigheter som kan beaktas vid vandelsprövningen. Genom att definitionen av vandelsbegreppet placeras i 1 kap. UtlL behöver omfattningen av begreppet inte anges varje gång vandel nämns i lagtexten. Vandelsbegreppet ska vara inriktat på att en utlänning lever på ett hederligt och skötsamt sätt. Det innefattar att utlänningen följer gällande författningar och i Sverige verkställbara avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter. Det innebär alltså att brottslighet, men även annan bristande regelefterlevnad som inte är straffsanktionerad, omfattas av vandelsbegreppet. Detsamma gäller ett i övrigt ohederligt eller misskötsamt leverne som inte nödvändigtvis också innefattar en bristande regelefterlevnad, men som däremot motverkas av samhället. Uppgifter om en utlännings vandel i utlandet – i den mån sådana finns tillgängliga – kan också beaktas. Dock med den begränsningen att efterföljd av ett avgörande eller beslut som inte kan eller får verkställas i Sverige inte kan läggas till grund för en bedömning av utlänningens vandel.

Vi anser att det – i syfte att ge viss ledning till rättstillämparen – finns skäl att lyfta fram ett antal aspekter som vi bedömer bör beaktas i en samlad prövning av en utlännings vandel. Utöver att någon har dömts för brott bör det alltså – utan att öppna för subjektiva och godtyckliga bedömningar – gå att urskilja ett antal konstaterbara brister i en utlännings vandel som är så tydliga och klara att de kan läggas till grund för avvisning samt att vägra en utlänning uppehållstillstånd eller återkalla ett sådant tillstånd.

I följande avsnitt kommer vi att redogöra för vissa aspekter som vi har identifierat som bristande vandel och ge viss ledning i hur rättstillämparen kan bedöma dem.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

5.5.6 Vissa aspekter som särskilt ska beaktas vid prövningen av en utlännings vandel

Bristande regelefterlevnad och skulder

Som utgångspunkt ska all brottslighet kunna beaktas vid en vandelsprövning. Bristande regelefterlevnad i övrigt, alltså även sådan som inte avser brottslighet, bör också kunna beaktas som bristande vandel. Det kan exempelvis vara fallet om utlänningen har gjort sig skyldig till mer än en enstaka eller ringa överträdelse av lagregler eller bristande efterföljelse av domstolsavgöranden eller förelägganden. Det kan exempelvis komma till uttryck genom att utlänningen påförs avgifter eller åläggs viten för att han eller hon inte har följt ett myndighetsbeslut.

Ett annat typfall av bristande regelefterlevnad är olika former av bidragsfusk eller missbruk av välfärdssystemet. En utlänning som är bosatt i Sverige är berättigad till olika förmåner eller ersättningar från det offentliga. Det är bland annat fallet gällande de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna enligt socialförsäkringsbalken, försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) och insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade[168]. En sådan bristande regelefterlevnad kan – i de fall utlänningen inte också dömts för brott – företrädesvis konstateras genom beslut om återkrav som fått laga kraft och som har sin grund i att utlänningen medvetet har förorsakat att en ersättning eller förmån felaktigt har beviljats. Det kan exempelvis vara fråga om att utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter till grund för en ansökan om en förmån eller ersättning. I vissa fall skulle möjligen även återkrav som är grundade på att utlänningen vid upprepade tillfällen handlat vårdslöst eller oaktsamhet kunna beaktas. Om utlänningen däremot har varit i god tro eller inte har orsakat att en förmån eller ersättning felaktigt har beviljats kan det knappast anses ge uttryck för en bristande vandel.

Naturligtvis bör omständigheter som återkravets storlek och om det är fråga om ett enskilt eller flera återkrav som har riktats mot utlänningen vägas in i bedömningen. I många fall borde det

[168] I sammanhanget bör dock den pågående Utredningen om en ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare uppmärksammas. Nämnda utredning ska enligt dess direktiv bland annat analysera på vilket sätt utlänningar ska behöva kvalificera sig till olika förmåner, såsom ekonomiskt bistånd och bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner (Dir. 2023:149).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

inte finnas anledning att beakta enstaka eller ringa fall av återkrav inom ramen för vandelsprövningen.

I vandelsprövningar enligt annan gällande lagstiftning kan exempelvis skulder vanligen innebära att en person inte anses uppfylla vandelsvillkoret, åtminstone om skulderna beror på att personen är ovillig att göra rätt för sig (se bland annat avsnitt 5.2.2 och 5.3). I 1954 års utlänningslag fanns det dessutom en särskild regel om utvisning som tog sikte på de fall en utlänning gång efter annan undandrog sig sina förpliktelser gentemot det allmänna och enskild (exempelvis genom underlåtelse att betala skatter och underhållsbidrag). I motiven anfördes egentligen aldrig några särskilda principiella skäl till att regeln senare upphävdes. Däremot angavs exempelvis att en indrivning av skulderna kunde försvåras av att utlänningen utvisades (se avsnitt 5.1.6).

Inom ramen för ett återinfört vandelskrav i utlänningslagen bör skulder, både till det allmänna eller enskilda, beaktas som bristande vandel. Det kan röra sig om obetalda skatter, böter, avgifter eller att utlänningen inte har betalat underhållsbidrag. Det kan även röra sig om skulder till privata företag eller andra enskilda som har lämnats över till Kronofogdemyndigheten.

Att en utlänning har obetalda skulder bör emellertid inte ensamt anses ge uttryck för en bristande vandel. Det bör också krävas att utlänningen har visat en regelmässig ovilja att göra rätt för sig. En enstaka skuld eller ett färre antal skulder av ringa omfattning bör därför inte beaktas inom ramen för vandelsprövningen. Om det däremot kan konstateras att utlänningen har ett flertal skulder eller om det på något annat sätt kommer fram att utlänningen regelmässigt har underlåtit att fullgöra sin betalningsskyldighet bör det få betydelse för vandelsprövningen. Det bör i ett sådant fall vara utlänningens ansvar att visa att han eller hon – utifrån en samlad bild av dennes skuldsättning – har gjort vad som rimligen kan krävas av honom eller henne för att göra rätt för sig. Om utlänningen inte kan göra det bör det inverka på bedömningen av om han eller hon uppfyller kravet på vandel.

Vid en prövning av om en skuldsatt utlänning kan anses ha gjort rätt för sig kan viss ledning hämtas från den rättspraxis som utvecklats i fråga om motsvarande bedömning som görs inom ramen för en vandelsprövning i ett medborgarskapsärende. Enligt tidigare nämnd rättspraxis ska bland annat skuldernas antal, omfattning och

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ålder beaktas. Likaså skuldernas utveckling över tid, med beaktande av den enskildes egna ansträngningar för att reglera dem, ska tas med i bedömningen[169].

Farligt eller grovt störande beteende på grund av missbruk

Från 1954 års utlänningslag och fram till och med 1989 års utlänningslag var det möjligt att vägra en utlänning med alkohol- eller narkotikamissbruk rätt att vistas här i landet om utlänningen med anledning av sitt missbruk var farlig för annans personliga säkerhet eller hade ett grovt störande levnadssätt. Nämnda grund för att vägra en utlänning rätt att vistas i landet upphävdes i ett sammanhang där möjligheten till utvisning på grund av asocialitet utmönstrades ur utlänningslagstiftningen (se avsnitt 5.1.7). I Utvisningsutredningen från år 1994 gjordes uttalanden, som generellt fortfarande ligger till grund för rättstillämpningen[170], i fråga om vandelsvillkoret i medborgarskapslagstiftningen[171]. Enligt dessa uttalanden borde det bland annat normalt inte komma i fråga att till svensk medborgare uppta en person som under sin vistelse här gjort sig känd för ett asocialt beteende eller ett störande eller klandervärt beteende, till exempel på grund av missbruk. Såvitt känt har dock just den frågan inte prövats i praxis. Uttalandet får dock anses belysa att missbruk – i den mån missbruket medför att utlänningen uppträder på ett grovt störande eller annars klandervärt sätt – i svensk rätt ansetts ge uttryck för en bristande vandel.

Vi bedömer att om sådana förhållanden är kända om en utlänning bör det kunna beaktas inom ramen för vandelsprövning. Det bör alltså avse fall där utlänningen missbrukar alkohol, narkotika och andra droger eller beroendeframkallande medel och han eller hon utgör en fara för andra eller beter sig på ett grovt störande sätt. Det kan till exempel röra sig om en utlänning som vid flera tillfällen har blivit omhändertagen med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Det kan också avse en utlänning som varit föremål för tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, om en sådan tvångsvård inte har gett en avsedd effekt.

[169] Se bl.a. MIG 2016:12.
[170] Jfr MIG 2007:24.
[171] SOU 1994:33 s. 50–52.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Det bör i sammanhanget dock framhållas att både kommuner och regioner har ett gemensamt ansvar för att tillhandahålla stöd och behandling till personer med missbruk eller beroende utifrån sina ansvarsområden (jämför bland annat 5 kap. 9 och 9 a §§ socialtjänstlagen [2001:453] och 2 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]).[172] Vi bedömer att åtgärderna mot en utlänning med missbruk – åtminstone om han eller hon har vistats här lagligt en viss tid – i första hand bör bestå i sociala insatser av samma slag som för svenska medborgare. Först om en utlänning inte är beredd att genomgå nödvändig behandling eller undandrar sig sådan behandling bör hans eller hennes missbruk – om vederbörande på grund av sitt missbruk utgör en fara för andra eller beter sig på ett grovt störande sätt – anses ge uttryck för en bristande vandel. En sådan ordning borde minska risken för att en utlänning undviker att söka nödvändig behandling eller stödinsatser för sitt missbruk av oro för att hans eller hennes missbruk riskerar att inverka på rätten att vistas i Sverige.

Säkerhetshot

De bestämmelser om uppehållstillstånd som inte bygger på EU-rätten är i regel fakultativa, vilket kommer till uttryck genom att de aktuella bestämmelserna är utformade på så sätt att ett uppehållstillstånd *får* beviljas (se exempelvis 5 kap. 3 a och 10 §§ UtlL). Det innebär att det finns utrymme för att vägra uppehållstillstånd även om samtliga villkor för tillståndet är uppfyllda. Det finns förarbetsuttalanden som ger stöd för att det av det skälet redan i dag är möjligt att åtminstone neka ett uppehållstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, exempelvis i frågor som rör terrorism[173]. Möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd eller avvisa en utlänning på sådan grund är däremot begränsade (jämför särskilt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 8 kap. 3 § första stycket 3 och 4 UtlL).

Inom ramen för en vandelsprövning – där även annan bristande vandel än brottslighet ska beaktas – får det dock anses naturligt att även pröva om en utlänning utgör såväl ett hot mot Sveriges säker-

[172] Jfr prop. 2012/13:77 s. 11.
[173] Prop. 2023/24:36 s. 19.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

het som mot allmän säkerhet. Det får även anses finnas ett värde av ett uttryckligt stöd i utlänningslagen för att neka en utlänning rätt att vistas i Sverige på sådan grund. Utgör utlänningen ett sådant hot ska det alltså ge uttryck för en bristande vandel. Uttrycken Sveriges säkerhet och allmän säkerhet förekommer redan tillsammans i 1 kap. 7 § UtlL, och innebörden av dessa begrepp har behandlats i flera lagstiftningsärenden[174].

Utlänningar har ingen ovillkorlig rätt att vistas här i landet. Det finns därför enligt vår uppfattning ingen anledning att kräva att utlänningen utgör ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet för att det ska vara fråga om en sådan vandelsbrist som kan inverka på rätten att vistas här i landet. Vid en samlad vandelsprövning bör det alltså inte krävas att utlänningen utgör ett sådant allvarligt säkerhetshot som avses i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen[175] eller i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar för att det faktiska säkerhetshot som utlänningen utgör ska anses vara en vandelsbrist. Kommer det fram omständigheter som tyder på att utlänningen även i övrigt utgör ett säkerhetshot eller säkerhetsrisk bör det också ge uttryck för en bristande vandel och därmed tillmätas särskild betydelse i vandelsprövningen. Det kan avse sådana fall där utlänningen har ett samröre med kriminella, kriminella nätverk, terroristorganisationer, extremistiska rörelser eller enstaka extremister. Med samröre med kriminella eller enstaka extremister avses till exempel om det finns kriminella eller extremister bland den prövades familjemedlemmar eller vänner eller i övrigt samröre med sådana personer[176]. Att ett sådant samröre finns innebär naturligtvis inte nödvändigtvis att utlänningen utgör en säkerhetsrisk.

Om det finns övertygande bevisning för att en utlänning, antingen i Sverige eller utomlands, har eller har haft samröre med exempelvis kriminella nätverk, terrororganisationer, extremistiska rörelser eller kända personer från sådana rörelser borde det enligt vår uppfattning alltså utgöra sådan bristande vandel som kan inverka på en utlännings rätt att vistas här i landet. Det behöver göras en helhetsbedömning där utlänningens eget agerande och det hot som exempelvis ett kriminellt nätverk eller en extremistisk rörelse

[174] Se t.ex. prop. 2017/18:89, prop. 2021/22:131, prop. 2022/23:116 och prop. 2023/24:107.
[175] Se 1 kap. 7 § UtlL.
[176] Jfr SOU 2024 :88 s. 363.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

i allmänhet kan anses utgöra beaktas. Det relevanta för prövningen måste alltså vara huruvida utlänningen genom sitt samröre med aktuella grupper utgör ett säkerhetshot. Ju mer framträdande eller involverad en utlänning är i exempelvis ett kriminellt nätverk eller extremistisk rörelse, desto mer sannolikt är det att det är motiverat att neka utlänningen rätt att vistas här i landet.

Det kan vidare noteras att en person enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud kan förbjudas att inom ett avgränsat område vistas på allmän plats, på skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem samt i fordon på allmän plats (vistelseförbud). Ett sådant förbud förutsätter bland annat att den person som förbudet gäller mot, inom det aktuella området, kan komma att främja viss i lagen angiven brottslig verksamhet. Denna typ av förbud borde i regel träffa personer som antingen är kriminella eller som i vart fall har kopplingar till ett kriminellt nätverk.[177] Det förhållandet att en utlänning meddelats ett vistelseförbud bör alltså vara en omständighet som kan vägas in vid prövningen om utlänningen har sådana kopplingar till ett kriminellt nätverk som utgör bristande vandel i den mening som avses i UtlL.

Begreppet kriminella nätverk är inte definierat i svensk rätt men får anses inbegripa en rad olika sorters konstellationer av brottsliga aktörer, allt från hierarkiska och formaliserade organisationer till lösare sammanfogade grupper. De kriminella nätverken kan delas in i olika kategorier och undergrupper, såsom mc-gäng, familje- och släktbaserade nätverk och nätverk som bygger på gemensamt ursprung eller gemensamma tidigare erfarenheter.[178] Med begreppet kriminell avses inte alla som någon gång begått en straffbar handling, utan personer som kan betraktas som just kriminella och som mer eller mindre har en kriminell livsstil[179].

Med terroristorganisation avses i terroristbrottslagen (2022:666) en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott (3 § terroristbrottslagen). I förarbetena till terroristbrottslagen definieras sammanslutning som såväl juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk. Att en sammanslutning förekommer på EU:s

[177] Prop. 2023/24 :57 s. 37 f.
[178] Prop. 2022/23:53, s. 24.
[179] SOU 2024:88 s. 363.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

eller FN:s listor över organisationer som omfattas av internationella sanktioner är enligt förarbetena en omständighet som starkt talar för att det rör sig om en terroristorganisation, men ses varken som nödvändigt eller under alla omständigheter tillräckligt för att så ska vara fallet.[180] Det kan noteras att redan vissa former av samröre med en terroristorganisation, bestående av olika typer av stöd till organisationen, i sig kan medföra straffansvar (se 5 § terroristbrottslagen).

Med extremistiska rörelser avses rörelser angående både religiös och politisk extremism. Med detta avses inte bara kopplingar till våldsbejakande miljöer. Med våldsbejakande extremism avses rörelser, ideologier eller miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål. En extremist kan vara en ensamagerande, som utifrån en virtuell gemenskap och ett narrativ som både formar hat och försvarar användandet av våld, agerar för att förändra samhällsordningen.[181]

Vissa övriga vandelsbrister

En grund för att inleda en särskild vandelsprövning kan vara att utlänningen inte kan förklara hur han eller hon försörjer sig. Det kan i sådana fall finnas anledning att anta att utlänningen försörjer sig på ett oärligt eller asocialt sätt, dvs. brist på respekt för andra människor och sociala normer såsom att inte följa gällande författningar. Det kan till exempel bli aktuellt med anledning av ett självständigt förverkande[182], dvs. den nya förverkandeform som ger möjlighet att förverka egendom som inte står i proportion till personens legitima förvärvskällor.

Vi bedömer även att beteenden eller handlingar som tangerar brottslighet, eller som är nära förknippat med brottslighet eller annan otillåten verksamhet, också bör beaktas som bristande vandel. Det kan särskilt uppmärksammas att enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud kan förbud meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en person eller att följa efter denna person (kontaktförbud). En förutsättning för att ett sådant förbud ska meddelas är dock bland annat att det ska finns en risk för att

[180] Prop. 2021/22:133 s. 174 f.
[181] SOU 2024:88 s. 364.
[182] Se 36 kap. 5 § BrB.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

den mot vilket förbudet gäller kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avser att skydda. En sådan bedömning kan ofta – men måste inte – grunda sig i att personen, som förbudet avser, tidigare begått brott mot den som förbudet avser att skydda.[183] Även tidigare trakasserier mot den andra personen, som dock inte överskridit gränsen för det straffbara området, kan exempelvis tänkas utgöra grund för ett kontaktförbud.[184]

I betänkandet En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer (SOU 2024:13) föreslås att kontaktförbud ska kunna meddelas i fler fall, till exempel om förbudspersonen övervakar skyddspersonen genom digitala hjälpmedel och när det finns risk för påverkan i syfte att förhindra att uppgifter lämnas till en domstol eller brottsbekämpande myndighet. Dessutom föreslås – mot bakgrund av att risken för återfall i våld mot partner är hög – att det ska föreligga en presumtion för kontaktförbud om förbudspersonen har dömts för brott mot en närstående eller tidigare närstående persons liv, hälsa, frihet eller frid och brottets straffvärde uppgår till minst sex månaders fängelse. Om förbudspersonen har dömts för olaga förföljelse eller hedersförtryck, ska presumtionen för kontaktförbud gälla oavsett vilket straffvärde brottet har och även om parterna inte är närstående eller tidigare närstående.

Ett beslut om kontaktförbud är givetvis inte att likställa med en fällande dom för brott. Ett sådant beslut grundas dock enligt gällande lagstiftning på att en åklagare har gjort en riskbedömning om hot, förföljelse eller allvarliga trakasserier mot en annan, även om det finns förslag på att det i vissa fall ska finnas en presumtion för kontaktförbud där exempelvis risken för återfall i partnervåld är hög. Vi bedömer därför att ett meddelat kontaktförbud som huvudregel bör vägas in vid en vandelsprövning.

[183] Prop. 2010/11:45 s. 40 och s. 78 f.
[184] Prop. 1987/88:137 s. 20.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

5.6 Enbart straffbara yttranden bör beaktas som bristande vandel

Bedömning: Yttranden som allvarligt hotar grundläggande svenska demokratiska värden, är systemhotande eller som kan hota den offentliga förvaltnings legitimitet är redan kriminaliserade. Sådan brottslighet inverkar därför på rätten att få resa in eller vistas i Sverige.

Enligt vårt uppdrag ska vi analysera om det är möjligt och lämpligt att vid bedömningen av en utlännings vandel beakta yttranden som allvarligt hotar grundläggande svenska demokratiska värden eller är systemhotande eller som kan hota den offentliga förvaltningens legitimitet.

5.6.1 Finns det behov av en ytterligare reglering?

Var och en har yttrandefrihet i Sverige

Enligt våra grundlagar har ”var och en”, alltså även utlänningar, en lagstadgad yttrande- och tryckfrihet (2 kap. 1 § RF, samt 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § YGL). Den form av yttrandefrihet som faller under begreppet tryckfrihet regleras i TF. YGL kompletterar TF och utsträcker reglerna för tryckfrihet till att gälla även tv, radio och elektroniska medier i vissa fall. Den principiella utgångspunkten är alltså att utlänningar i fråga om yttrande- och tryckfrihet är likställda med svenska medborgare. Däremot skiljer sig förutsättningarna för rättighetsbegränsande lagstiftning. I korthet går det för andra än svenska medborgare att göra särskilda begränsningar i fråga om både yttrande- och tryckfriheten genom lag (2 kap. 25 § RF, 14 kap. 2 § TF och 12 kap. 3 § YGL).

I fråga om vad som utgör en rättighetsbegränsning i RF:s mening anges det exempelvis i förarbetsuttalanden till RF att inte varje negativ åtgärd från det allmännas sida, som är föranledd av att någon utnyttjat en rättighet på ett visst sätt […] utgör en sådan begränsning. Att en person till följd av sina yttranden i politiska frågor förvägras en statlig tjänst av betydelse för rikets säkerhet kan exempelvis inte anses vara en begränsning av hans yttrande-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

frihet i grundlagens mening. Grundlagsskyddet är främst riktat mot sådana åtgärder från det allmännas sida som innebär faktiskt fysiskt tvång eller kriminalisering av vissa handlingar.[185]

I doktrinen har kritik framförts mot förarbetenas snäva syn på rättighetsbegränsningar, och att i princip endast sanktioner som är fysiskt tvingande eller som innebär kriminalisering av visst beteende skulle kunna utgöra rättighetsbegränsningar. Även andra *faktiska effekter* av exempelvis en regel bör, enligt uppfattningar som förts fram i doktrinen, kunna beaktas. Som exempel anges att om personer, som erkänt sig ha vissa politiska åsikter, utesluts från statlig anställning, *enbart* på grund av deras åsikter är det att betrakta som en begränsning av deras yttrandefrihet.[186] Det finns även exempel från JO:s praxis, där JO har bedömt att tillsägelser, omplaceringar eller vägran att ny- och eller återanställa varit ingrepp i yttrandefriheten.[187] Med ett sådant synsätt borde även en regel som exempelvis innebär att en utlänning vägras ett uppehållstillstånd eller får ett sådant tillstånd återkallat enbart på grund av att han eller hon har fällt ett yttrande kunna utgöra en rättighetsbegränsning i RF:s mening.

Vissa yttranden är redan kriminaliserade

Även om ”var och en” har yttrandefrihet i Sverige ger det varken svenska medborgare eller utlänningar rätt att yttra sig om vad som helst. Det finns flera yttranden som är kriminaliserade. När ett brott begås i ett grundlagsskyddat medium, som exempelvis via en tidningspublicering, finns det dock ett krav på dubbel kriminalisering för att gärningen ska vara straffbar. Det innebär att gärningen ska vara straffbar både enligt TF eller YGL och allmän lag (exempelvis BrB). Föreligger en sådan dubbel kriminalisering är det fråga om tryckfrihetsbrott respektive yttrandefrihetsbrott (7 kap. 1 § TF och 5 kap. 1 § YGL). Flera av de gärningar som är straffbelagda i allmän lag är även kriminaliserade i TF och YGL.

Några exempel på straffbelagda yttranden, som även utgör tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott, kan särskilt nämnas. Den som hotar någon annan med en brottslig gärning på ett sätt som är

[185] SOU 1975:75 s. 104.
[186] Thomas Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten* (Uppsala: Iustus, 1997), s. 424–426.
[187] Se exempelvis JO 1991/92 s. 340, JO 1992/93 s. 581 och JO 1993/94 s. 489 och s. 496.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid kan dömas för *olaga hot*[188]. Vidare kan den som, enkelt uttryckt, offentligt uppmuntrar till brott dömas för *uppvigling*[189]. Prisande av brottsliga gärningar kan vara en sådan uppmaning. En person kan även dömas för uppvigling om han eller hon offentligt uppmuntrar till svikande av medborgerlig skyldighet (dvs. lagligen föreskriven skyldighet, till exempel avge självdeklaration) eller ohörsamhet mot myndighet.[190] Ett annat exempel på straffbelagda yttrande är att den som bland annat hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck kan dömas för *hets mot folkgrupp.*[191] Vissa ytterligare uttalanden eller meddelanden kan numera också utgöra hets mot folkgrupp enligt den aktuella bestämmelsen i BrB, men motsvarande utvidgningar träder i kraft först den 1 januari 2027 i 7 kap. 6 § TF.[192] Ytterligare brott som kan nämnas är exempelvis förtal, förolämpning, olaga hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, uppror och brott mot medborgerlig frihet.

Döms en utlänning för brott kan det ytterst utgöra grund för utvisning enligt reglerna i 8 a kap. UtlL och även i övrigt inverka på utlänningens rätt att vistas här i landet (se bland annat 5 kap. 17 § första stycket UtlL). Det framstår enligt vår mening som oklart vilka övriga yttranden, som inte är kriminaliserade, som allvarligt kan hota grundläggande svenska demokratiska värden, är systemhotande eller som kan hota den offentliga förvaltningens legitimitet. I den mån sådana kan identifieras hade det visserligen kunnat göras gällande att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige, och att en utlänning som avger sådana yttranden som kan få den typ av följder rimligen borde kunna vägras rätt att resa in och vistas här i landet.

Enligt vår uppfattning bör – med hänsyn till vad som i det föregående redovisats om utlänningars principiella rätt till yttrandefrihet – det som utgångspunkt dock enbart vara straffbara yttran-

[188] Se 4 kap. 5 § BrB, 7 kap. 2 § TF och 5 kap. 1 § YGL.
[189] 16 kap. 5 § BrB, 7 kap. 5 § TF och 5 kap. 1 § YGL.
[190] Bäcklund m.fl., Brottsbalken (1 juli 2024, Version 25, JUNO), kommentaren till 16 kap. 5 § Brottsbalken.
[191] 16 kap. 8 § BrB, 7 kap. 6 § TF och 5 kap. 1 § YGL.
[192] Bäcklund m.fl., Brottsbalken (1 juli 2024, Version 25, JUNO), kommentaren till 16 kap. 8 § Brottsbalken.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

den som ska kunna beaktas inom ramen för en vandelsprövning. Om yttranden som inte är kriminaliserade skulle utgöra en självständig grund för att vägra utlänningar rätt att resa in eller att vistas här i landet kan det innebära en inskränkning av en utlännings yttrandefrihet. Det skulle dessutom i princip enbart omfatta utlänningar som har eller ansöker om ett uppehållstillstånd som inte bygger på EU-rättslig grund. Därmed hade i realiteten yttrandefriheten skiljt sig mellan olika kategorier av utlänningar, och inte enbart mellan utlänningar och svenska medborgare, trots att den principiella utgångspunkten är att ”var och en” har samma lagstadgade yttrande- och tryckfrihet. Det har förvisso ytterst sin grund i att inte minst det EU-rättsliga regelverket och annan internationell rätt sätter begränsningar för vilka möjligheter det finns att vägra en utlänning rätt att vistas här i landet. Det får redan genomslag i den rättsliga regleringen på andra sätt. Exempelvis krävs typiskt sett betydligt allvarligare brottslighet för att utvisa en flykting jämfört med andra utlänningar (se exempelvis 8 a kap. 1 och 4 §§ UtlL). Trots det anförda framstår det, enligt vår uppfattning, inte som en önskvärd ordning att yttrandefriheten ska vara av olika omfattning enbart beroende på vilken grund en utlänning vistas här i landet. Om andra typer av yttranden bör beaktas inom ramen för en vandelsprövning enligt utlänningslagen, bör det alltså i första hand vara fråga om sådana yttranden som också kan bedömas vara straffbara. Det har inte ingått i vårt uppdrag att göra överväganden om en sådan i så fall utvidgad straffrättslig reglering.

6 Utökade möjligheter att vägra uppehållstillstånd

6.1 Bakgrund

Vi har enligt våra direktiv i uppdrag att göra en översyn av utlänningslagstiftningen 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. Utifrån denna utgångspunkt ska vi

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

Grundläggande överväganden, såvitt avser vilka brister i levnadssättet, som ska beaktas i bland annat ett ärende om uppehållstillstånd finns i avsnitt 5.5. I detta kapitel redovisar vi våra förslag som rör 5 kap. UtlL och överväganden utifrån nämnda uppdrag. Vi lämnar även förslag gällande möjligheterna att vägra ett uppehållstillstånd på grund av att felaktiga uppgifter har lämnats i ett tillståndsärende.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

6.2 Vägra uppehållstillstånd på grund av bristande vandel

6.2.1 Bristande vandel ska särskilt beaktas vid en ansökan om uppehållstillstånd

Förslag: En utlännings bristande vandel ska särskilt beaktas vid prövningen av en ansökan om ett uppehållstillstånd enligt utlänningslagen.

Bedömning: Våra förslag bör inte föranleda några behov av ändringar i utlänningsförordningen.

Vårt uppdrag

Vi ska, som inledningsvis nämnts i detta kapitel, göra en översyn av utlänningslagstiftningen i syfte att möjliggöra avlägsnande ur Sverige av utlänningar som har brister i vandeln i fler fall än i dag och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas. Som ett led i detta ska vi analysera och föreslå hur möjligheterna att neka ett uppehållstillstånd på grund av andra brister i levnadssättet än brott kan utökas. Vi ska även analysera och föreslå hur möjligheterna att neka uppehållstillstånd på grund av brott kan utökas. Som utgångspunkt avser uppdraget alla uppehållstillstånd som inte bygger på EU-rätten.

Det bör vara möjligt att beakta även andra brister i vandeln än brottslighet

Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. – utom vad avser flyktingar och andra skyddsbehövande eller fall som avses i 2 a, 2 d, 3 eller 4 § – ska det enligt 5 kap. 17 § första stycket UtlL särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet. Det är dock, som redovisats tidigare i avsnitt 5.5, i allt väsentligt enbart brottslighet som beaktas inom ramen för den vandelsprövning som ska göras enligt 5 kap. 17 § första stycket UtlL. Annan misskötsamhet kan endast beaktas när det är fråga om brottslighet som ligger på

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

gränsen till vad som ensamt kan hindra uppehållstillstånd. Det är dessutom enbart ett begränsat antal omständigheter som kan anses utgöra misskötsamhet i den mening som avses i 5 kap. 17 § första stycket UtlL. Som tidigare redogjorts för i avsnitt 5.1 och 5.5 har denna begränsning inte alltid funnits i svensk utlänningsrätt, och vi har bedömt att även andra brister i vandeln än brottslighet bör kunna beaktas i högre utsträckning än i dag.

Som ett led i det bör det krävas att en utlänning, som villkor för att beviljas uppehållstillstånd, inte på ett avgörande sätt brister i sin vandel. Det bör därför framgå av lagtexten att även andra brister i vandeln som inte avser brottslighet särskilt ska beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Begreppet ”vandel” omfattar fler omständigheter och aspekter i en persons levnadssätt som kan tala mot att ett uppehållstillstånd ska nekas än begreppet ”misskötsamhet”. Begreppet ”misskötsamhet” bör därför utgå ur lagtexten. Innebörden av vandelsbegreppet, och alltså vad som kan anses utgöra bristande vandel i den mening som avses i UtlL, redovisas närmare i avsnitt 5.5.

Det ska göras en samlad prövning av utlänningens vandel

Brottslighet bör, liksom hittills, ensamt kunna ligga till grund för att neka uppehållstillstånd. Det bör – i motsats till vad som är fallet i dag – dock inte krävas att utlänningen har gjort sig skyldig till brott för att annan bristande vandel än brottslighet särskilt ska beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Det ska alltså göras en samlad prövning av utlänningens vandel.

Vid prövningen ska, liksom hittills, de skäl som utlänningen kan åberopa för att beviljas ett uppehållstillstånd vägas mot de skäl som talar mot att utlänningen ska beviljas ett sådant tillstånd. Ju starkare skälen för tillståndet är, desto allvarligare brister i vandeln bör krävas för att ett tillstånd ska vägras. Den tyngd som vandelsbristerna ska ha för att uppehållstillstånd ska vägras ska alltså fortsatt vara beroende av en bedömning i det enskilda fallet. Det bör likaså även i fortsättningen beaktas om utlänningen tidigare har beviljats uppehållstillstånd i Sverige eller om han eller hon ansöker för första gången.[1] Kan exempelvis utlänningen åberopa starka skäl kopplat

[1] Jfr prop. 2004/05:170 s. 202.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

till hans eller hennes situation i Sverige och i hemlandet för att beviljas ett uppehållstillstånd, borde det enligt vår uppfattning endast i undantagsfall vara möjligt att neka ett sådant tillstånd av vandelsskäl som inte avser brottslighet. Samtidigt borde det särskilt i fråga om ”svaga” tillståndsgrunder kunna vara tillräckligt att det förekommer bristande vandel i övrigt, som inte avser brottslighet, för att det ska vara motiverat att neka ett uppehållstillstånd.

Omfattande skuldsättning – där utlänningen inte gjort vad som kan förväntas av honom eller henne för att reglera skulderna – måste typiskt sett anses utgöra en relativt tungt vägande vandelsbrist som talar mot att ett uppehållstillstånd ska beviljas. Detta gäller också om utlänningen vid upprepade tillfällen medvetet orsakat att han eller hon felaktigt beviljats förmåner eller ersättningar, och detta har konstaterats i beslut om återkrav som fått laga kraft. Detsamma gäller naturligtvis om utlänningen utgör ett säkerhetshot. Har utlänningen ett dokumenterat farligt eller grovt störande beteende som har sin grund i ett missbruk borde det dock – särskilt om det inte är fråga om en förstagångsansökan – främst tillsammans med någon annan vandelsbrist inverka på en utlännings möjligheter att beviljas ett uppehållstillstånd. Mindre allvarliga brister i vandeln bör inte vara tillräckligt för att neka ett uppehållstillstånd. Enstaka allvarligare brister i vandeln som inte utgör brottslighet borde däremot ensamt kunna läggas till grund för att avslå en ansökan om uppehållstillstånd. Detta särskilt om skälen för att bevilja utlänningen ett sådant tillstånd inte väger särskilt tungt.

Vid bedömningen måste även, liksom hittills, omständigheter såsom utlänningens anknytning till Sverige beaktas[2]. Om ärendet rör ett barn, eller om det finns barn i bilden, måste naturligtvis barnets bästa beaktas (se 1 kap. 10 § UtlL).

Det finns inget behov av att särskilt skärpa regleringen i fråga om brottslighet

Som tidigare nämnts ingår det också i vårt uppdrag att analysera och föreslå hur möjligheterna att neka ett uppehållstillstånd på grund av brott kan utökas.

[2] Jfr MIG 2019:23.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Den omständigheten att en utlänning gjort sig skyldig till brottslighet kan, som tidigare redovisats, redan enligt dagens regelverk beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Det innebär att en utlänning som gjort sig skyldig till brott kan nekas ett uppehållstillstånd även om förutsättningarna i övrigt för att beviljas det sökta tillståndet är uppfyllda. Enligt nuvarande ordalydelse av 5 kap. 17 § UtlL ställs det inte upp något särskilt krav på ett brotts allvar för att det ska kunna läggas till grund för att neka ett uppehållstillstånd. Av förarbetsuttalanden framgår dock att det är tillräckligt med ett begånget brott och att det alltså inte behöver vara fråga om brottslighet av viss omfattning för att kunna beaktas vid prövningen. Vid bedömningen av om en ansökan om uppehållstillstånd ska avslås ska brottets karaktär, påföljdens stränghet och risken för återfall i brott beaktas. Har brottet föranlett ett längre fängelsestraff är det som regel motiverat att neka uppehållstillstånd. Detsamma gäller när brottet har riktat sig mot rättsordningen eller något annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse. Detta gäller även om en icke frihetsberövande påföljd döms ut. Bagatellartade förseelser bör dock aldrig vara tillräckligt för att neka uppehållstillstånd.[3]

I rättspraxis har en brottmålsdom som inte fått laga kraft liksom upprepade brott, där påföljden enbart bestämts till böter, ansetts kunna utgöra skäl för att neka en utlänning uppehållstillstånd. Av rättspraxis framgår också att ju svagare den aktuella tillståndsgrunden är, desto lägre grad av brottslighet krävs för att uppehållstillstånd ska kunna vägras.[4]

Det finns alltså redan enligt nuvarande regelverk relativt stora möjligheter att vägra ett uppehållstillstånd på grund av att utlänningen har gjort sig skyldig till ett eller flera brott. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet krävs det inte alltid ens att ett fängelsestraff eller en påföljd som är strängare än böter har dömts ut.

Vi bedömer att en utlännings brottslighet i stort sett på ett tillfredsställande sätt redan kan beaktas inom ramen för den vandelsprövning som ska göras enligt 5 kap. 17 § första stycket UtlL. Genom att även andra brister i vandeln än brottslighet i betydligt högre utsträckning än tidigare ska vägas in vid vandelsprövningen kan dessutom brottslighet av lägre allvarsgrad få en inverkan på

[3] Prop. 2021/22:224 s. 87 f. och s. 120.
[4] Se bl.a. MIG 2019:23, MIG 2024:1 och MIG 2024:13.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska beviljas. Till exempel kan en enstaka bötesdom i kombination med andra allvarliga vandelsbrister, i form av exempelvis omfattande skuldsättning, tala för att utlänningen inte ska beviljas ett uppehållstillstånd. Möjligheterna att vägra en utlänning uppehållstillstånd på grund av att han eller hon begått mindre allvarliga brott utökas på så sätt genom den samlade vandelsprövning som ska göras i ett ärende om uppehållstillstånd. Några övriga skärpningar – som särskilt tar sikte på brottslighet – av bestämmelsen bedömer vi därför inte vara påkallade.

Vissa uppehållstillstånd som regleras i utlänningsförordningen kan vägras på motsvarande grund

De bestämmelser om uppehållstillstånd som i vissa fall kan beviljas familjemedlemmar enligt vissa bestämmelser i utlänningsförordningen (se till exempel 4 och 4 a kap. UtlF) är fakultativa. Det innebär att det är möjligt att vägra uppehållstillstånd även om förutsättningarna för uppehållstillstånd är uppfyllda. Vi bedömer därmed att det bör vara möjligt att vägra ett sådant uppehållstillstånd av exempelvis vandelsskäl. Rimligen bör motsvarande överväganden, som ska göras vid den föreslagna vandelsprövningen enligt 5 kap. 17 § första stycket UtlL, göras i fråga om de nämnda uppehållstillstånden i utlänningsförordningen. Det saknas därför skäl att lämna förslag i det avseendet. Vi bedömer dock att bestämmelserna i utlänningsförordningen bör ses över inom ramen för en samlad översyn av utlänningslagstiftningen.

6.2.2 Bristande vandel ska beaktas vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd

Förslag: I 5 kap. 7 § utlänningslagen skärps kraven för att bevilja ett permanent uppehållstillstånd genom att även utlänningens förväntade vandel ska ingå i prövningen av ansökan.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Vårt uppdrag

Enligt vårt uppdrag ska vi analysera och föreslå hur möjligheterna att neka ett uppehållstillstånd på grund av andra brister i levnadssättet än brott kan utökas. Vi ska även analysera och föreslå hur möjligheterna att neka uppehållstillstånd på grund av brott kan utökas.

Uppdraget i denna del tar bland annat sikte på permanenta uppehållstillstånd enligt 5 kap. 7 § UtlL.

Möjligheterna att beakta andra brister i vandeln än brottslighet ska utökas

Som huvudregel måste en utlänning, enligt 5 kap. 7 § första stycket 2 UtlL, uppfylla ett vandelskrav för att han eller hon ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd. I nämnda bestämmelse anges att ett permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

Som redovisats tidigare i avsnitt 5.5 är det inte enbart vid grövre brottslighet som ett permanent uppehållstillstånd kan nekas. Det är en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet som ska göras. Det kan alltså förekomma fall då även mindre grov brottslighet i förening med allvarlig misskötsamhet väcker tveksamhet om huruvida ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Det finns alltså redan i dag möjligheter att beakta annan misskötsamhet än brottslighet vid den samlade vandelsprövning som ska göras. Däremot har det varken i förarbeten eller rättspraxis utvecklats mer ingående vilken misskötsamhet som kan beaktas. Dessutom förefaller brottslighet och misstankar om brott vara det som hittills har vägt tungt i rättstillämpningen.

I syfte att fler brister i en utlännings levnadsätt än brottslighet ska beaktas och dessutom få en mer framskjuten betydelse i vandelsprövningen bedömer vi att det återinförda vandelsbegreppet även ska gälla permanenta uppehållstillstånd. Begreppet ”vandel” ska därför ersätta begreppet ”levnadssätt” i lagtexten. Vandelskravet kommer därmed att omfatta såväl brottslighet som andra brister i utlänningens vandel.

Vilka typer av brister i vandeln som kan beaktas – som inte avser brottslighet – redovisas närmare i avsnitt 5.5.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Det ska fortfarande göras en samlad prövning

Liksom hittills ska det vid bedömningen om permanent uppehållstillstånd ska beviljas göras en samlad och framåtsyftande bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Enligt såväl förarbeten som praxis ska dock skälen för uppehållstillstånd vägas mot omständigheterna som väcker tveksamhet kring den framtida vandeln.[5] På vilket sätt skälen för uppehållstillstånd enligt gällande rätt ska inverka på bedömningen är enligt vår uppfattning oklart.

Enligt vår mening finns det dock anledning att generellt ställa ett särskilt högt krav på en utlännings förväntande vandel för att han eller hon ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Det har sin huvudsakliga grund i att det normalt sett inte finns en rätt för en utlänning att beviljas ett permanent uppehållstillstånd och att huvudregeln numera är att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade (jämför dock exempelvis 5 kap. 1 a § tredje stycket UtlL, enligt vilken en flykting eller en alternativt skyddsbehövande under vissa förutsättningar *ska* beviljas ett permanent uppehållstillstånd). Dessutom är utlänningens möjligheter att få vistas i Sverige inte beroende av att han eller hon beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Detta innebär att bedömningen i flera avseenden bör kunna motsvara den som ska göras enligt 5 kap. 17 § UtlL i de fall utlänningen åberopar en svag tillståndsgrund eller skälen i övrigt för att bevilja ett sådant tillstånd inte är särskilt starka (se vidare i avsnitt 6.2.1). Det innebär alltså att allvarliga brister i vandeln som inte avser brottslighet ensamt bör kunna läggas till grund för att neka ett sådant tillstånd. Detsamma är fallet om utlänningen har gjort sig skyldig till inte bara någon mindre allvarlig brottslighet utan även har andra dokumenterade brister i sin vandel. Enstaka och ringa vandelsanmärkningar bör alltså som regel inte ensamt vara tillräckligt för att väcka sådan tveksamhet kring den framtida vandeln som innebär att ett permanent uppehållstillstånd ska nekas.

[5] Prop. 2020/21:191 s. 69 och MIG 2023:1.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Det finns inget behov av att särskilt skärpa regleringen i fråga om brottslighet

Som redovisats tidigare kan brottslighet redan i dag i relativt stor utsträckning inverka på en utlännings möjligheter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Enligt gällande rätt krävs inte att utlänningen har gjort sig skyldig till allvarligare brottslighet för att det ska vara möjligt att neka ett permanent uppehållstillstånd. Möjligheterna att vägra ett permanent uppehållstillstånd på grund av all form av brottslighet utökas därtill genom den ändring av vandelskravet som nu föreslås och som innebär att bland annat mindre allvarlig brottslighet tillsammans med övriga brister i vandeln kan utgöra grund för att neka en utlänning ett permanent uppehållstillstånd. Det finns därför inte något behov av att föreslå någon ytterligare skärpning av bestämmelsen som särskilt tar sikte på utlänningens brottslighet för prövningen av en ansökan om permanent uppehållstillstånd.

6.3 Vägra uppehållstillstånd på grund av oriktiga eller ofullständiga uppgifter

Förslag: Tillämpningsområdet för att vägra ett uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 17 a § första stycket 1 utlänningslagen ska utvidgas till att avse ytterligare fall än anknytningsfallen i 5 kap. 3 § utlänningslagen.

Om oriktiga uppgifter medvetet har lämnats eller omständigheter medvetet förtigits, som är av betydelse för att få uppehållstillståndet, *ska* uppehållstillstånd vägras.

Enligt 5 kap. 17 a § första stycket 1 UtlL får ett uppehållstillstånd enligt 3 § vägras om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller om omständigheter som är av betydelse för att få uppehållstillståndet medvetet förtigits. Det gör ingen skillnad om det är sökanden eller anknytningspersonen som har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som är av betydelse för att få tillståndet[6].

Bestämmelsen grundas på artikel 16.2 i familjeåterföreningsdirektivet, enligt vilken en ansökan om familjeåterförening får

[6] Prop. 2005/06:72 s. 87.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

avslås om det är fastställt att falska eller vilseledande uppgifter eller falska eller förfalskade handlingar använts, eller att tillstånd har erhållits genom vilseledande eller på andra olagliga sätt.

Det finns dock inte någon motsvarande bestämmelse som avser övriga grunder för uppehållstillstånd i 5 kap. UtlL. Trots det bör uppehållstillstånd kunna vägras på sådan grund i fråga om de fakultativa bestämmelserna[7], eftersom det inte finns någon ovillkorlig rätt för en utlänning att beviljas ett uppehållstillstånd enligt dessa bestämmelser.

Dessutom bör vilseledande uppgifter i en ansökan om uppehållstillstånd för exempelvis en anställning, studier, identitet, ålder eller familjerättslig status kunna medföra att ansökan kan avslås, eftersom uppgifterna kan innebära att förutsättningarna för uppehållstillstånd brister. Vi bedömer också att den som medvetet lämnar en oriktig uppgift eller medvetet förtiger en omständighet – oaktat om det är utlänningen själv eller någon annan – inte också måste förstå att de felaktiga uppgifterna är av betydelse för om uppehållstillstånd ska beviljas för att det ska finnas grund för att vägra ett sådant tillstånd.

Det är av särskild vikt att korrekta uppgifter läggs till grund för bedömningen av om förutsättningarna för att bevilja ett uppehållstillstånd är uppfyllda. Om oriktiga uppgifter lämnas, eller uppgifter av betydelse för tillståndsprövningen utelämnas, finns det nämligen en risk för att ett uppehållstillstånd beviljas på felaktig grund. Om det i ett tillståndsärende medvetet har lämnats en oriktig uppgift eller en uppgift medvetet förtigits bör det dessutom i många fall kunna antas att förfarandet skett i syfte att få utlänningens ansökan beviljad.

Redan av dessa skäl bör det uttryckligen framgå av lagtexten att oriktiga uppgifter eller förtigande av omständigheter, av betydelse för tillståndsprövningen, utgör grund för att vägra ett uppehållstillstånd även i andra situationer än i anknytningsfallen enligt 5 kap. 3 § UtlL (se 5 kap. 17 a § första stycket 1 UtlL). Dessutom bör det i lagtexten anges att ett uppehållstillstånd i dessa fall *ska* – i stället för *får* – vägras. På så sätt förtydligas också betydelsen av att det i ett tillståndsärende ska lämnas riktiga och fullständiga uppgifter. Enligt vår uppfattning bör bestämmelsen, utöver anknyt-

[7] Se exempelvis 5 kap. 3 a och 10 a §§ UtlL.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ningsfallen enligt 5 kap. 3 § UtlL, därför även omfatta fall som avses i 3 a, 5–7 och 9–10 a §§ i samma kapitel.

6.4 Skyddet mot att vägras ett uppehållstillstånd ska begränsas

Förslag: Vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska vägras bör i fall som avses i 5 kap. 17 a § utlänningslagen hänsyn tas till utlänningens etablering i stället för övriga levnadsomständigheter.

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör vägras enligt de grunder för avslag som anges i 5 kap. 17 a § UtlL ska hänsyn tas till utlänningens *etablering* – i stället för övriga levnadsomständigheter – och övriga familjeförhållanden. Denna ändring föreslås i syfte att skärpa regelverket på så sätt att skyddet mot att vägras ett uppehållstillstånd på aktuell grund förbehålls de fall då utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. En sådan ändring är förenlig med vad Sverige har åtagit sig i förhållande till internationella konventioner liksom, i fråga om anknytningsfall enligt 5 kap. 3 § UtlL, med artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet (se avsnitt 4.10 och avsnitt 9.2 som avser bestämmelsen i 7 kap. 4 § UtlL).

7 Utökade möjligheter att avvisa utlänningar

7.1 Bakgrund

I 8 kap. UtlL finns bland annat regler om avvisning av utlänningar. En del av vårt uppdrag är att se över delar av detta regelverk (en utförlig beskrivning av gällande regler om avvisning finns i avsnitt 3.5). Vi ska enligt direktiven

- 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.

I detta kapitel kommer vi att redogöra för våra överväganden och lämna förslag utifrån vårt nämnda uppdrag.

7.2 Avvisning på grund av annans oriktiga eller förtigna uppgifter

Förslag: Även oriktiga uppgifter som medvetet lämnas, eller omständigheter som medvetet förtigs, av någon annan än utlänningen och som är av betydelse för prövningen av hans eller hennes rätt att resa in i Sverige ska kunna utgöra grund för avvisning.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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

Vi har i uppdrag att se över befintliga avvisningsgrunder. Det vi kan konstatera i förhållande till 8 kap. 2 § 5 UtlL är att gällande rätt enbart möjliggör avvisning av en utlänning i de fall det är han eller hon själv som har lämnat sådana oriktiga uppgifter eller förtigit sådana omständigheter.

Som närmare framgår av avsnitt 9.5.1 har vi föreslagit att ett uppehålls- och ett arbetstillstånd även ska få återkallas om någon annan än utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter av betydelse för tillståndsprövningen. Samma ordning bör gälla i ett ärende om avvisning, dvs. en utlänning ska kunna avvisas även om det är någon annan än utlänningen som har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige.

Syftet är att undvika situationer när det i och för sig kan konstateras felaktiga uppgifter eller förtigna omständigheter i ett ärende om avvisning av en utlänning, men avvisning ändå inte kan ske eftersom det inte är utlänningen som varit orsaken till detta. Dessutom anser vi att det vore en märklig ordning om bedömningen av betydelsen av oriktiga uppgifter eller förtigna omständigheter skulle vara strängare i ärenden om uppehållstillstånd än vid ärenden om avvisning.

Vi föreslår därför att avvisning av en utlänning även ska kunna ske när någon annan än utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter av betydelse för prövningen av hans eller hennes rätt att resa in i Sverige.

7.3 Avvisning på grund av bristande vandel

Förslag: En ny materiell avvisningsgrund på grund av bristande vandel ska föras in i utlänningslagen.

Det är Migrationsverket som ska besluta om avvisning på grund av bristande vandel.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Vi har i avsnitt 5.5 och 6.2.1 föreslagit att en utlännings vandel ska kunna beaktas i större utsträckning än i dag inom ramen för ett tillstånds- eller återkallelseärende. Våra förslag innebär alltså en utökad vandelsprövning inom vilken hänsyn inte bara ska tas till eventuell tidigare brottslighet. Även andra aspekter, så som försummelse att betala skulder (både till det allmänna och till enskilda) och missbruk av välfärdssystemet, ska vägas in i en sådan bedömning.

Enligt våra direktiv bör det övervägas att utöka möjligheterna att avvisa utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till EES-medborgare på grund av brister i levnadssättet (vandeln). Som utgångspunkt bör kraven på hederligt levnadssätt motsvara de krav som föreslås ska gälla i tillstånds- och återkallelseärenden.

En utlänning ska kunna avvisas på grund av bristande vandel

Möjligheterna att avvisa en utlänning på materiell grund och av vandelsskäl – som inte avser befarad brottslighet – är i dagsläget begränsade till de fall när en utlänning under vistelsen i Sverige eller något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att han eller hon har ett sådant tillstånd (8 kap. 3 § första stycket 2 UtlL).

Vi föreslår, som tidigare nämnts, ett återinfört vandelskrav för uppehållstillstånd som även tar sikte på andra aspekter än brottslighet (se avsnitt 5.5). Uppfyller utlänningen inte vandelskravet får det en inverkan på hans eller hennes möjligheter att beviljas eller behålla ett uppehållstillstånd. Principiellt sett saknas det anledning att ställa ett lägre krav på en utlännings vandel vid prövningen om en utlänning ska avvisas vid inresa till Sverige. I vissa fall – inte minst då det är fråga om allvarliga vandelsanmärkningar – måste det dessutom anses finnas ett befogat intresse av att kunna vägra utlänningen inresa eller att avvisa utlänningen i nära anslutning till hans eller hennes inresa till Sverige. En annan ordning skulle innebära att det saknas en rättslig möjlighet att avlägsna en utlänning ur landet på grund av hans eller hennes bristande vandel fram till dess att en eventuell ansökan om uppehållstillstånd prövas. Det bör därför införas en avvisningsgrund som gör det möjligt att avvisa en utlän-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ning om det kan antas att han eller hon efter inresan till Sverige skulle brista i sin vandel.

Migrationsverket ska pröva frågor om avvisning på grund av bristande vandel

En utökad vandelsprövning innebär att annan information om en utlänning än sådan om brottslighet är relevant, och behövlig, för att kunna fatta beslut i ärendet. Det betyder att den beslutande myndigheten kommer behöva ny typ av information från aktörer där ett utbyte redan finns i dagsläget, liksom information från nya aktörer (se vidare om informationsutbyte i kapitel 10). I den mån det finns information som indikerar bristande vandel hos utlänningen kan alltså sådan information – vid en sammantagen bedömning – läggas till grund för ett avvisningsbeslut.

Om det i samband med en gränskontroll eller inre gränskontroll skulle förekomma information om en utlänning hos olika aktörer i Sverige kan informationen i sig vara svår att bedöma. Den utökade vandelsprövningen innebär en sammanvägning av uppgifter som sammantaget skulle kunna innebära grund för att avvisa en utlänning. Det ligger i sakens natur att omständigheterna ofta är unika i varje enskilt fall och att det kan vara såväl tidskrävande som svårbedömt att komma fram till ett korrekt beslut i ärendet.

Det är normalt sett Polismyndigheten som ska fatta beslut om avvisning av en utlänning, även om det är möjligt för Migrationsverket att fatta ett sådant beslut (se 8 kap. 17 § andra stycket UtlL).[1] När Polismyndigheten utför gränskontroll och inre gränskontroll fattas beslut om en utlänning ska avvisas eller inte i nära anslutning till hans eller hennes inresa till Sverige, och därmed till att utredningen inleddes. Ofta behöver beslut fattas utan vidare dröjsmål, och ibland under så kort tid som några timmar. Att på kort tid genomföra sådana komplexa bedömningar som en vandelsprövning av aktuellt slag innebär är varken ändamålsenligt eller rättssäkert. Om uppgifter kommer fram som indikerar en bristande vandel hos en utlänning bör det nämligen i regel krävas att en mer fördjupad utredning genomförs. I många fall bör det alltså inte vara fråga om

[1] Jfr prop. 2004/05:170 s. 289.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

klara fall där det enkelt kan konstateras att utlänningen inte uppfyller vandelskravet.

Vi bedömer därför att denna typ av vandelsprövning lämpligen bör göras av Migrationsverket, som även ska göra motsvarande vandelsprövningar i tillstånds- och återkallelseärenden.

Migrationsverket ska alltså ha exklusiv befogenhet att besluta om avvisning i dessa fall. Därigenom samlas denna typ av vandelsprövningar hos expertmyndigheten för frågor som gäller utlänningsrätt. Om Polismyndigheten i ett avvisningsärende, utifrån tillgängliga uppgifter, bedömer att det kan antas att utlänningen inte kommer uppfylla vandelskravet – och han eller hon inte kan avvisas på annan grund i stället – ska ärendet därmed överlämnas till Migrationsverket.

7.4 Utökade möjligheter att avvisa en utlänning på grund av befarad brottslighet

Förslag: Att en utlänning har dömts till en strängare påföljd än böter eller att han eller hon har återfallit i brottslighet med även böter som påföljd ska utgöra grund för avvisning.

Enligt den nu gällande lydelsen av 8 kap. 3 § första stycket 3 UtlL får en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare avvisas om han eller hon på grund av tidigare frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.

I äldre förarbeten till bestämmelsen anges att det ibland händer att en utlänning vill resa in i Sverige med avsikt att begå en brottslig handling, exempelvis för att föra med sig barn ur landet som han eller hon inte har vårdnaden om. I den mån det av utlänningens egna uttalanden eller andra förhållanden klart framgår att han eller hon har sådant syfte med inresan bör utlänningen kunna förhindras att sätta sina planer i verket redan vid ankomsten till landet. Det bör därför finnas möjlighet att avvisa en utlänning, som på grund av annat särskilt förhållande än att han eller hon tidigare har dömts till straff kan antas komma att begå brott i landet. För att avvisning i detta fall

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ska ske bör klart framgå av utlänningens egna uttalanden eller av andra förhållanden att han eller hon har för avsikt att begå brott.[2]

Möjligheten att beakta risken för att en utlänning begår brott i samband med frågan om avvisning utgör en viktig aspekt vid bedömningen av hans eller hennes vandel. Vi ska enligt våra direktiv ha som utgångspunkt att kraven på vandel vid avvisning bör motsvara de krav som vi föreslår ska gälla i tillstånds- och återkallelseärenden.

Vi har föreslagit att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd särskilt ska beaktas om utlänningen har dömts för brott och att det med brott i sammanhanget ska avses att utlänningen har dömts till en strängare påföljd än böter. Eftersom kraven på vandel vid avvisning som utgångspunkt bör motsvara de som gäller i tillstånds- och återkallelseärenden föreslås att 8 kap. 3 § första stycket 3 UtlL ska skärpas på så sätt att en utlänning får avvisas om han eller hon tidigare dömts för brott till en strängare påföljd än böter. Straffet kan ha dömts ut i Sverige eller i utlandet. Det förhållandet att utlänningen har återfallit i brottslighet bör enligt vår uppfattning också vara en sådan omständighet som ska kunna läggas till grund för bedömningen att utlänningen kan antas komma att begå brott. Det tar närmast sikte på de fall där utlänningen visserligen inte har dömts till en strängare påföljd än böter, men han eller hon i stället har dömts till flera bötesdomar.

7.5 Vissa frågor angående 8 kap. 4–6 §§ utlänningslagen

Förslag: Bestämmelsen i 8 kap. 4 § utlänningslagen ska förtydligas och ha följande lydelse.

En utlänning får inte avvisas enligt 2 eller 3 § om han eller hon

- vid inresan till Sverige hade ett uppehållstillstånd som därefter har upphört att gälla, eller
- efter inresan till Sverige beviljats ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

[2] Betänkandet NR 16/70, Utlänningspolitik och utlänningslagstiftningen i Norden, s. 46 och prop. 1979/80:96 s. 56.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Bedömning: Det saknas anledning att föreslå någon saklig eller redaktionell ändring av 8 kap. 5 eller 6 § utlänningslagen.

Enligt gällande lydelse av 8 kap. 4 § UtlL får en utlänning inte avvisas enligt 2 eller 3 § samma kapitel om han eller hon vid ankomsten till Sverige hade eller under en tid därefter har haft uppehållstillstånd som har upphört att gälla. Av 8 kap. 5 § UtlL framgår att beslut om avvisning enligt 2 eller 3 § enligt samma kapitel i första instans inte får fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige.

Vi menar att 8 kap. 4 § UtlL till sin formulering är svårläst och otydlig vilket kan skapa bekymmer i den praktiska tillämpningen. Dessutom har Polismyndigheten uppmärksammat oss om att det råder vissa oklarheter avseende 8 kap. 4 och 5 §§ UtlL i fråga om vilken myndighet som är behörig att besluta i vissa ärenden. De situationer som särskilt har lyfts fram är när en utlänning vid inresa till Sverige har en öppen ansökan om uppehållstillstånd, om en elektronisk ansökan om uppehållstillstånd ska anses vara gjord före eller efter inresa, innebörden av en avskriven ansökan om uppehållstillstånd i relation till 8 kap. 5 § UtlL och innebörden av att ett avlägsnandebeslut har preskriberats och utlänningen därefter har vistats illegalt i landet.

För att närmare förstå syftet med bestämmelsen i 8 kap. 4 § UtlL behöver vissa uttalanden i förarbetena till denna lyftas fram. I samband med att bestämmelsen fördes in i utlänningslagen framfördes nämligen att en utlänning, som kommer till Sverige utan att ha för inresan eller vistelsen erforderliga tillstånd eller som utan tillstånd stannar kvar när en visering eller uppehållstillståndsfri tid går ut, ska kunna avvisas oberoende av hur lång tid som gått sedan han eller hon anlände. Begreppet utvisning skulle i fortsättningen reserveras för avlägsnande av en utlänning som blir kvar i Sverige sedan hans eller hennes uppehållstillstånd har gått ut eller som har begått brott av en viss svårhetsgrad eller utgör en fara för rikets säkerhet.[3] Det kan också i sammanhanget noteras att en utlänning som inte avvisas enligt 8 kap. 2 § 1 eller 2 UtlL får utvisas ur Sverige om han eller hon uppehåller sig här men saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet (8 kap. 6 § UtlL).

[3] Prop. 1988/89:86 s. 67.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Vi menar att det av nämnda förarbeten till bestämmelsen är tydligt att en utlänning som inte har något giltigt tillstånd vid inresan till Sverige bör kunna avvisas enligt 8 kap. 2 § 2 UtlL. Enligt vår mening bör detta även gälla sådana fall när en utlänning vid inresan har en *öppen ansökan om uppehållstillstånd*, eftersom han eller hon därmed vid det givna tillfället saknar ett giltigt tillstånd.

Bestämmelsen i 8 kap. 4 § UtlL syftar i stället till att reglera de situationer när en utlänning inte ska avvisas, utan i stället utvisas. Det gäller när en utlänning vid tillfället när han eller hon reste in i Sverige hade ett uppehållstillstånd, som därefter har upphört att gälla. Det gäller också situationen när en utlänning *efter* inresan till Sverige har beviljats ett uppehållstillstånd som därefter har upphört att gälla. Att utvisning ska ske i dessa situationer motiverades i förarbetena till bestämmelsen med att det rör sig om personer som en gång har fått tillstånd att vistas i Sverige och som fått en naturlig anknytning hit utan att överträda några inresebestämmelser eller liknande.[4]

Vi menar att situationen att en utlänning – sedan han eller hon ansökt om tillstånd – fått sin *ansökan om uppehållstillstånd avskriven* inte bör utgöra hinder mot avvisning enligt 8 kap. 4 § UtlL. Orsaken är att ett tillstånd i den situationen varken innan eller efter inresan till Sverige har beviljats, vilket är en förutsättning för att 8 kap. 4 § UtlL ska vara tillämplig.

Om en ansökan om uppehållstillstånd görs efter inresa och därefter skrivs av har dock tidpunkten för när ansökan gjordes betydelse för om avvisning får ske enligt 8 kap. 5 § UtlL. Det avgörande är om tre månader har förflutit efter att den första ansökan gjordes, eller inte. Tidigare räknades tremånadersfristen från utlänningens ankomst till Sverige. Detta ändrades dock i samband med 2005 års utlänningslag[5] till en ordning där tremånadersfristen i stället skulle börja löpa från den första ansökan om uppehållstillstånd som görs efter ankomsten till Sverige. I förarbetena till 2005 års utlänningslag gjordes bedömningen att det inte fanns skäl till att tremånaderstiden i något fall ska räknas från utlänningens ankomst till Sverige, särskilt som ankomstdagen många gånger kan vara svår att fastställa[6]. Vi menar därför att tidpunkten för en utlännings första

[4] Prop. 1988/89:86 s. 70.
[5] Prop. 2004/05:170 – Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.
[6] Prop. 2004/05:170 s. 236.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ansökan om uppehållstillstånd, sedan hans eller hennes ankomst till Sverige, utgör startpunkten på tremånadersfristen, oavsett om ansökan därefter skrivs av eller inte.

Hur en *elektronisk ansökan* bör betraktas menar vi måste ske med utgångspunkten i det datum när den kom Migrationsverket till handa, enligt vad som gäller enligt 22 § förvaltningslagen (2017:900). Att fastställa denna tidpunkt bör enligt vår bedömning vara oproblematiskt utifrån för myndigheten tillgängliga data. En ansökan som kom Migrationsverket till handa innan inresa – och som fortfarande är öppen i det läget – innebär inte i sig rätt till inresa (jämför 8 kap. 2 § 2 UtlL). En ansökan som kommit Migrationsverket till handa efter inresan innebär å sin sida att tremånadersfristen enligt 8 kap. 5 § UtlL inleds vid den tidpunkten.

Vad gäller ett preskriberat avlägsnandebeslut anser vi att det finns anledning att nämna de förslag som lagts kring förändrade preskriptionsregler.[7] I propositionen föreslås att bestämmelsen i 12 kap. 22 § UtlL om när avlägsnandebeslut upphör att gälla ska ändras så att preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol börjar löpa när utlänningen lämnar landet i enlighet med beslutet om avlägsnande[8]. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2025. Vi menar att det faktum att det krävs att en utlänning med ett avlägsnandebeslut lämnar landet för att beslutet ska kunna preskriberas innebär att det blir fråga om en ny inresa om han eller hon därefter reser in i Sverige på nytt. Ansöker utlänningen om uppehållstillstånd efter att på nytt ha rest in i Sverige måste detta enligt vår mening vara att anse som en ny första ansökan efter inresa i Sverige, varpå en ny tremånadersfrist börjar löpa enligt 8 kap. 5 § UtlL. Ansöker utlänningen däremot inte om uppehållstillstånd efter den nya inresan bör varken 8 kap. 4 eller 5 § UtlL enligt vår bedömning hindra Polismyndigheten från att avvisa honom eller henne. Innebörden är följaktligen också att den utlänning som väljer att stanna kvar och vistas illegalt i Sverige efter ett beslut om avlägsnande inte får sitt beslut preskriberat.

Även om vi, mot bakgrund av nu redovisade förarbetsuttalanden, inte anser att det bör finnas några tveksamheter gällande hur 8 kap. 4 § UtlL ska tillämpas, anser vi att bestämmelsen till sin utformning är otydlig, vilket i sig kan orsaka osäkerhet. Genom

[7] Prop. 2024/25:92 – Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud.
[8] Se prop. 2024:25:92 s. 8 och 14 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

den rent redaktionella ändring som vi föreslår anser vi att bestämmelsen blir tydligare vilket, tillsammans med nämnda förarbetsuttalanden, bör bidra till en enhetlig tillämpning. Våra ändringar är dock inte avsedda att medföra någon ändring i sak. Däremot bedömer vi att det saknas anledning till förtydliganden eller sakliga ändringar av 8 kap. 5 § UtlL, utifrån bestämmelsens utformning och vad som framgår av förarbetena till denna. På liknande sätt saknas också anledning att göra någon ändring av 8 kap. 6 § UtlL.

8 Vägra och återkalla uppehållstillstånd på EU-rättslig grund

8.1 Bakgrund

Vi ska inom ramen för vårt uppdrag se över vilka möjligheter som finns att skärpa kraven på hederligt levnadssätt (vandel) beträffande tillstånd på EU-rättslig grund, med utgångspunkten att den svenska regleringen inte ska vara mer förmånlig än vad EU-rätten kräver (se kapitel 4 för en utförlig redogörelse för relevanta EU-direktiv och andra internationella åtaganden). Utifrån denna utgångspunkt ska vi

- 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,
- analysera och föreslå hur det kan införas möjligheter att återkalla uppehållstillstånd när en utlännings ställning som varaktigt bosatt har återkallats,
- 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

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- 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.

I detta kapitel redovisar vi våra förslag och överväganden utifrån nämnda uppdrag.

8.2 Möjlighet att återkalla uppehållstillstånd enligt skyddsgrundsdirektivet

Bedömning: Det saknas numera anledning att införa en bestämmelse i utlänningslagen som möjliggör återkallelse av en flyktings uppehållstillstånd enligt förutsättningarna i artikel 21.3 i skyddsgrundsdirektivet.

Som redan framgått ska vi analysera och föreslå hur det kan införas en möjlighet att återkalla en flyktings uppehållstillstånd enligt förutsättningarna i artikel 21.3 i skyddsgrundsdirektivet.

Enligt artikel 21.2 i skyddsgrundsdirektivet får medlemsstaterna, om det inte är förbjudet enligt dessa förpliktelser, avvisa en flykting, vare sig denne formellt erkänts eller inte, om det finns skälig anledning att anta att vederbörande utgör en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig. Detsamma gäller om utlänningen utgör en samhällsfara i medlemsstaten med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott. Enligt artikel 21.3 får ett uppehållstillstånd återkallas, upphävas, vägras förnyelse eller nekas för en flykting om han eller hon omfattas av artikel 21.2.

I våra direktiv pekas på att möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd inte fullt ut utnyttjades vid genomförandet av skyddsgrundsdirektivet. Vi kan också konstatera att regeringen vid genomförandet av skyddsgrundsdirektivet ansåg att de svenska bestämmelserna var förenliga med direktivets när det gäller återkallelse av uppehållstillstånd. Detta med hänsyn till att 7 kap. UtlL innehåller bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd som rör rikets säkerhet[1].

[1] Jfr prop. 2009/10:31 s. 143.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

De aktuella bestämmelserna som regeringen hänvisade till avser brottslighet i form av sabotage, spionerі, olovlig underrättelseverksamhet samt numera även verksamhet med koppling till terrorism (7 kap. 3 § första stycket punkten 3 UtlL). Det gäller även om utlänningen har registrerats på den spärrlista som avses i 3 § 2 lagen (2000:344) om Schengens informationssystem och det finns tillräckliga skäl för en återkallelse (7 kap. 5 § UtlL). Dessutom får ett uppehållstillstånd återkallas om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats i en stat tillhörande Europeiska unionen eller i Island, Norge eller Schweiz och beslutet är grundat på att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och på att utlänningen i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst ett år eller utlänningen är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller att det finns starka skäl som tyder på att utlänningen avser att begå ett sådant brott (7 kap. 6 § UtlL).

Vi konstaterar dock att det i svensk rätt saknas en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd i enlighet med artikel 21.3 när en flykting har dömts för ett *synnerligen allvarligt brott* som inte omfattas av de nämnda bestämmelserna i 7 kap. UtlL. Visserligen får en utlänning som är flykting och har begått ett synnerligen grovt brott utvisas genom bestämmelserna i 8 a kap. 4 § UtlL, om det bedöms medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i Sverige. Det förutsätter dock att frågan om utvisning över huvud taget prövas i samband med brottmålsprocessen, och att allmän domstol också beslutar om utvisning. Att även på administrativ väg, genom en bestämmelse i UtlL, kunna återkalla ett uppehållstillstånd för en flykting som har gjort sig skyldig till synnerligen allvarlig brottslighet skulle därför vara behövlig för att ge artikel 21.3 fullt genomslag i svensk rätt.

Vi kan dock konstatera att den nya skyddsgrundsförordningen (se avsnitt 4.11.1) kommer att börja tillämpas från och med den 1 juli 2026. Förordningen ersätter skyddsgrundsdirektivet och är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna i enlighet med fördragen (artikel 42). Skyddsgrundsförordningen innebär ett antal materiella förändringar i förhållande till direktivet. Utöver att principen om non-refoulement (se avsnitt 4.2) ska respekteras i enlighet med unionsrätten och internationell rätt, regleras det inte i förordningens artikel 21 när en medlemsstat får avvisa en

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

flykting respektive återkalla, upphäva, vägra att förnya eller bevilja ett uppehållstillstånd för en flykting.

I stället anges i förordningens artikel 24.1 att personer som har beviljats internationellt skydd ska ha rätt till uppehållstillstånd så länge som de innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. Ett uppehållstillstånd får återkallas eller vägras förnyelse endast om flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande dessförinnan har återkallats (artikel 24.5).

Det avgörande för om skyddsgrundsförordningen kommer att begränsa en medlemsstats möjlighet att återkalla eller vägra att förnya en flyktings – eller en subsidiärt/alternativt skyddsbehövandes – uppehållstillstånd är hans eller hennes *status*. Om statusen har återkallats är skyddsgrundsförordningen alltså inte tillämplig på frågan om uppehållstillstånd.

Enligt 4 kap. 5 b § UtlL, med hänvisning till 4 kap. 3 § andra stycket UtlL, får en flyktingstatus återkallas om flyktingen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detsamma gäller om han eller hon har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att vederbörande skulle fortsätta verksamheten här. Bestämmelsen grundas på artikel 14.4 i skyddsgrundsdirektivet. En motsvarande bestämmelse finns i den kommande skyddsgrundsförordningens artikel 14.1, med skillnaden att statusen under angivna förutsättningar *ska* återkallas, jämfört med direktivets *får*.

Vi konstaterar alltså att när skyddsgrundsförordningen börjar tillämpas kommer den enbart att reglera frågan om uppehållstillstånd för utlänningar med status som flykting eller subsidiärt (alternativt) skyddsbehövande. En flykting som gör sig skyldig till ett sådant synnerligen allvarligt brott som avses i såväl 4 kap. 3 § UtlL, artikel 14.4 skyddsgrundsdirektivet och 14.1 skyddsgrundsförordningen ska enligt förordningen få sin status återkallad.

Efter att förordningen har trätt i kraft kommer det enligt vår bedömning inte finnas behov av särskilda bestämmelser för återkallelse av uppehållstillstånd för flyktingar. Visserligen skulle en bestämmelse kunna föreslås som – under den eventuella tiden fram till att förordningen ska börja tillämpas – gör det möjligt att återkalla en flyktings uppehållstillstånd när han eller hon har gjort sig

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

skyldig till ett synnerligen allvarligt brott. Det skulle i så fall innebära att artikel 21.3 i skyddsgrundsdirektivet, under en eventuell period mellan ikraftträdandet av en sådan bestämmelse och tidpunkten då förordningen ska börja tillämpas, får fullt genomslag i svensk lagstiftning. Att föreslå en sådan bestämmelse, som i princip fyller en funktion under en mycket kort period, är enligt vår mening inte motiverat. Vi bedömer därför att det saknas anledning att föreslå ändringar i denna del.

Det ska även nämnas att regeringen den 21 november 2024 beslutade att en utredare ska se över behovet av anpassning av svensk rätt i förhållande till rättsakterna om asyl och screening i EU:s migrations- och asylpakt. Syftet är att möjliggöra en effektiv och rättssäker tillämpning av de aktuella rättsakterna samtidigt som ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk säkerställs i enlighet med den miniminivå som följer av EU-rätten. I detta uppdrag ingår att analysera och ta ställning till behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till de aktuella rättsakterna i migrations- och asylpakten, däribland den kommande skyddsgrundsförordningen.[2]

8.3 Möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd enligt familjeåterföreningsdirektivet

Förslag: Ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen ska återkallas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Vi ska enligt direktiven analysera och föreslå hur det kan införas en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd i enlighet med artikel 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet.

Familjeåterföreningsdirektivet innehåller en bestämmelse som innebär att ett uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem får nekas förnyelse eller återkallas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artikel 6.2). Artikeln har delvis förts in i 5 kap. 17 a § första stycket tredje punkten UtlL genom möjligheten att neka en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd. Däremot saknas i svensk

[2] Justitiedepartementet, Enheten för migrationsrätt, Promemoria, HR2024/02368, 2024-11-21.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

rätt en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd i enlighet med artikel 6.2 av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Vid genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet bedömde regeringen att svensk lagstiftning överensstämmer med bestämmelserna i artikel 6.2 och att den inte föranledde några författningsändringar[3]. I betänkandet hänvisades till den i svensk utlänningsrätt gällande möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av att utlänningen kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet (dåvarande 2 kap. 11 § 3 UtlL). Vidare påpekades möjligheten att utvisa en utlänning på grund av brott.[4]

Det kan dock konstateras att det EU-rättsliga begreppet allmän ordning eller säkerhet rymmer betydligt fler typer av brott och andra former av bristande vandel än de som i dagsläget kan leda till återkallelse av uppehållstillstånd enligt 7 kap. UtlL. Det kan enligt EU-domstolens praxis exempelvis röra sig om brott som sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet (se vidare avsnitt 4.12.2). Det finns alltså en betydande begränsning i den svenska utlänningsrätten när det gäller möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd baserat på familjeåterföreningsdirektivet, jämfört med utrymmet som ges inom EU-rätten.

Vad gäller möjligheten att utvisa en utlänning som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet på grund av brott konstaterar vi följande. En utlänning som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet kan visserligen bli föremål för utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. 1 § UtlL. Däremot innebär en ordning där en familjemedlem enbart kan få sitt uppehållstillstånd återkallat i samband med utvisning på grund av brott vissa begränsningar. Det krävs att det aktuella hotet mot allmän ordning eller säkerhet också är att anse som ett brott, vilket inte nödvändigtvis behöver vara fallet vid den tidpunkten. Det krävs vidare att utvisningsfrågan prövas i samband med brottmålet och att beslut om utvisning fattas av allmän domstol.

Det kan även noteras att det framgår av skäl 14 till familjeåterföreningsdirektivet att begreppet allmän ordning och säkerhet om-

[3] Prop. 2005/06:72 s. 50.
[4] Jfr SOU 2005:15 s. 221 ff.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

fattar fall då en tredjelandsmedborgare tillhör en sammanslutning som stöder internationell terrorism, stöder en sådan sammanslutning eller har extremistiska sympatier. Det innebär att det inte alltid krävs att en person har begått en brottslig handling för att bedömas utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

När det gäller hot mot *allmän hälsa* noterade regeringen, vid genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet, att det inte fanns någon bestämmelse i utlänningslagen som innebär hinder mot att bevilja uppehållstillstånd av hänsyn till allmän hälsa och att det då inte fanns skäl att ändra detta.[5] Vi instämmer i bedömningen att allmän hälsa är ett hittills okänt begrepp i samband med vägrande och återkallelse av uppehållstillstånd i svensk utlänningsrätt. Vid införandet av en sådan grund krävs det därför en utförlig analys och utredning, inte minst i förhållande till internationell rätt. Det har inte funnits utrymme för att genomföra en sådan analys inom ramen för nu aktuell utredning.

Vi föreslår därför att en bestämmelse förs in i som gör det möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd som baseras på familjeåterföreningsdirektivet, om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

8.4 Återkallelse av uppehållstillstånd när en ställning som varaktigt bosatt har förlorats

Bedömning: Om permanenta uppehållstillstånd utmönstras kommer möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd för en person som har förlorat sin ställning som varaktigt bosatt att öka.

Om varaktigt bosatta inte längre ska ges permanenta uppehållstillstånd krävs ytterligare lagstiftningsåtgärder.

Enligt våra direktiv ska vi undersöka möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd för en person vars ställning som varaktigt bosatt av något skäl har återkallats.

Den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt ska få ett särskilt EU-uppehållstillstånd som ska gälla i minst fem år (artikel 8 i VABO-direktivet). Artikeln motsvaras i svensk rätt av 4 kap. 19 a §

[5] Prop. 2005/06:72 s. 41 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

UtlF. Enligt artikel 13 får medlemsstaterna utfärda uppehållstillstånd som gäller permanent eller tills vidare på förmånligare villkor än de som anges i direktivet. Den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska ges ett permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 b § UtlL). Det sätt på vilket direktivet har genomförts medför att en person med ställning som varaktigt bosatt i Sverige behöver ett permanent uppehållstillstånd för att fullt ut tillförsäkras de rättigheter som föreskrivs där.[6]

Ställningen som varaktigt bosatt ska i huvudsak vara permanent, men kan under vissa förutsättningar gå förlorad. Enligt artikel 9.1 i VABO-direktivet ska detta ske om ställningen har förvärvats genom bedrägeri, om ett utvisningsbeslut har fattats eller vid långvarig frånvaro från unionen. Medlemsstaterna får föreskriva att en varaktigt bosatt person inte längre ska ha rätt att behålla sin ställning som varaktigt bosatt om han eller hon utgör ett hot mot den allmänna ordningen, med beaktande av brottslighetens allvar. Detta gäller när den aktuella brottsligheten inte utgör ett skäl för utvisning enligt artikel 12 (artikel 9.3 i VABO-direktivet).

Artikel 9.1 och 9.3 har förts in i svensk lagstiftning genom 5 a kap. 5 § UtlL. En ställning som varaktigt bosatt kan återkallas enligt den bestämmelsen bland annat om den som beviljats sådan ställning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få ställningen eller om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning.

En förlust av en ställning som varaktigt bosatt innebär dock inte i sig att den berörda personen även förlorar rätten att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten, med stöd av vilken personen beviljades sin ställning. Detta gäller oavsett om uppehållsrätten förvärvats enligt nationell rätt eller enligt unionsrätten[7].

Ställningen som varaktigt bosatt och det permanenta uppehållstillstånd som personen tilldelas i Sverige, ska ses som två olika tillstånd som existerar parallellt. Om ställningen som varaktigt bosatt skulle gå förlorad återgår personen till att vara bosatt i Sverige med enbart sitt permanenta uppehållstillstånd. Detta gäller givetvis under förutsättning att de skäl som utgör grund för återkallelse av ställningen som varaktigt bosatt inte också utgör skäl för återkallande

[6] Se exempelvis prop. 2005/06:22 s. 159.
[7] Artikel 9.7 VABO-direktivet och mål C-557/17.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

av det permanenta uppehållstillståndet[8]. I Sverige beviljas, som redan nämnts, en person med ställning som varaktigt bosatt ett permanent uppehållstillstånd. Denna ordning innebär att möjligheterna att återkalla utlänningens uppehållstillstånd kan bli snävare i förhållande till om denne, efter förlust av sin ställning, i stället skulle inneha ett uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt nämnda exempel.

Av direktiven till Utredningen för anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten[9] framgår att utredningen ska ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar, bland annat varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare.

Om permanenta uppehållstillstånd i framtiden inte kommer att ges varaktigt bosatta innebär det enligt vår bedömning att möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd för en person som har förlorat sin ställning som varaktigt bosatt bör öka. Vi anser dock att det finns anledning att se över om det krävs lagstiftningsåtgärder för att fullt ut tillförsäkra personer med ställning som varaktigt bosatt sådana rättigheter som följer av VABO-direktivet. Vi dock gör bedömningen att en sådan översyn faller utanför vårt uppdrag.

8.5 Återkallelse av uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i annan EU-stat på grund av allmän ordning eller säkerhet

Förslag: Ett uppehållstillstånd för en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska återkallas om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Detsamma ska gälla för hans eller hennes anhöriga.

Vi ska vidare 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 (vandeln). I våra direktiv anges att det finns skäl att analysera om svensk rätt

[8] Prop. 2005/06:77s. 158 f.
[9] Dir. 2023:137.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

fullt ut tar tillvara möjligheterna enligt VABO-direktivet att neka eller återkalla uppehållstillstånd för dessa personer.

Varaktigt bosatta ska enligt artikel 14.1 i VABO-direktivet ha rätt att bosätta sig i andra medlemsstater än den som beviljade ställning som varaktigt bosatt under längre tid än tre månader, förutsatt att villkoren i kapitel III i direktivet är uppfyllda. I 4 kap. 9 § UtlF regleras de syften för vilka en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska beviljas uppehållstillstånd i Sverige.

En ansökan om uppehållstillstånd från varaktigt bosatta i en annan EU-stat, eller deras familjemedlemmar, får vägras om personen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet (artikel 17.1 i VABO-direktivet och 5 kap. 17 § tredje stycket UtlL). En medlemsstat får vägra att förnya eller återkalla uppehållstillståndet samt, i enlighet med förfarandena i den nationella lagstiftningen, inklusive förfaranden för utvisning, ålägga varaktigt bosatta och deras familjemedlemmar att lämna dess territorium bland annat av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Detta gäller till dess att en tredjelandsmedborgare har uppnått ställning som varaktigt bosatt i Sverige (artikel 22.1 i VABO-direktivet med hänvisning till artikel 17.1).

Till dess att en tredjelandsmedborgare uppnått ställning som varaktigt bosatt får den andra medlemsstaten även fatta beslut om att utvisa tredjelandsmedborgaren på grund av allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet (artikel 22.3 i VABO-direktivet).

Regeringen konstaterade vid genomförandet av VABO-direktivet att ett uppehållstillstånd för en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat kan återkallas genom befintliga bestämmelser i 7 kap. UtlL. Dessutom hänvisade regeringen till möjligheten att utvisa en sådan utlänning på grund av brott eller enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll av hänsyn till rikets säkerhet[10] respektive på grund av befarad brottslighet enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.[11]

Det EU-rättsliga begreppet allmän ordning eller säkerhet rymmer dock, som tidigare konstaterats, betydligt fler typer av brott och annan bristande vandel än de som i dagsläget kan leda till återkallelse av uppehållstillstånd enligt 7 kap. UtlL. Det kan enligt EU-domstolens praxis exempelvis röra sig om brott som sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig

[10] Numera ersatt av lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.
[11] Prop. 2005/06:77 s. 156 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet (se vidare avsnitt 4.12.2). Det finns alltså begränsningar i den svenska utlänningsrätten när det gäller möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd för en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat jämfört med utrymmet som ges inom EU-rätten.

En person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat kan visserligen bli föremål för utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. 1 § UtlL. Dock krävs det enligt artikel 22.3 i VABO-direktivet att personen, för att få utvisas från unionens territorium, utgör ett *allvarligt* hot mot allmän ordning eller säkerhet. Det krävs alltså att det rör sig om mycket kvalificerad brottslighet. Utrymmet för att kunna utvisa en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat är därmed relativt begränsat.

Vi föreslår därför att en bestämmelse förs in i UtlL som möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd för personer med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detsamma ska gälla i förhållande till en sådan utlännings anhöriga.

8.6 Vandelsbrister som är att anse som hot mot allmän ordning eller säkerhet

Bedömning: EU-rätten öppnar i viss mån för att även andra vandelsbrister än överträdelser av straffrättsliga bestämmelser kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Enligt våra direktiv ska vi även analysera vilka brister i levnadssättet som kan innebära ett hot mot allmän ordning eller säkerhet i enlighet med EU-rätten. När det gäller uppehållstillstånd som har EU-rättslig grund får avslag på en ansökan om eller återkallelse av ett tillstånd, som tidigare nämnts, ske om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller liknande uttryck. För att regleringen ska vara ändamålsenlig och för att underlätta för tillämparen bör det enligt direktiven analyseras vilka brister i levnadsättet – som vi föreslår ska kunna medföra ett avslags- eller återkallelsebeslut för tillstånd som har nationell grund – som kan anses innebära ett hot mot allmän ordning eller säkerhet i enlighet med EU-rätten.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Som tidigare nämnts är begreppet hot mot allmän ordning eller säkerhet, och dess varianter, EU-rättsliga begrepp. Det innebär att begreppet inte kan ges en nationell tolkning (se vidare avsnitt 4.12). Däremot kan EU-rättspraxis ge ledning gällande frågan om vilka slags brister i levnadssättet som domstolen har bedömt kan utgöra hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Till att börja med har EU-domstolen konstaterat att begreppet hot mot *allmän ordning* tar sikte på andra situationer och omständigheter än vad som är fallet för hot mot *allmän säkerhet*[12]. Exempelvis behöver ett beteende, som i en viss situation har bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning, inte nödvändigtvis anses vara ett hot mot allmän säkerhet.

För att det ska röra sig om ett hot mot *allmän ordning* förutsätts att det, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse[13]. Generellt sett hänvisar begreppet till den ordning som råder i ett samhälle. Allmän ordning syftar till att människor ska kunna känna sig trygga och säkra i sitt vardagliga liv. Samtliga överträdelser av straffrättsliga bestämmelser kan anses utgöra en störning av allmän ordning. Störningen är dock mer eller mindre allvarlig beroende på vilken gärning det rör sig om.[14]

När det gäller begreppet *allmän säkerhet* har det i EU-domstolens praxis bedömts omfatta såväl medlemsstatens inre som yttre säkerhet. Den allmänna säkerheten kan därför påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen[15]. Även organiserad brottslighet av viss omfattning har ansetts utgöra ett direkt hot mot tryggheten och den fysiska säkerheten för hela eller en stor del av befolkningen, exempelvis olaglig narkotikahandel, sexuellt utnyttjande av barn och terrorism. Sådan brottslighet kan därför omfattas av begreppet hot mot allmän säkerhet.[16]

---

[12] EU-domstolens dom i mål C-8/22, punkterna 40 och 41.
[13] EU-domstolens dom i mål C-249/11, punkt 40.
[14] Migrationsverket, *Hot mot allmän ordning och säkerhet,* dnr: 1.3.4-2023-18977, beslutad den 2023-12-01, s. 9.
[15] EU-domstolens dom i mål C-544/15, punkt 39.
[16] EU-domstolens dom i mål C-145/09, punkterna 45 och 46, EU-domstolens dom i mål C-348/09, punkt 28 och EU-domstolens dom i mål C-100/01, punkt 35.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

För svenskt vidkommande har regeringen uttalat att begreppet i första hand borde innefatta sådana fall där det föreligger fara för rikets säkerhet, liksom fall där utlänningens verksamhet på annat sätt är att betrakta som allmänfarlig (se till exempel 13 kap. brottsbalken och terroristbrottslagen [2022:666]).[17]

EU-domstolen har även uttalat att sådana brott som anges i artikel 83.1 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) medför en synnerligen allvarlig påverkan på ett grundläggande samhällsintresse som kan utgöra ett direkt hot mot befolkningens trygghet och fysiska säkerhet. De brott som anges är: *terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet*[18]. Det kan även noteras att det som tidigare nämnts framgår av skäl 14 till familjeåterföreningsdirektivet att begreppet allmän ordning eller säkerhet omfattar fall då en tredjelandsmedborgare tillhör en sammanslutning som stöder internationell terrorism, stöder en sådan sammanslutning eller har extremistiska sympatier.

Vi konstaterar att det nämnda innebär att brister i levnadssättet (vandeln) i många fall kan anses innebära hot mot den allmänna ordningen eller allmänna säkerheten, men att begreppet primärt tar sikte på beteenden som är *brottsliga*.

I bedömningen av om en person utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet ska samtliga relevanta omständigheter beaktas. Medlemsstaterna är i princip fria att utifrån nationella behov bestämma vad hänsynen till allmän ordning och säkerhet kräver[19]. Det behöver därför inte enbart vara brottslighet som utlänningen dömts för i närtid som ligger till grund för bedömningen, utan även tidigare domar bör i det enskilda fallet kunna vara relevanta. Så kan fallet vara om de omständigheter som ligger till grund för en tidigare dom tyder på ett personligt beteende som utgör ett faktiskt hot. Även domar från andra länder kan av samma skäl vara relevanta för bedömningen. Även upprepad brottslighet som har begåtts under en längre period kan vara omständigheter som i det enskilda fallet

[17] Prop. 2005/06:77 s. 196.
[18] EU-domstolens dom i mål C-348/09, punkt 28.
[19] EU-domstolens dom i mål C-434/10, punkt 34 och där angiven rättspraxis.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

leder till bedömningen att en person utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.[20]

I det enskilda fallet kan även misstankar om brott, tillsammans med andra relevanta omständigheter, leda till bedömningen att en person utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. När det gäller friande domar är de tänkbart att även sådana kan bli relevanta för bedömningen. Det kan finnas omständigheter i den utredning som åklagaren lägger fram inom ramen för brottmålet som, trots att en friande dom meddelats, kan ligga till grund för bedömningen att hot mot allmän ordning eller säkerhet föreligger i relation till en utlänning. Det är exempelvis tänkbart att en sådan utredning innehåller uppgifter som samröre med gängkriminalitet. Det faktum att en utlänning bedöms ingå i en kriminell eller våldsbejakande miljö kan vara omständigheter av relevans för bedömningen. Detsamma gäller uppgifter från andra myndigheter, till exempel Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen[21], internationella organisationer eller andra länder/medlemsstater.[22]

Vad gäller en utlänning som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet kan det dock räcka att han eller hon, enligt vad som följer av skäl 14 till direktivet, stöder internationell terrorism, stöder en sådan sammanslutning eller har extremistiska sympatier. Utlänningen behöver alltså inte själv tillhöra sammanslutningen för att bedömas utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Det bör i sammanhanget nämnas att Migrationsöverdomstolen, i ett mål som gällde uppehållstillstånd på grund av anknytning, har bedömt att uppehållstillstånd får vägras även när det är *anknytningspersonen* som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Anknytningspersonen i målet hade kopplingar till, och var verksam inom, en våldsbejakande verksamhet och utgjorde enligt Migrationsöverdomstolen ett mycket allvarligt hot mot allmän säkerhet i Sverige. Den sökandes närvaro och samlevnad med anknytningsperson skulle enligt domstolen innebära att utövandet av våldsbejakande verksamhet i Sverige underlättas och befästs. Eftersom den sökandes närvaro skulle medföra att ett redan befintligt hot skulle förstärkas bedömde Migrationsöverdomstolen att hon utgjorde ett

[20] Migrationsverket, *Hot mot allmän ordning och säkerhet,* dnr: 1.3.4-2023-18977, beslutad den 2023-12-01, s. 15.
[21] Se 1 kap. 7 § UtlL.
[22] Migrationsverket, *Hot mot allmän ordning och säkerhet,* dnr: 1.3.4-2023-18977, beslutad den 2023-12-01, s. 15.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

sådant hot mot allmän ordning och säkerhet att tillstånd kunde vägras med stöd av 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL.[23]

Inte enbart överträdelser av brottsbalkens bestämmelser kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning. Migrationsöverdomstolen har i ett avgörande bedömt att en utlänning som tar en anställning och arbetar utan att ha tillstånd till det utgör ett hot mot den allmänna ordningen i samhället. Enligt domstolen får det anses vara allmänt accepterat att anställningar av utlänningar som inte har tillstånd att arbeta bidrar till en osund konkurrens på arbetsmarknaden och även för med sig många andra problem för det svenska samhället. En utlänning som arbetar utan att ha tillstånd till det bidrar till dessa problem. Sådana anställningar innebär generellt sett ett hot mot grundläggande samhällsintressen såsom en reglerad arbetsmarknad, en reglerad invandring och ett välfungerande välfärdssystem. En bedömning måste dock göras av om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att det finns ett verkligt och aktuellt hot mot den allmänna ordningen.[24]

Sammantaget anser vi att EU-rätten i viss mån öppnar upp för att vissa vandelsbrister även är att anse som hot mot allmän ordning eller säkerhet. Inte minst det faktum att Migrationsdomstolen har bedömt att arbete utan arbetstillstånd är ett hot mot grundläggande samhällsintressen är intressant, eftersom detta närmar sig vad vi i kapitel 5 har bedömt kan utgöra brister i vandeln.

8.7 Allmän ordning och säkerhet, eller allmän ordning eller säkerhet?

Förslag: Begreppet allmän ordning *eller* säkerhet ska ersätta begreppet allmän ordning *och* säkerhet i utlänningslagen.

[23] MIG 2021:6.
[24] MIG 2024:9.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Det finns en språklig diskrepans mellan EU-direktiv och vissa bestämmelser i utlänningslagen

I flera av kapitel i utlänningslagen förekommer bestämmelser som har sitt ursprung i olika EU-rättsakter. Vi har konstaterat att de bestämmelser som infördes i utlänningslagen i samband med genomförandet av rörlighetsdirektivet, familjeåterföreningsdirektivet och VABO-direktivet inte fullt ut stämmer överens med de motsvarande artiklarna i direktiven. Det gäller bestämmelserna 5 kap. 2 a, 2 d och 17 §§, 5 a kap. 3 §, 8 kap. 11 och 14 §§ och 8 a kap. 6 och 7 §§ som samtliga baseras på, eller har införts som en följd av, VABO-direktivet och rörlighetsdirektivet.

I artikel 27.1 i rörlighetsdirektivet regleras de situationer när begränsningar av den fria rörligheten får ske. I artikeln anges att den fria rörligheten får begränsas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet *eller* hälsa. De bestämmelser i utlänningslagen som baseras på artikel 27.1 är 8 kap. 11 § och 8 a kap. 6 §. I dessa bestämmelser används i stället begreppet allmän ordning *och* säkerhet. Angående begreppet hälsa, se avsnitt 8.3.

Vidare anges i artikel 28.2 rörlighetsdirektivet att en medlemsstat inte får fatta beslut om utvisning av unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, som har permanent uppehållsrätt på dess territorium, utom i de fall det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet. 8 kap. 14 § UtlL har sitt ursprung i artikel 28.2. I den bestämmelsen används i stället begreppet allmän ordning *och* säkerhet.

När det gäller VABO-direktivet används begreppet allmän ordning *eller* säkerhet i artiklarna 6.1, 12.1 och 17.1. Artiklarna har genomförts i svensk rätt genom 5 kap. 2 d och 17 §§, 5 a kap. 3 § och 8 a kap. 7 § första och andra stycket UtlL. 5 kap. 2 a § fördes in i samband med genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.[25] Bestämmelsen reglerar uppehållstillstånd för familjemedlemmar till skyddsbehövande som återtagits enligt VABO-direktivet. I samtliga dessa bestämmelser anges rekvisitet hot mot allmän ordning *och* säkerhet, jämfört med direktivets hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.

I 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL anges att uppehållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 §, om utlänningen utgör ett hot

[25] Se prop. 2013/14:83.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

mot allmän ordning *och* säkerhet. Bestämmelsen har sitt ursprung i artikel 6.1 i familjeåterföreningsdirektivet. Enligt den artikeln får medlemsstaterna avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet *eller* hälsa.[26]

Allmän ordning är inte detsamma som allmän säkerhet

EU-domstolen har, som nämnts i avsnitt 8.3 och 8.5, konstaterat att begreppet hot mot *allmän ordning* tar sikte på andra situationer och omständigheter än vad som är fallet för hot mot *allmän säkerhet*[27].

Vid genomförandet av nämnda direktiv har det uppstått en viss språklig diskrepans mellan de aktuella svenska bestämmelserna och förlagorna i respektive direktiv. Varför så har skett har inte kommenterats i förarbetena. Av EU-domstolens praxis följer att hot mot allmän ordning tar sikte på andra situationer än hot mot allmän säkerhet. Det går inte att bortse från att det finns en risk att det, vid tillämpningen av de svenska bestämmelserna, kan uppfattas som att det krävs att utlänningen i fråga både ska utgöra ett hot mot den allmänna ordningen *och* den allmänna säkerheten, med tanke på hur bestämmelserna är formulerade. Risken är att högre krav än vad som har åsyftats av lagstiftaren ställs för att en utlänning ska anses omfattas av rekvisitet. Så som det har formulerats i de aktuella direktiven, att personen antingen ska utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkert, är alltså betydligt tydligare.

Frågan har tidigare uppmärksammats, bland annat av Utredningen om utvisning på grund av brott i sitt betänkande Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk (SOU 2021:61). Utredningen förde fram att uttrycken inte är synonyma, och föreslog att vissa bestämmelser i UtlL skulle ändras så att de överensstämmer bättre med artikel 27 i rörlighetsdirektivet. Enligt utredningen skulle ändringen inte få någon praktisk betydelse eftersom bestämmelserna redan i dag tillämpas i enlighet med rörlighetsdirektivets krav.[28] Regeringen framförde följande angående utredningens förslag.

[26] Se den engelska versionen av familjeåterföreningsdirektivet i vilken i artikel 6.1 anges att ”The Member States may reject an application for entry and residence of family members on grounds of public policy, public security or public health”.
[27] EU-domstolens dom i mål C-8/22, punkterna 40 och 41.
[28] SOU 2021:61.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

> Uttrycket allmän ordning och säkerhet finns på ett stort antal andra ställen i utlänningslagen. Flera av dessa har sin grund i andra EU-rättsakter där uttrycket allmän ordning eller säkerhet förekommer. Uttrycket ska tolkas mot bakgrund av EU-rätten. I lagrådsremissen görs därför bedömningen att uttrycket allmän ordning och säkerhet bör behållas. Lagrådet anser dock att detta från saklig synpunkt är olyckligt och att regeringen generellt bör ändra uttrycket till allmän ordning eller säkerhet. Även om uttrycket allmän ordning och säkerhet skulle vara så etablerat att risken för missförstånd i tillämpningen är liten indikerar det att utrymmet för utvisning är betydligt mindre än det faktiskt är, vilket blir vilseledande. Om en sådan förändring inte låter sig göras inom ramen för detta lagstiftningsarbete är det enligt Lagrådet angeläget att ändringen genomförs i något annat sammanhang. Det finns en språklig skillnad mellan uttrycken. Regeringen instämmer i att den av Lagrådet föreslagna lydelsen överensstämmer med rörlighetsdirektivets formulering. En sådan ändring som Lagrådet föreslår torde dock inte få någon praktisk betydelse eftersom uttrycket ska ges den innebörd som följer av unionsrätten. För att inte regelverket ska bli otydligt och svårtillämpat bör samma uttryck användas i utlänningslagen i den utsträckning det är möjligt. Det är inte heller möjligt att i detta lagstiftningsärende ändra i alla bestämmelser i utlänningslagen där det befintliga uttrycket förekommer. Uttrycket bör därför inte ändras i nu berörda paragrafer.[29]

Formuleringen allmän ordning eller säkerhet bör användas i utlänningslagen

Vårt uppdrag är att göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen i syfte 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. Uppdraget omfattar även att 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.

Vi anser att det i vart fall i teorin finns en risk för att ett uppehållstillstånd inte nekas eller återkallas på grund av den språkliga diskrepans som har redogjorts för här. För att undvika oönskade effekter i tillämpning bör formuleringen *allmän ordning och säkerhet* därför bytas ut mot *allmän ordning eller säkerhet* i bestämmelserna 5 kap. 2 a §, 5 kap. 2 d §, 5 kap. 17 §, 5 kap. 17 a §, 5 a kap. 3 §, 8 kap. 11 §, 8 kap. 14 §, 8 a kap. 6 § och 8 a kap. 7 §UtlL.

[29] Prop. 2021/22:224 s. 59 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Begreppet allmän ordning eller säkerhet bör användas konsekvent

I utlänningslagen förekommer även ett flertal bestämmelser i vilka begreppet allmän ordning och säkerhet återfinns, baserade på andra EU-direktiv och internationella rättsakter.

Det gäller till att börja med 4 kap. 3 § UtlL, i vilken bland annat anges att en utlänning får vägras flyktingstatusförklaring om han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detsamma gäller 5 kap. 1 § UtlL, som bland annat reglerar att uppehållstillstånd får vägras en flykting om han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *och* säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Bestämmelserna har sitt ursprung i artikel 13, 14.4 och 14.5 i skyddsgrundsdirektivet.

Av artikel 14.5 i skyddsgrundsdirektivet framgår att en medlemsstat får besluta att inte bevilja status för en flykting i de situationer som anges i artikel 14.4 i samma direktiv. Enligt artikel 14.4 skyddsgrundsdirektivet får en medlemsstat återkalla, upphäva eller vägra att förnya den status som beviljats en flykting. Ett sådan för utlänningen negativt beslut får meddelas om det finns skälig anledning att betrakta utlänningen som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, *eller* när utlänningen utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon dömts för ett synnerligen allvarligt brott genom en dom som vunnit laga kraft.

Vid genomförandet av direktivet i svensk rätt har begreppet allmän ordning och säkerhet valts. Vi bedömer att det, i syfte att uppnå konsekvens i lagstiftningen, i stället bör anges att utlänningen ska utgöra en allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet.

I 5 kap. 15 § UtlL regleras förutsättningarna för att bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att medverka i en brottsutredning. I första stycket 4 anges att ett sådant uppehållstillstånd kan beviljas enbart om hänsyn till den allmänna ordningen *och* säkerheten inte talar emot att detta. Bestämmelsen är delvis baserad på rådets direktiv 2004/81/EG om offer för människohandel. Även i detta sammanhang anser vi att det, i syfte att uppnå konsekvens i lagstiftningen, i stället ska anges att hänsyn ska tas till den allmänna ordningen *eller* säkerheten.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Ytterligare några bestämmelser i utlänningslagen är baserade på återvändandedirektivets artiklar 6.2, 7.4, 8.2 och 11.1–3. I stället för allmän ordning eller säkerhet anges i återvändandedirektivet generellt sett formuleringen *allmän ordning eller nationell säkerhet* respektive *allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet*. I utlänningslagen har däremot formuleringen allmän ordning och säkerhet valts för bestämmelserna 8 kap. 6 a, 21, 23 och 24 §§ samt 12 kap. 14 b §. För att uppnå konsekvens i lagstiftningen bör även dessa bestämmelser i fortsättningen formuleras med begreppet allmän ordning *eller* säkerhet.

Av motsvarande skäl bedömer vi att 8 a kap. 4 § första stycket 1 UtlL, som bygger på flyktingkonventionen och anger de situationer då en flykting får utvisas, också bör ha formuleringen allmän ordning *eller* säkerhet. Detsamma gäller 12 kap. 2 § UtlL som reglerar verkställighetshinder för en utlänning och som även den baseras på flyktingkonventionen.

Ingen ändring i sak är avsedd

Ändringarna från allmän ordning *och* säkerhet till allmän ordning *eller* säkerhet syftar till att uppnå en lydelse som stämmer överens med den i rörlighetsdirektivets och VABO-direktivets artiklar, liksom en att uppnå konsekvens i lagstiftningen.

Varje bestämmelse i utlänningslagen som baseras på en artikel i ett EU-direktiv ska tolkas och tillämpas direktivkonformt. Det innebär att det är begreppets EU-rättsliga betydelse som ska gälla, oavsett hur begreppet har formulerats i nationell lagstiftning. Våra ändringar är alltså inte avsedda att få någon betydelse i sak, utan enbart att verka i förtydligande riktning.

8.8 Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § ska vägras på grund hot mot allmän ordning eller säkerhet

Förslag: Det ska som huvudregel vara obligatoriskt att vägra ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Enligt nuvarande lydelse av 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL får uppehållstillstånd vägras i sådana fall som avses i 5 kap. 3 §, om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Bestämmelsen har sitt ursprung i artikel 6.1 i familjeåterföreningsdirektivet. Enligt den artikeln får medlemsstaterna avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Som vi tidigare har konstaterat i avsnitt 4.12 är begreppet allmän ordning eller säkerhet – liksom dess varianter – EU-rättsliga begrepp. Begreppets innebörd varierar beroende på vilket EU-direktiv det förekommer inom, och som nämnts i bland annat avsnitt 8.3 har EU-domstolen konstaterat att hot mot *allmän ordning* tar sikte på andra situationer och omständigheter än vad som är fallet för hot mot *allmän säkerhet*[30]. För att det ska röra sig om ett hot mot *allmän ordning* förutsätts att det, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse[31]. Generellt sett hänvisar begreppet till den ordning som råder i ett samhälle. Allmän ordning syftar till att människor ska kunna känna sig trygga och säkra i sitt vardagliga liv. Samtliga överträdelser av straffrättsliga bestämmelser kan anses utgöra en störning av allmän ordning. Störningen är dock mer eller mindre allvarlig beroende på vilken gärning det rör sig om[32].

När det gäller begreppet *allmän säkerhet* har det i EU-domstolens praxis bedömts omfatta såväl medlemsstatens inre som yttre säkerhet. Den allmänna säkerheten kan därför påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen[33]. Även organiserad brottlighet av viss omfattning har ansetts utgöra ett direkt hot mot tryggheten och den fysiska säkerheten för hela eller en stor del av befolkningen, exempelvis olaglig narkotikahandel, sexuellt utnytt-

[30] EU-domstolens dom i mål C-8/22, punkterna 40–41.
[31] EU-domstolens dom i mål C-249/11, punkt 40.
[32] Migrationsverket, *Hot mot allmän ordning och säkerhet,* Dnr: 1.3.4-2023-18977, beslutad den 2023-12-01, s. 9.
[33] EU-domstolens dom i mål C-544/15, punkt 39.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

jande av barn och terrorism. Sådan brottslighet kan därför omfattas av begreppet ”hot mot allmän säkerhet”.[34]

Som vi kan konstatera innebär det faktum att en utlänning enligt EU-rätten – för att kunna bedömas utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet – har relativt allvarliga brister i sin vandel. Enligt vår mening bör det därför tydliggöras i lagtexten att sådana utlänningar som huvudregel inte ska beviljas ett uppehållstillstånd. Vi föreslår därför att det av lagtexten ska framgå att ett uppehållstillstånd *ska* vägras i sådana fall som avses i 5 kap. 3 § UtlL om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Av artikel 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet framgår att medlemsstaten inför sitt beslut ska beakta allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet som familjemedlemmen begått, eller den fara som denna person utgör. Sådana hänsyn ska därför även tas vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas i enlighet med vårt förslag.

Det ska vidare nämnas att det av artikel 6.2 med hänvisning till artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet bland annat framgår att om en ansökan om familjeåterförening avslås ska medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.

Med anledning av de hänsyn som ska tas enligt artikel 17 behöver det enligt vår mening finnas en möjlighet till undantag från huvudregeln om att ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § UtlL ska nekas en utlänning som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. En sådan bestämmelse föreslår vi ska finnas i 5 kap. 17 a § femte stycket UtlL (se vidare avsnitt 6.4). Enligt den bestämmelsen ska, vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras, hänsyn tas till utlänningens etablering och övriga familjeförhållanden i Sverige.

[34] EU-domstolens dom i mål C-145/09, punkterna 45 och 46, C-348/09, punkt 28 och C-100/01, punkt 35.

9 Utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd

9.1 Bakgrund

Vi har enligt våra direktiv i uppdrag att 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. Dessutom ska vi göra en översyn av utlänningslagstiftningen i syfte att möjliggöra avlägsnande ur landet i fler fall än i dag av utlänningar som har brister i sitt levnadssätt och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas. Utifrån denna utgångspunkt ska vi

- analysera och föreslå hur bestämmelserna om begränsning av möjligheten till återkallelse av uppehållstillstånd kan tas bort,
- 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,
- ta ställning till i vilken utsträckning skyddet mot återkallelse som följer av 7 kap. 4 § UtlL kan begränsas,
- analysera och föreslå hur tidsbegränsade uppehållstillstånd kan återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i landet,
- 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,
- ta ställning till om, och i så fall hur, det är möjligt och ändamålsenligt att utvidga möjligheterna att återkalla gemensamma barns

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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

I detta kapitel redovisar vi våra förslag och överväganden utifrån nämnda uppdrag.

9.2 Skyddet mot återkallelse av uppehållstillstånd ska begränsas

Bedömning: Vid prövningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning ska, liksom hittills, hänsyn tas till utlänningens anknytning till Sverige.

Förslag: Utrymmet ska begränsas för att beakta andra skäl som talar mot att uppehållstillståndet återkallas. Endast sådana särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillståndet ska återkallas får beaktas.

Bestämmelsen ska vara tillämplig på de nya grunder för återkallelse av uppehållstillstånd som vi föreslår.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Enligt vårt uppdrag ska vi ta ställning till i vilken utsträckning skyddet mot återkallelse som följer av 7 kap. 4 § UtlL kan begränsas. Det innebär bland annat att utlänningens etablering och familjeförhållanden inte bör ges större utrymme än befogat.

Den nuvarande regleringen

Vid bedömning av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 7 kap. 1 eller 3 § UtlL för en utlänning som har rest in i landet ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till Sverige och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas (7 kap. 4 § första stycket UtlL). Vid en sådan bedömning ska det särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningens uppehållstillstånd återkallades också särskilt beaktas. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas (7 kap. 4 § andra stycket UtlL). Vid bedömningen av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 7 kap. 3 § andra stycket UtlL ska det också särskilt beaktas om det förhållande som avses där har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid (7 kap. 4 § tredje stycket UtlL).

Bestämmelserna i 7 kap. 4 § första och andra styckena UtlL gällande vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid återkallelse av ett uppehållstillstånd har under lång tid korresponderat med motsvarande bestämmelsen i 8 a kap. 2 § UtlL om utvisning på grund av brott. Genom 2022 års lagstiftningsärende fick nämnda bestämmelser nya lydelser (7 kap. 4 § andra stycket och 8 a kap. 2 § UtlL) som också korresponderar med varandra. Av motiven framgår att den förändrade lydelsen innebar att bestämmelserna om utlänningens levnadsomständigheter och vistelsetid togs bort och dessa omständigheter skulle i stället beaktas inom ramen för bedömningen av utlänningens etablering. Ändringarna gjordes i syfte att åstadkomma en stramare reglering, där skyddet mot återkallelse förbehålls de fall då utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit.[1] I motiven framhålls också att även om återkallelse-

[1] Prop. 2021/22:224 s. 121.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ärenden kan avse omständigheter av tämligen skilda slag så finns det uppenbara likheter i fråga om de omständigheter som – sett från ett mänskligt perspektiv – bör beaktas både när utvisning på grund av brott och återkallelse av ett uppehållstillstånd övervägs. Liksom tidigare ska avvägningen dock göras med beaktande av återkallelseinstitutets särdrag och vilken grund för återkallelse som är aktuell.[2]

Av förarbetsuttalanden framgår att syftet med 7 kap. 4 § UtlL är att reglera att vissa hänsyn ska tas vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas. En sammanvägning bör göras av samtliga omständigheter, dvs. även sådana som talar för att återkallelse ska ske. Ett sådant skäl kan vara att utlänningen har vistats mycket i sitt hemland trots att han eller hon har uppehållstillstånd i Sverige och därför inte fått någon anknytning hit. Ett annat är att utlänningen har uppehållstillstånd även i ett annat land. Det kan också förekomma att personer levt helt utanför det svenska samhället.[3]

Skälen för återkallelse ska vägas mot utlänningens anknytning hit

Endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i landet. Enligt vår uppfattning bör rätten för en utlänning att vistas här i landet i princip vara villkorad av att utlänningen exempelvis inte gör sig skyldig till brott, bedriver säkerhetshotande verksamhet eller på annat sätt förverkar sin rätt att vara här. I vissa återkallelsefall, till exempel om ett uppehållstillstånd har beviljats på felaktiga uppgifter, kan utlänningen redan från början ha saknat rätt att vistas här i landet. Om förutsättningarna för att återkalla ett uppehållstillstånd är uppfyllda bör det enligt vår uppfattning ställas höga krav för att en utlänning ska få behålla sitt uppehållstillstånd.

Ett beslut om återkallelse av ett uppehållstillstånd ska dock, för det fall att utlänningen befinner sig i Sverige, i regel förenas med ett avlägsnandebeslut (8 kap. 16 § UtlL). Det innebär att ett beslut om återkallelse av ett uppehållstillstånd kan innebära ett kännbart ingrepp för en utlänning. Inte minst för den utlänning som har rotat sig här i landet och utvecklat starka band hit. Även en utlännings familjemedlemmar kan drabbas genom den splittring av familjen som ett

[2] Prop. 2021/22:224 s. 90 f.
[3] Prop. 1997/98:36 s. 21 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

avlägsnande av utlänningen kan innebära. Prövningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas bör därför även framgent innefatta en avvägning mellan skälen för återkallelse och utlänningens anknytning hit. Enligt dagens reglering är det utlänningens familjeförhållanden och etablering som särskilt ska beaktas vid bedömningen av hans eller hennes anknytning till Sverige. Enligt vårt uppdrag ska dock dessa omständigheter inte ges ett större utrymme än vad som är befogat, varför det finns anledning att överväga om det finns ett behov av några sakliga ändringar av 7 kap. 4 § UtlL i dessa avseenden.

Utlänningens familjeförhållanden bör beaktas även i fortsättningen

Ett beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd innebär, om utlänningen har familj i det aktuella landet, ett ingrepp i familjelivet. Med familj bör främst avses make, maka, eller sambo samt egna barn eller, om utlänningen själv är underårig, hans eller hennes föräldrar[4]. Ett sådant beslut kan därför stå i strid med artikel 8 i Europakonventionen om det inte anses proportionerligt[5]. En utlännings familjeförhållanden ska alltså beaktas redan som ett led i att nå upp till Sveriges åtaganden i förhållande till Europakonventionen[6]. Sådana hänsyn är även nödvändiga att beakta vid återkallelse av ett uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtlL, eftersom dessa uppehållstillstånd grundar sig på familjeåterföreningsdirektivet. Enligt artikel 17 i nämnda direktiv ska vederbörlig hänsyn tas till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband om ett uppehållstillstånd återkallas.

En utlännings familjeförhållanden ska även beaktas enligt Sveriges åtaganden gentemot barnkonventionen som dessutom gäller som svensk lag (se lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Enligt principen om barnets bästa (artikel 3.1) ska det vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand beaktas

[4] Jfr prop. 2021/22:224 s. 44.
[5] Se prop. 2004/05:170 s. 96.
[6] Europakonventionen är dessutom inkorporerad med svensk rätt (se lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). I 2 kap. 9 § RF har också införts en föreskrift av innebörd att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

vad som bedöms vara barnets bästa. I utlänningslagen finns principen införd i 1 kap. 10 §, av vilken framgår att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Detta gäller även när det är en av eller båda föräldrarna till ett barn som beslutet riktar sig mot. Av motiven till den bestämmelsen framgår att det innebär att barnets bästa alltid ska beaktas, utredas och redovisas[7]. Enligt motiven innebär principen att barnets bästa ska väga tungt men inte ensamt vara utslagsgivande när andra intressen kolliderar med barnets[8]. År 2005 gjordes ett tillägg om barnperspektivet i 7 kap. 4 § UtlL. Som motiv framhölls att det av bestämmelsen om återkallelse av uppehållstillstånd uttryckligen bör framgå att särskild hänsyn ska tas till barns behov men att denna precisering inte innebär någon förändring i sak[9].

Sammantaget innebär Sveriges internationella åtaganden att det är nödvändigt att ta hänsyn till en utlännings familjeförhållanden vid en bedömning av om ett uppehållstillstånd ska återkallas. Hänsyn bör därför även i fortsättningen tas till en utlännings familjeförhållanden vid en bedömning av om ett uppehållstillstånd ska återkallas. Dagens reglering anger inte närmare på vilket sätt hänsyn ska tas till en utlännings familjeförhållanden, annat än i fall där han eller hon har barn här i landet. Det bör dock i regel krävas att det är fråga om starka familjeband hit för att det ska inverka på prövningen av om en återkallelse ska ske. I praktiken kan dock en utlännings familjeförhållanden och kontakt med anhöriga se mycket olika ut. Även grunden för återkallelse kan variera betydligt, särskilt med hänsyn till de nya återkallelsegrunder som föreslås. Det är därför viktigt att myndigheterna och domstolarna fullt ut kan göra en allsidig och noggrann bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det är därför varken lämpligt eller möjligt att mer ingående i lagtexten reglera på vilket sätt utlänningens familjeförhållanden ska inverka på prövningen av om en återkallelse ska ske. Det föreslås därför inga sakliga förändringar av 7 kap. 4 § UtlL som avser utlänningens familjeförhållanden.

[7] Prop. 1989/90:107 s. 31 f. och prop. 2003/04:113 s. 8 f.
[8] Jfr prop. 2003/04:113 s. 8 och prop. 2017/18:186 s. 96.
[9] Prop. 2004/05:170 s. 205.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Utlänningens etablering i det svenska samhället bör beaktas även i fortsättningen

Som tidigare nämnts kan en återkallelse av ett uppehållstillstånd innebära ett kännbart ingrepp för en utlänning som har rotat sig här i landet. Dessutom har utvisning av en utlänning som har etablerat sig i ett land bedömts kunna innefatta en kränkning av bland annat Europakonventionens artikel 8. Detta eftersom det skydd för privatlivet som artikeln ger också omfattar den anknytning i övrigt, som inte avser familjeförhållanden, som en migrant får till det samhälle där denne har bosatt sig.[10] Enligt artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet, som är relevant avseende uppehållstillstånd i vissa anknytningsfall enligt 5 kap. 3 § UtlL, ska dessutom bland annat vederbörlig hänsyn tas till varaktigheten av den berörda personens vistelse i landet.

Det är av det skälet både rimligt och nödvändigt att en utlännings etablering i samhället vägs in vid avvägningen mellan skälen för återkallelse och utlänningens anknytning hit. Dagens reglering anger, i likhet med vad som är fallet angående en utlännings familjeförhållanden, inte närmare på vilket sätt hänsyn ska tas till utlänningens etablering till det svenska samhället. Av förarbetsuttalanden framgår dock att faktorer av betydelse exempelvis är arbetsförhållanden, bostadsförhållanden och social anpassning. Att utlänningen lärt sig det svenska språket är ytterligare en faktor som talar för att han eller hon har etablerat sig i landet. Det förhållandet att en utlänning har kvarvarande band till hemlandet kan tyda på en svag etablering till Sverige.[11]

Även utlänningens vistelsetid i landet inbegrips enligt motiven i bedömningen av om utlänningen har etablerat sig i Sverige.[12] Vilken betydelse vistelsetiden har är beroende av under vilken period i livet som utlänningen vistats här. Vistelsetiden har rimligen större betydelse när det gäller en person som kommit hit i unga år och skaffat sig en utbildning här eller förvärvsarbetat eller i vart fall stått till arbetsmarknadens förfogande. För den som vistats här under en senare period av livet och som levt större delen av sitt liv i ett annat land kan det antas att vistelsetiden i sig inte har samma betydelse.[13]

[10] Se Europadomstolens dom Üner mot Nederländerna, dom den 18 oktober 2006.
[11] Prop. 2021/22:224 s. 41–43 och s. 125.
[12] Prop. 2021/22:224 s. 90.
[13] Prop. 1997/98:36 s. 21.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I motiven till nuvarande lydelse av 7 kap. 4 § UtlL anges att en långvarig vistelse i landet inte måste innebära att utlänningen har rotat sig här och blivit en del av det svenska samhället. Bedömningen av en utlännings anknytning till det svenska samhället bör i det konkreta fallet inte utgå från ett allmänt antagande om att banden till samhället blir starkare över tid. Större vikt bör i stället läggas vid de faktiska band som uppkommit under utlänningens vistelsetid i landet.[14]

En utlännings etablering i det svenska samhället kan alltså bedömas utifrån en rad olika faktorer och omständigheter. Det måste därför göras en sammanvägd bedömning i det enskilda fallet av utlänningens situation. Detta är särskilt fallen i fråga om återkallelse av ett uppehållstillstånd eftersom grunderna för återkallelse och omständigheterna i de olika återkallelsefallen kan skifta i hög utsträckning. Vi bedömer därför att det i fråga om en utlännings etablering, likt i fråga om en utlännings familjeförhållanden, är viktigt att myndigheterna och domstolarna fullt ut kan göra en allsidig och noggrann bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det är därför varken lämpligt eller möjligt att i lagtexten precisera de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av en utlännings etablering. Om vissa särskilda omständigheter lyfts i lagtexten kan de dessutom riskera att ges en mer självständig betydelse. Som tidigare nämnts togs de särskilda bestämmelserna om utlänningens levnadsomständigheter och vistelsetid bort. Detta i syfte att just åstadkomma en stramare reglering genom att sådana omständigheter i stället ska beaktas inom ramen för en prövning av utlänningens etablering. Vid en sammantagen bedömning föreslår vi därför inte heller några sakliga förändringar av 7 kap. 4 § UtlL som avser utlänningens etablering.

Hänsyn ska inte kunna tas till andra skäl som talar mot att ett uppehållstillstånd ska återkallas

Som tidigare nämnts anser vi att det är motiverat att i återkallelseärenden ställa relativt höga krav för att en utlänning ska få behålla sitt uppehållstillstånd. Det är dock nödvändigt att även andra hänsyn i form av utlänningens etablering i det svenska samhället och familjeband beaktas vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas.

[14] Prop. 2021/22:224 s. 42 och s. 91.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Som 7 kap. 4 § första stycket UtlL är formulerad i dag ska dock hänsyn även tas till ”andra skäl” som talar mot att tillståndet återkallas. Av förarbetsuttalanden framgår att med andra skäl avses primärt humanitära skäl, såsom sjukdom[15]. Sådana hänsyn kan dock beaktas i andra sammanhang. Återkallas ett uppehållstillstånd, och befinner sig utlänningen i Sverige, ska det som tidigare nämnts som huvudregel samtidigt meddelas ett avlägsnandebeslut (8 kap. 16 § UtlL), vilket innebär att eventuella verkställighetshinder ska beaktas vid prövningen (8 kap. 7 § UtlL). Hänsyn ska, vid bedömningen av om det finns verkställighetshinder, inte bara tas till sådana hinder som anges i 12 kap. 1–3 §§ UtlL, såsom risk för tortyr eller förföljelse, utan också till andra särskilda hinder som kan tänkas föreligga. Av förarbetsuttalanden framgår att det i det sistnämnda fallet kan röra sig om medicinska eller andra hinder av praktisk eller humanitär natur[16]. Humanitära skäl, såsom sjukdom, kan därmed i stället beaktas inom ramen för prövningen av om det finns verkställighetshinder, dvs. hinder mot verkställighet av ett avlägsnandebeslut. I vilket sammanhang verkställighetshinder ska beaktas enligt nuvarande och föreslagen ordning redogörs för nedan. Detta talar för att det aktuella ledet i bestämmelsen om ”andra skäl” bör utgå ur bestämmelsen.

Av särskilt intresse i sammanhanget är de återkallelsegrunder, exempelvis nuvarande bestämmelse i 7 kap. 3 § andra stycket UtlL, som är tillämpliga på uppehållstillstånd som har beviljats enligt 5 kap. 3 § UtlL. I den bestämmelsen regleras nämligen uppehållstillstånd på grund av anknytning som grundar sig på familjeåterföreningsdirektivet.

Artikel 16.1 i familjeåterföreningsdirektivet medger återkallelse av ett uppehållstillstånd i flera fall, exempelvis om villkoren för familjeåterförening inte längre är uppfyllda. Enligt artikel 17 måste dock vederbörlig hänsyn tas till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet. Av motiven framgår att när familjeåterföreningsdirektivet genomfördes i svensk rätt ansågs bestämmelsen i 7 kap. 4 § UtlL tillgodose direktivets krav enligt artikel 17[17].

[15] Prop. 2021/22:224 s. 91.
[16] Prop. 1988/89:86 s. 166.
[17] Prop. 2005/06:72 s. 50.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Även om ledet ”andra skäl” tas bort stämmer den svenska regleringen enligt vår uppfattning överens med direktivets bestämmelser om vilka hänsyn som ska beaktas inför beslut om återkallelse. Till stöd för en sådan slutsats kan en jämförelse göras med motsvarande bestämmelse i 5 kap. 17 a § tredje stycket UtlL, som enligt motiven infördes för att uppfylla familjeåterföreningsdirektivets krav enligt artikel 17[18]. I 5 kap. 17 a § tredje stycket UtlL framgår att inför ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening, enligt 5 kap. 3 § UtlL, ska hänsyn tas till utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden.

Vi bedömer alltså att regleringen inte blir för snäv i förhållande till artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet om ledet ”andra skäl” utgår ur 7 kap. 4 § första stycket UtlL. Ledet bör alltså utgå ur bestämmelsen i syfte att i så stor utsträckning som möjligt renodla bedömningen i 7 kap. 4 § UtlL till att avse utlänningens etablering i det svenska samhället och familjeanknytning hit.

Verkställighetshinder bör inte beaktas som hinder mot att återkalla ett uppehållstillstånd

Som tidigare nämnts ska ett beslut om återkallelse i regel förenas med ett avlägsnandebeslut, varför eventuella verkställighetshinder ska beaktas vid prövningen. Om det vid denna prövning visar sig att ett avlägsnandebeslut inte skulle gå att verkställa, bör enligt de ursprungliga motiven till 7 kap. 4 § UtlL ett beslut om återkallelse inte meddelas[19]. Trots att det inte uttryckligen följer av lagtexten innebär det i praktiken att även verkställighetshinder utgör ett hinder mot en återkallelse av ett uppehållstillstånd.

Nuvarande ordning innebär alltså att om det bedöms finnas verkställighetshinder kan en utlänning exempelvis behålla ett permanent uppehållstillstånd trots att förutsättningarna i övrigt för att återkalla tillståndet är uppfyllda. Enligt vår uppfattning kan en sådan ordning ifrågasättas när det finns ett särskilt regelverk som hanterar situationer där ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas på grund av verkställighetshinder. Enligt gällande regler kan en utlänning nämligen normalt sett beviljas ett uppehållstillstånd på grund av att det finns ett bestående eller tillfälligt verkställighetshinder (se 5 kap.

[18] Prop. 2005/06:72 s. 43.
[19] Prop. 1997/98:36 s. 22.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

6 och 11 §§ samt 12 kap. 18 § UtlL). I sammanhanget kan det också nämnas att ett uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder i regel förenas med ett avlägsnandebeslut. Det sagda gäller dock inte när det är fråga om ett bestående verkställighetshinder.[20]

Enligt vår uppfattning bör därför ett verkställighetshinder inte utgöra ett hinder mot att *återkalla* uppehållstillståndet. Utlänningen kan i sådant fall i stället beviljas ett uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. På så sätt blir det också tydligt att utlänningen endast har tillstånd att vistas här i landet med anledning av att det finns verkställighetshinder. Det ligger också i linje med våra övriga förslag som innebär att en återkallelse av ett uppehållstillstånd främst ska underlåtas i de fall utlänningen är etablerad i det svenska samhället eller har starka familjeband hit.

I sammanhanget bör det även uppmärksammas att det i departementspromemorian (Ds 2024:23) *Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder* föreslås att ett beslut om inhibition av verkställigheten av avlägsnandebeslutet som huvudregel ska fattas för vissa personkategorier. Detta i stället för att de ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid ett tillfälligt verkställighetshinder. Syftet med detta är bland annat att skapa förutsättningar för en effektivare hantering av återvändandearbetet och stärka Sveriges förmåga att hantera personer som utgör ett säkerhetshot, men som på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder inte kan avlägsnas från landet.[21] Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder kan dessutom bland annat hindra att avlägsnandebeslut verkställs direkt när verkställighetshindret upphör, och göra det möjligt för utlänningen att resa till andra medlemsstater inom EU.

Dessa regler föreslås bland annat gälla i fråga om säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § UtlL och för utlänningar som får sitt uppehållstillstånd återkallat på grund av att de bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Reglerna föreslås också gälla om ett uppehållstillstånd har återkallats på grund av att det finns särskilda omständigheter i övrigt hänförliga till utlänningens levnadssätt.[22] De föreslagna reglerna kommer därför sannolikt att aktualiseras i fall där ett uppehållstill-

[20] Det finns en utförlig beskrivning av regelverket i Ds 2024:23 s. 152 ff.
[21] Ds 2024:23 s. 35 och s. 242 f.
[22] Ds. 2024:23 s. 242 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

stånd återkallas enligt både befintliga och föreslagna återkallelsegrunder i 7 kap. UtlL. Som exempel kan nämnas de fall en utlänning får sitt uppehållstillstånd återkallat för att han eller hon bedriver säkerhetshotande verksamhet (7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL). Ytterligare exempel är de föreslagna återkallelsegrunder som tar sikte på de fall där utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet (se avsnitt 8.3 och 8.5), eller om utlänningen gjort sig skyldig till brott eller om det i övrigt finns allvarliga vandelsanmärkningar (se avsnitt 9.8 och 9.9).

Om ett uppehållstillstånd inte återkallas, eftersom det bedöms finnas hinder mot att verkställa ett avlägsnandebeslut, riskerar det alltså att medföra att de förslag som lagts i fråga beslut om inhibition av verkställighetshinder inte får fullt genomslag i praktiken. Med hänsyn till det anförda framstår det som än mer motiverat att inte beakta verkställighetshinder vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas.

Det behöver finnas ett utrymme att kunna beakta särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillståndet återkallas

Utgångspunkten bör vara att skyddet mot återkallelse enligt 7 kap. 4 § UtlL förbehålls de fall då utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. De förslag som vi lägger innebär dock att skyddet mot återkallelse begränsas på olika sätt, och att det i större utsträckning än tidigare kommer att finnas tämligen olika grunder för återkallelse. Det bör därför finnas ett visst utrymme att beakta andra skäl – som talar mot att en återkallelse ska ske – än utlänningens etablering och familjeförhållanden. Avsaknaden av en sådan ventil riskerar enligt vår uppfattning att skapa oönskade effekter. Detta utrymme bör dock inte i samma utsträckning som den nuvarande regleringen tillåta att andra skäl beaktas vid prövningen av om en återkallelse ska ske. Vi föreslår därför att utrymmet för att beakta andra omständigheter ska begränsas till de fall när det finns särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillståndet ska återkallas.

Som exempel kan nämnas att det enligt nuvarande bestämmelse i 7 kap. 4 § tredje stycket UtlL anges att vissa särskilda hänsyn ska tas innan ett uppehållstillstånd som har meddelats enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket UtlL återkallas på grund av att det tillståndsgrundande förhållandet

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

har upphört. I bestämmelsen anges att det särskilt ska beaktas om förhållandet främst har upphört på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Den särskilda bestämmelsen täcker dock inte de fall förhållandet främst har upphört på grund av att någon annan än anknytningspersonen har utsatt utlänningen eller utlänningens barn för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Det kan vara situationer när det inte är partnern, utan exempelvis dennes familj eller släktingar som utsätter utlänningen eller utlänningens barn för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Sådana omständigheter kan för närvarande i stället beaktas enligt 7 kap. 4 § första stycket UtlL som ”andra skäl” som talar mot att tillståndet återkallas[23]. Vi bedömer att om det tillståndsgrundande förhållandet har upphört på grunda av sådana omständigheter ska det normalt sett anses utgöra särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillståndet återkallas. Därigenom kan även exempelvis hedersrelaterat våld och förtryck utfört av någon utanför förhållandet fortsatt beaktas.

Det kan i övrigt också framhållas att vi föreslår att en ny grund för återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd i de fall det kommer fram omständigheter som visar att förutsättningarna för det beviljade tillståndet inte längre föreligger. Den bestämmelsen är avsedd att bland annat kunna tillämpas när ett tillståndsgrundande förhållande upphör i andra fall än som avses i 7 kap. 3 § andra stycket UtlL (se avsnitt 9.4). Kommer det fram att ett sådant tillståndsgrundande förhållande främst har upphört på grund av att utlänningen eller utlänningens barn – i eller utanför förhållandet – har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid bör det enligt vår uppfattning normalt anses utgöra sådana särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillståndet ska återkallas.

Bestämmelsen ska göras tillämplig på ytterligare återkallelsegrunder

Enligt den nuvarande lydelsen i 7 kap. 4 § UtlL är bestämmelsen tillämplig när en återkallelse av ett uppehållstillstånd ska prövas enligt 7 kap. 1 eller 3 §. Som tidigare nämnts är syftet med bestämmel-

[23] Se Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen (14 juni 2024, JUNO), kommentaren till 7 kap. 4 §.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

sen att vissa hänsyn ska beaktas vid prövningen av en återkallelse av ett uppehållstillstånd.

Vi föreslår flera nya återkallelsegrunder. Ett flertal av dessa gör det möjligt att i fler fall än i dag återkalla ett uppehållstillstånd på grund av att en utlänning har gjort sig skyldig till brott eller att det i övrigt finns allvarliga anmärkningar mot hans eller hennes levnadsätt (vandel). Dessutom föreslås särskilda bestämmelser om återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som inte vistas eller har för avsikt att vistas här i landet. Vidare föreslås också en återkallelsegrund som innebär att ett uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning om det kommer fram omständigheter som visar att förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.

Det är enligt vår uppfattning minst lika angeläget att i dessa fall, som vid en bedömning av om ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt 1 eller 3 §, göra en sammanvägning av olika omständigheter vid en prövning av om en återkallelse ska ske. Detta gäller främst sådana omständigheter som är relevanta för att bedöma en utlännings etablering och familjeförhållanden. Ytterst är det dessutom, med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden, nödvändigt att beakta utlänningens etablering och familjeförhållanden[24]. Vid sådana utgångspunkter bedömer vi att 7 kap. 4 § UtlL även ska vara tillämplig på de nya återkallelsegrunder som föreslås.

9.3 Vissa bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd ska vara obligatoriska

Bedömning: Det finns skäl för att det ska vara obligatoriskt att återkalla ett uppehållstillstånd enligt 7 kap. 1 § första stycket och 7 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen om förutsättningarna för en återkallelse är uppfyllda.

Ett sådant förslag kräver dock ytterligare analys av vilka rättsliga möjligheter det finns att återkalla uppehållstillstånd på sådana grunder enligt EU-rätten eller annan internationell rätt.

[24] Som tidigare redogjorts för är det särskilt artikel 8 i Europakonventionen om rätt till skydd för privat- och familjeliv, barnkonventionen och artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet som aktualiseras i dessa fall.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Förslag: I vissa fall *ska* ett uppehållstillstånd kunna återkallas på grund av en utlännings bristande vandel.

Befintliga återkallelsebestämmelser och vissa föreslagna återkallelsebestämmelser ska vara fakultativa

I vårt uppdrag ingår att göra en översyn av regelverket om återkallelse av uppehållstillstånd och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas. Syftet med ett flertal av våra förslag på skärpningar är därför inriktade på att begränsa såväl skyddet mot en återkallelse av ett uppehållstillstånd som utrymmet för att väga in olika omständigheter vid en bedömning av om en återkallelse ska ske. Dessa skärpningar syftar i princip till att en återkallelse enbart ska underlåtas om utlänningen är etablerad i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. Detta eftersom sådana hänsyn är nödvändiga att beakta enligt Sveriges internationella åtaganden (se kapitel 4 och avsnitt 9.2 om 7 kap. 4 § UtlL).

De befintliga återkallelsebestämmelserna i 7 kap. UtlL som ingår i vår översyn är dock i huvudsak fakultativa, vilket innebär att det inte är fråga om några ovillkorliga regler om återkallelse och att även andra omständigheter ska kunna vägas in i bedömningen. I de aktuella bestämmelserna anges därför att ett uppehållstillstånd *får* återkallas. Ett uppehållstillstånd får alltså återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet (7 kap. 1 § första stycket UtlL). Ett uppehållstillstånd får också återkallas om utlänningen kan antas bedriva viss angiven farlig eller säkerhetshotande verksamhet (7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL).

Det kan enligt vår uppfattning ifrågasättas varför de nämnda återkallelsebestämmelserna fortsatt ska vara fakultativa när utrymmet för att beakta olika omständigheter och underlåta ett uppehållstillstånd begränsas. Till det kommer att de nämnda återkallelsebestämmelserna är tillämpliga på typiskt sett relativt allvarliga återkallelsefall. Det kan exempelvis avse fall där oriktiga uppgifter av avgörande betydelse lämnats i syfte att få ansökan beviljad, eller där utlänningen utgör en allvarlig säkerhetsrisk.

Återkallelsefallen har också det gemensamt att utlänningen som utgångspunkt aldrig haft eller kan anses ha förverkat eller förlorat

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

sin rätt att vara bosatt i landet. Fakultativa återkallelsebestämmelser, i förening med otydliga kriterier för vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen om en återkallelse ska ske, kan dessutom riskera att tillämpningen inte blir enhetlig. Genom att göra dessa återkallelsebestämmelser obligatoriska skulle det på ett tydligt sätt markeras att ett uppehållstillstånd i princip ska återkallas om förutsättningarna för en återkallelse av tillståndet är uppfyllda.

Återkallelsebestämmelserna i 7 kap. 1 § första stycket och 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL är till sina ordalydelser tillämpliga på alla uppehållstillstånd oaktat vilken grund det aktuella tillståndet beviljats på. Det kan dock i fråga om uppehållstillstånd som bygger på EU-rätten eller annan internationell rätt finnas särskilda begränsningar i fråga om möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd. För att inte riskera en reglering som står i strid med internationell rätt bör därför de aktuella återkallelsebestämmelserna fortsatt vara fakultativa. Syftet är dock inte att – såvida det inte är påkallat med anledning av EU-rätten eller annan internationell rätt – en återkallelse normalt sett ska kunna underlåtas med anledning av andra skäl än utlänningens etablering i det svenska samhället eller familjeband hit. Rimligen bör dock en återkallelse av ett uppehållstillstånd även kunna underlåtas i vissa fall där en återkallelse inte framstår som särskilt meningsfull. Det gäller företrädesvis i de fall endast en kort tid återstår av tillståndets giltighetstid.

Av delvis samma skäl som anförts i föregående stycke bedömer vi att de föreslagna återkallelsebestämmelserna – som inte enbart är tillämpliga på uppehållstillstånd som har beviljats på vissa grunder – också ska vara fakultativa (se avsnitt 9.4 och 9.6). Innebörden av att dessa regler är fakultativa utvecklas delvis närmare i de aktuella avsnitten som berör dessa bestämmelser.

Vad gäller bestämmelserna om återkallelse av en utlännings uppehållstillstånd för att han eller hon dömts till en strängare påföljd än böter eller inte uppfyller vandelsvillkoret ska det ske en individuell sammantagen bedömning. Bristerna i vandeln kan, likt utlänningens personliga förhållanden, i dessa fall sannolikt variera betydligt. Det finns därför ett behov av att i dessa återkallelsefall kunna beakta olika omständigheter – även sådana som inte anges i lagtexten – och kunna underlåta en återkallelse trots att förutsättningarna för att återkalla uppehållstillståndet är uppfyllda. Även de bestämmelserna bör därför vara fakultativa, vilket också utvecklas i avsnitt 9.8 och 9.9.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Flera av de föreslagna återkallelsebestämmelserna bör vara obligatoriska

Ett antal av de föreslagna återkallelsebestämmelserna är dock endast tillämpliga på uppehållstillstånd som beviljats på vissa angivna grunder. Motiven för nämnda återkallelsegrunderna utvecklas närmare i avsnitt 8.3 och 8.5. I dessa fall bedömer vi inte att regleringen riskerar att stå i strid med EU-rätten, och dessutom får bestämmelserna anses vara tillämpliga på relativt allvarliga återkallelsefall. Det avser fall som innebär att en utlänning ska få sitt uppehållstillstånd återkallat för att han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. I fråga om dessa återkallelsebestämmelser föreslås dessutom inga *särskilda* undantagsregler. Det innebär att en återkallelse enbart ska kunna underlåtas av sådana hänsyn som avses i 7 kap. 4 § UtlL, dvs. främst med anledning av utlänningens etablering i det svenska samhället eller familjeförhållanden. Dessa återkallelsebestämmelser bör därför vara obligatoriska.

Möjliga invändningar mot obligatoriska återkallelsebestämmelser

En möjlig principiell invändning mot att göra de aktuella återkallelsebestämmelserna obligatoriska är att *ska* inte bör användas i lagtext om det måste förses med flera undantag eller om en bedömning av flera olika omständigheter måste göras. I vart fall har det anförts som skäl i ett förarbetsuttalande till en lagändring i 1989 års utlänningslag för att göra en återkallelsebestämmelse fakultativ.[25] Vi har inga invändningar mot det synsättet. Däremot kan det knappast enbart vara undantagslösa återkallelsebestämmelser som är lämpade för att vara obligatoriska. Som tidigare nämnts är syftet med våra skärpningar av regelverket om återkallelse av uppehållstillstånd bland annat att begränsa utrymmet för att beakta olika omständigheter. Vi bedömer därför inte att det är ett tungt principiellt vägande skäl mot att göra ett antal av de föreslagna återkallelsegrunderna obligatoriska.

Däremot kan obligatoriska återkallelsebestämmelser innebära vissa processekonomiska nackdelar, jämfört med om de i stället hade varit fakultativa. Det kan exempelvis ifrågasättas om det alltid är meningsfullt att återkalla ett uppehållstillstånd när det är kort tid

[25] Prop. 1997/98:36 s. 22.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

kvar av tillståndets giltighetstid. Ett annat fall är om det i ett ärende om återkallelse exempelvis kommer fram att en utlänning har *rätt* till ett uppehållstillstånd på annan grund. Det hade i en sådan situation kunnat vara mer processekonomiskt fördelaktigt att kunna underlåta en återkallelse i stället för att först återkalla uppehållstillståndet och bevilja utlänningen ett nytt tillstånd. Vi bedömer dock att intresset av en skärpt reglering i fråga om återkallelse av ett uppehållstillstånd överväger nämnda nackdelar.

9.4 Återkallelse när förutsättningarna för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte är uppfyllda

Förslag: Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska få återkallas om förutsättningarna för det beviljade tillståndet inte längre föreligger.

Bedömning: Det saknas skäl för att lämna förslag på särskilda bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd för gemensamma barn och för familjemedlemmar i fler fall.

Enligt vårt uppdrag ska vi bland annat föreslå hur möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd kan utvidgas i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall när förutsättningarna för tillståndet inte är uppfyllda.

Det saknas i flera fall möjlighet att återkalla uppehållstillstånd om förutsättningarna för tillståndet inte är uppfyllda

Om en utlänning ska beviljas ett uppehållstillstånd måste förutsättningarna för ett sådant tillstånd vara uppfyllda. Vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett uppehållstillstånd ska beviljas är beroende av vilken tillståndsgrund som är aktuell. Ibland visar det sig dock att grunden för uppehållstillståndet inte längre är uppfylld. Det kan exempelvis vara fråga om en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd på grund av en familjeanknytning och det anknytningsgrundande förhållandet sedan har upphört. Det kan också avse fall

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

där en utlänning har beviljats uppehållstillstånd för att arbeta eller studera här, och det senare visar sig att han eller hon inte längre arbetar eller studerar här i landet.

Enligt dagens regelverk finns det bestämmelser som innebär att ett uppehållstillstånd som har beviljats enligt vissa grunder får återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte är uppfyllda. Det finns exempelvis vissa möjligheter att på sådan grund återkalla ett uppehållstillstånd som beviljats för forskning och studier (5 b kap. 21 § och 7 kap. 7 a § UtlL). Detsamma gäller uppehållstillstånd som har beviljats enligt 5 kap. 15 § UtlL för medverkan i en brottsutredning och för betänketid (7 kap. 7 b § UtlL). Likaså får 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 återkallas om det anknytningsgrundande förhållandet upphör. Av samma skäl får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningens egna barn återkallas (7 kap. 3 § andra stycket UtlL). Som ytterligare exempel kan även nämnas att det finns vissa möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete om anknytningen bryts eller om utlänningens tillstånd återkallas (7 kap. 7 f § UtlL). Slutligen kan även nämnas att ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas om utlänningens bosättning här i landet har upphört (7 kap. 7 § UtlL och se avsnitt 9.7).

Det saknas dock i flera fall möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda. Det innebär bland annat att uppehållstillstånd som kan beviljas familjemedlemmar till utlänningar enligt vissa bestämmelser i utlänningsförordningen, exempelvis med stöd av 4 kap. 5 c § och 4 a kap. 6 § i nämnda förordning, inte kan återkallas på sådan grund. Det finns heller inga möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats utlänningens och anknytningspersonens gemensamma barn om det tillståndsgrundande förhållandet upphör (jämför 7 kap. 3 § andra stycket UtlL).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd bör kunna ske om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda

En utlänning har inte en ovillkorlig rätt att vistas här i landet, utan måste som tidigare nämnts uppfylla vissa förutsättningar för att beviljas tillstånd att vistas i Sverige. Det kan därför ifrågasättas varför ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i flera situationer inte också kan återkallas om det kommer fram att förutsättningarna för ett sådant tillstånd inte *längre* är uppfyllda. Vi föreslår att det ska införas en bestämmelse som gör det möjligt att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på sådan grund. Vid en sådan bedömning är det tillräckligt att ett eller flera villkor eller förutsättningar för det aktuella uppehållstillståndet inte är uppfyllda för att tillståndet ska kunna återkallas.

När det övervägs om ett gynnande förvaltningsbeslut ska återkallas måstes självfallet den enskildes trygghet beaktas. Det är därför staten som, liksom vid återkallelse av uppehållstillstånd generellt, ska ha bevisbördan för att förutsättningarna för att medge uppehållstillståndet inte är uppfyllda[26].

Vidare bör det noteras att det finns befintliga regler, exempelvis i 5 b kap. och 7 kap. UtlL, som gör det möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda. Det har inte ingått i vårt uppdrag, eller i övrigt funnits möjligheter, att göra en närmare översyn av dessa befintliga regler. Dessa bestämmelser kommer dock att utgöra särregleringar i förhållande till den föreslagna generella återkallelsebestämmelsen. Det innebär att om det finns särskilda bestämmelser om återkallelse för en viss situation ska dessa tillämpas.

Bestämmelsen föreslås inte avse de fall då förutsättningarna för uppehållstillståndet från början aldrig varit uppfyllda. En sådan regel hade nämligen inneburit att ett uppehållstillstånd hade kunnat återkallas trots att utlänningen inte är ansvarig för att tillståndet felaktigt har beviljats. Det skulle exempelvis kunna gälla situationen när den beslutande myndigheten felaktigt beviljat ett tillstånd, trots att utlänningen har lämnat fullständiga och korrekta uppgifter till myndigheten. Enligt vår uppfattning bör det därför inte föras in en generell möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd om förutsättningarna för tillståndet inte ursprungligen var uppfyllda. Om utlän-

[26] Jfr MIG 2007:34.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ningen däremot har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få uppehållstillståndet, kan tillståndet återkallas enligt en särskild grund för återkallelse (se 7 kap. 1 § första stycket UtlL och avsnitt 9.5).

Återkallelsebestämmelsen ska vara fakultativ

Av skäl som redovisats tidigare bör återkallelsebestämmelsen vara fakultativ (se avsnitt 9.3), vilket innebär att ett uppehållstillstånd inte måste återkallas trots att förutsättningarna för att återkalla tillståndet är uppfyllda. Det innebär naturligtvis att det kan finnas skäl att underlåta en återkallelse med hänsyn till utlänningens etablering i Sverige och familjeförhållanden, dvs. om utlänningen har en stark anknytning hit (se avsnitt 9.2 om bestämmelsen i 7 kap. 4 § UtlL). Det kan vidare finnas skäl att inte återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning om det är fråga om en ringa eller tillfällig brist i uppfyllelsen av förutsättningarna för tillståndet. Det är särskilt fallet gällande en utlänning som i övrigt och över tid uppfyllt förutsättningarna för uppehållstillståndet eller om det klart framgår att förutsättningarna för tillståndet kommer vara uppfyllda framöver. Det kan också finnas anledning att inte återkalla en utlännings uppehållstillstånd om det endast återstår en kortare tid av tillståndets giltighetstid och en avkortad rätt för utlänningen att vistas här hade kunnat innebära en betydande olägenhet för honom eller henne. Det kan även finnas fall där det inte framstår som särskilt meningsfullt att återkalla ett uppehållstillstånd om det endast återstår en kort tid av tillståndets giltighetstid.

Det kan i sammanhanget noteras att om en utlänning, som uppfyller förutsättningarna för att beviljas ett uppehållstillstånd på annan grund, får sitt uppehållstillstånd återkallat finns det visst utrymme för att göra undantag från huvudregeln att ett uppehållstillstånd ska ha sökts och beviljats före inresan i landet (se 5 kap. 18 § UtlL). Det finns bland annat möjlighet att göra undantag från huvudregeln om det finns synnerliga skäl som hade kunnat möjliggöra ett ”spårbyte” (se 5 kap. 18 § andra stycket 11 UtlL).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

9.4.1 Återkallelse av uppehållstillstånd för vissa familjemedlemmar och gemensamma barn

Av direktiven följer även att vi ska analysera och föreslå hur möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd som beviljas familjemedlemmar enligt vissa bestämmelser i utlänningsförordningen kan utvidgas.

I vissa fall saknas, som tidigare nämnts, förutsättningar för att återkalla uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utlänning som har ett uppehållstillstånd för att delta i uppdrags- eller specialiseringsutbildning (jämför 4 kap. 5 c § UtlF). Det gäller i de fall de grundläggande förutsättningarna för beviljandet av tillstånden ändras, så som att anknytningen till utlänningen bryts eller om utlänningens tillstånd återkallas[27]. Det finns heller ingen möjlighet att på sådan grund återkalla ett uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 5 kap. 5 § tredje stycket och 10 a § UtlL (se 4 kap. 4 b § UtlL). Detsamma gäller för en familjemedlem till en utlänning som har ett tillstånd för studier inom högre utbildning eller för tiden efter slutförda studier inom högre utbildning (se 4 a kap. 6 § UtlF). Dessa bestämmelser är nationella, dvs. de bygger inte på EU-rätten eller någon annan internationell rätt[28].

Av våra direktiv följer även att vi ska 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. I direktiven pekas det på att det saknas möjlighet att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har meddelats utlänningens och anknytningspersonens gemensamma barn om det tillståndsgrundande förhållandet upphör[29].

Enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 a UtlL ska ett uppehållstillstånd beviljas ett utländskt barn som är ogift och har en förälder som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Av praxis följer dock att en förutsättning för uppehållstillstånd på sådan grund är att det finns en avsikt om gemensam bosättning i Sverige. Om föräldern alltså inte avser att ha del av vårdnaden om

[27] Jfr vad som gäller för familjemedlemmar till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 7 kap. 7 f § UtlL.
[28] Jfr prop. 2020/21:191 s. 90 och promemorian särskilda regler om uppehållstillstånd för att delta i uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar, s. 11 f.
[29] Detta jämfört med vad som gäller för utlänningens egna barn enligt 7 kap. 3 § andra stycket UtlL.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

barnet kan uppehållstillstånd inte beviljas med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 2 a UtlL[30]. Det finns enligt gällande svensk rätt dock inte möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd som beviljats med stöd av nämnda bestämmelse om det skulle visa sig att grunden för tillståndet inte längre kvarstår. Exempelvis om anknytningspersonen inte är en deltagande förälder i barnets liv och inte heller har för avsikt att vara det, eller om anknytningspersonen rentav har avlidit (jämför 7 kap. 3 § andra stycket UtlL). Detta trots att det följer av artikel 16.1 familjeåterföreningsdirektivet att medlemsstaterna får återkalla ett uppehållstillstånd om villkoren i direktivet inte längre är uppfyllda. En sådan återkallelsemöjlighet införs i svensk rätt genom att det aktuella förslaget på en generell återkallelsebestämmelse görs tillämplig på tillstånd som har beviljats enligt 5 kap. 3 § UtlL.

Att den relation som låg till grund för att bevilja uppehållstillståndet upphör innebär att grunden för tillståndet inte längre kvarstår och bör enligt den föreslagna återkallelsebestämmelsen alltså kunna leda till återkallelse av såväl ett uppehållstillstånd för en familjemedlem som för ett gemensamt barn. Det saknas därför anledning att införa särskilda bestämmelser om återkallelse i dessa fall.

9.5 Återkallelse av uppehållstillstånd på grund av att oriktiga uppgifter har lämnats

9.5.1 Återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd om någon annan än utlänningen själv har lämnat oriktiga uppgifter

Förslag: Ett uppehållstillstånd och ett arbetstillstånd ska även få återkallas om någon annan än utlänningen själv har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter av betydelse för tillståndsprövningen.

Vi ska enligt våra direktiv 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. Ett led i detta är

[30] Se MIG 2008:29.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

att vi ska se över nuvarande regelverk om återkallelse av ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter.

Ett uppehållstillstånd och arbetstillstånd ska kunna återkallas även om någon annan än utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter

En grundläggande förutsättning är att korrekta uppgifter ska läggas till grund för bedömningen av om förutsättningarna för att bevilja ett uppehållstillstånd är uppfyllda. Om oriktiga uppgifter lämnas, eller avgörande uppgifter inte förs fram, finns det en risk att ett uppehållstillstånd beviljas på felaktiga uppgifter. Det kan handla om situationer där utlänningen har uppgett en falsk identitet eller lämnat – alternativt utelämnat – andra uppgifter av betydelse, exempelvis om civilstånd, släktskapsförhållanden eller skyddsbehov. Det är vidare en huvudprincip inom alla samhällsområden att den som exempelvis fått en förmån genom att lämna felaktiga uppgifter kan gå miste om förmånen när de felaktiga uppgifterna uppdagas. Vi ser inget skäl att ha ett annat synsätt i fråga om uppehållstillstånd. Det är därför av vikt att det finns rättsliga möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter. I annat fall finns det en risk för att regelverket missbrukas.

Ett uppehållstillstånd får enligt dagens reglering återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet (7 kap. 1 § första stycket UtlL). Till sin ordalydelse innebär bestämmelsen att det krävs att det är utlänningen själv som ska ha lämnat de oriktiga uppgifterna eller förtigit omständigheter. En förälder som medvetet lämnar felaktiga uppgifter om ett barn till svenska myndigheter, gör förvisso detta i egenskap av ställföreträdare för barnet, enligt tidigare praxis från Utlänningsnämnden. Förälderns förfarande kan därför föranleda att även barnets tillstånd återkallas[31].

I övriga fall, till exempel om en make i ett anknytningsfall lämnar de oriktiga uppgifterna för sin makas räkning, är det däremot tveksamt om en återkallelse kan ske. Det kan även vara fråga om en hyresvärd eller en arbetsgivare som har tillfört ett ärende felaktiga uppgifter, som var av betydelse för prövningen av tillståndet.

[31] UN 57–93 och jfr MIG 2010:16.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Det innebär att det i många fall inte finns någon möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter.

Ordalydelsen i 7 kap. 1 § första stycket UtlL kan jämföras med ordalydelsen 5 kap. 17 a § första stycket 1 UtlL (som gäller vid tillståndsprövningen i vissa anknytningsfall enligt 5 kap. 3 § UtlL). Enligt den bestämmelsen får ett uppehållstillstånd vägras om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller om omständigheter som är av betydelse för att få uppehållstillståndet medvetet förtigits. Enligt motiven till bestämmelsen gör det alltså ingen skillnad om det är sökanden eller anknytningspersonen som har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som är av betydelse för att få tillståndet[32].

Det finns ingen liknande bestämmelse som avser övriga grunder för uppehållstillstånd i 5 kap. UtlL. Motsvarande möjligheter att vägra ett uppehållstånd på grund av oriktiga uppgifter eller förtigna omständigheter bör dock finnas i fråga om fakultativa bestämmelser (som exempelvis 5 kap. 3 a och 10 §§ UtlL). Enligt sådana bestämmelser finns det inte någon ovillkorlig rätt för en utlänning att beviljas ett uppehållstillstånd även om utlänningen i och för sig uppfyller samtliga villkor för tillståndet. Det innebär att det finns utrymme för att vägra uppehållstillstånd även av andra skäl, exempelvis för att utlänningen eller någon annan medvetet lämnat oriktiga uppgifter.[33]

Det kan ifrågasättas varför ett uppehållstillstånd inte också ska kunna återkallas om någon annan än utlänningen lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet. Inte minst med hänsyn till att det i många fall kan antas att oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits i ett tillståndsärende i syfte att få utlänningens ansökan beviljad. Om det uppdagas att ett uppehållstillstånd har beviljats på felaktiga uppgifter är det därför orimligt att tillståndet enbart kan återkallas om det är utlänningen själv som har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter.

Vi föreslår därför att uppehålls- och arbetstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter även ska kunna återkallas i de fall där någon annan än utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter av betydelse för tillståndsprövningen. Som utgångspunkt bör ett uppehållstillstånd återkallas i samma situationer

[32] Prop. 2005/06:72 s. 87.
[33] Jfr prop. 2023/24:36 s. 19 och MIG 2020:5.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

som det är möjligt att – på sådan grund – neka ett tillstånd i ett ansökningsförfarande[34].

Vidare är det staten, i linje med fast rättspraxis, som bör ha bevisbördan för att någon annan än utlänningen själv medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller oriktigt utelämnat omständigheter av betydelse för tillståndsprövningen[35]. Vi bedömer också att den som medvetet lämnat en oriktig uppgift eller medvetet förtigit en omständighet – oaktat om det är utlänningen själv eller någon annan – inte också måste ha förstått att de felaktiga uppgifterna varit av betydelse för att uppehållstillståndet beviljades för att det ska finnas grund för att återkalla tillståndet. Det kan även noteras att enligt rättspraxis från EU-domstolen i fråga om återkallelse av uppehållstillstånd, som bland annat bygger på familjeåterföreningsdirektivet, inte ens krävs att utlänningen har känt till eller borde ha känt till att felaktiga eller ofullständiga uppgifter lämnats. Det är fallet även om någon annan än utlänningen har lämnat de aktuella uppgifterna.[36]

9.5.2 Kravet på synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter ska tas bort

Förslag: Kravet på att det ska finnas synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd enligt 7 kap. 1 § första stycket utlänningslagen ska tas bort.

Det finns olika bestämmelser som begränsar möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd enligt befintliga återkallelsebestämmelser. Det gäller bland annat återkallelsefall där ett uppehållstillstånd har beviljats på felaktiga uppgifter (7 kap. 1 § första stycket UtlL). Enligt våra direktiv ska vi analysera och föreslå hur bestämmelserna om begränsning av möjligheten till återkallelse av uppehållstillstånd kan tas bort.

[34] Jfr exempelvis MIG 2014:15. I rättsfallet hade en utlänning ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin maka, som var bosatt i Sverige. Utlänningen vägrades ett uppehållstillstånd med hänvisning bland annat till att makan medvetet lämnat oriktiga uppgifter eller i vart fall förtigit omständigheter som varit av betydelse för att hon själv skulle beviljas uppehållstillstånd.
[35] Se MIG 2014:6 och MIG 2015:3.
[36] Jfr EU-domstolen i Y.Z. m.fl., C-557/17, EU:C:2019:203, punkterna 43–47 och 57 i fråga om uppehållstillstånd som beviljats på grund av familjeanknytning.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I vissa fall krävs det synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter

Det är, som tidigare framhållits, av vikt att det finns rättsliga möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktig grund. En annan ordning kan ytterst innebära att regelverket kan missbrukas. Vi har därför föreslagit utvidgade möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd som beviljats på felaktig grund till följd av att det lämnats oriktiga uppgifter med mera.

Om utlänningen har vistats i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får tillståndet i dagsläget dock återkallas endast om det finns synnerliga skäl (7 kap. 1 § tredje stycket UtlL). I de ursprungliga motiven till preklusionsregeln i 7 kap. 1 § tredje stycket UtlL hämtades ledning från en annan bestämmelse (4 kap. 10 § andra stycket 1989 års utlänningslag samt 8 kap. 12 § första stycket och 8 a kap. 3 § första stycket 2005 års utlänningslag) enligt vilken det krävdes synnerliga skäl för att på grund av brott utvisa en utlänning som har vistats i Sverige sedan minst fyra år när åtal väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst fem år. Det ansågs av humanitära skäl vara viktigt att en utlänning, även i ett återkallelsefall, efter en längre tids bosättning i Sverige i normalfallet inte skulle behöva känna oro för att inte längre få stanna kvar. Det ansågs därför motiverat att ställa upp ett krav på att det ska finnas synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd om utlänningen hade vistats här en längre tid.[37] Av såväl motiven som rättspraxis framgår att synnerliga skäl huvudsakligen anses finnas i de fall utlänningen har en svag anknytning till det svenska samhället[38].

En utlänning som vistats i Sverige i mer än fyra år med uppehållstillstånd får alltså ett starkt skydd mot återkallelse av tillståndet. Det innebär att ett uppehållstillstånd i många fall i realiteten inte kan återkallas trots att utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet. Det medför exempelvis att en utlänning som har uppgett en falsk identitet eller lämnat oriktiga uppgifter om sitt civilstånd eller släktskapsförhållanden av betydelse för uppehålls-

[37] Prop. 1997/98:36 s. 24 f.
[38] Prop. 1997/98:36 s. 26 f. och MIG 2008:43.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tillståndet efter ett antals års vistelse i Sverige kan behålla sitt uppehållstillstånd.

Utlänningens faktiska anknytning till Sverige bör vara avgörande för om ett uppehållstillstånd inte ska återkallas

Preklusionsregeln i 7 kap. 1 § tredje stycket UtlL bygger alltså på tanken att en vistelsetid om mer än fyra år i landet innebär att utlänningen har fått en sådan anknytning till Sverige att han eller hon av humanitära skäl bör ha ett starkt skydd mot att få sitt uppehållstillstånd återkallat. De omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl är därmed också främst kopplade till att utlänningen trots sin vistelsetid i Sverige inte kan anses ha en särskilt stark anknytning hit.

Det kan enligt vår bedömning riktas ett antal principiella invändningar mot nuvarande reglering. Det är exempelvis inte givet att en utlänning har fått en stark anknytning till Sverige enbart för att han eller hon har vistats här en viss tid. I många fall kan en utlännings band till ett samhälle förvisso antas bli starkare efter hand. Det förekommer dock att en utlänning har vistats i Sverige i flera år utan att ha etablerat sig i samhället, genom att personen exempelvis varken kommit in på arbetsmarknaden eller lärt sig språket särskilt väl.[39] Det kan ifrågasättas varför en sådan person ska ges ett starkare skydd mot återkallelse av sitt uppehållstillstånd än den som vistats i Sverige en kortare tid men som har etablerat sig i samhället och i övrigt fått en stark anknytning till landet. Bedömningen i det enskilda fallet av en utlännings anknytning till det svenska samhället bör därför inte utgå från ett allmänt antagande om att banden till samhället blir starkare över tid. I stället bör större vikt läggas vid de faktiska band som uppkommit under utlänningens vistelsetid i landet utifrån en sammanvägning av vad är som är känt om utlänningens personliga förhållanden.

Det kan vidare ifrågasättas varför en utlännings trygghet av att få stanna kvar i Sverige ska vara oberoende av om det har lämnats riktiga uppgifter i utlänningens tillståndstillärende eller inte. Om det i ett tillståndsärende medvetet har lämnats en oriktig uppgift eller medvetet förtigits en omständighet bör det i många fall kunna antas att förfarandet skett i syfte att få ansökan beviljad. Dessa åter-

[39] Jfr SOU 1993:54 s. 29 och SOU 2021:61 s. 210 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

kallelsefall rör alltså utlänningar som kanske aldrig skulle ha beviljats tillstånd eller haft rätt att vistas i Sverige. Att en utlännings trygghet att stanna i Sverige i dessa fall, enbart baserat på hans eller hennes vistelsetid i landet, skulle vara särskilt skyddsvärd är tveksamt. Tryggheten att få stanna i Sverige bör alltså i stället vara avhängigt att det lämnas fullständiga och riktiga uppgifter, och av utlänningens faktiska anknytning till Sverige.

Det framstår inte heller i övrigt som rimligt att skyddet blir väsentligt starkare från en dag till en annan, utan att det ställs upp några andra krav än en viss tids vistelse med uppehållstillstånd i landet.

Nuvarande reglering med en absolut tidsgräns skapar alltså en stelbenthet som inte gör det möjligt att göra en helhetsbedömning av om utlänningens anknytning till Sverige har sådan styrka att han eller hon ska få stanna kvar i landet. Det innebär att alltför stor vikt läggs vid utlänningens vistelsetid i landet. Dessutom skapar regeln svårmotiverade trösklar. Sammantaget talar detta för att kravet på synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd ska tas bort.

Samtliga preklusionsregler bör utmönstras ur utlänningslagstiftningen

Kravet på synnerliga skäl för att utvisa en utlänning på grund av brott efter en viss tids vistelse i Sverige har tagits bort.[40] Det finns förvisso flera skillnader mellan återkallelseinstitutet och den särskilda rättsverkan som utvisning på grund av brott innebär. Samtidigt kan återkallelseärenden, bland annat enligt 7 kap. 1 § första stycket UtlL, avse fall där utlänningen aldrig skulle ha beviljats tillstånd eller haft rätt att vistas i Sverige. Utvisning på grund av brott kan däremot många gånger avse personer som vistats lagligt i Sverige och som på goda grunder kan hänvisa till den anknytning som uppkommit under vistelsen. Det är i en sådan situation inte alls givet att den förre bör ges en förmånligare bedömning än den senare.

Vidare innebär våra övriga förslag på ändringar i 7 kap. UtlL att en återkallelse av ett uppehållstillstånd som utgångspunkt enbart

[40] Läs mer om motiven för detta i prop. 2021/22:224 s. 47–49.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ska underlåtas om utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. I linje med det föreslår vi även att preklusionsreglerna i 7 kap. 3 § tredje stycket UtlL ska tas bort (se avsnitt 9.10 och 9.11). Några sådana preklusionsregler är inte heller aktuella angående de nya återkallelsegrunder som vi har föreslagit.

Vid dessa förhållanden framstår det som svårmotiverat att det ska krävas synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter.

Vistelsetiden bör i stället beaktas inom ramen för bedömningen av utlänningens etablering

Vid en sammantagen bedömning föreslår vi alltså att preklusionsregeln i 7 kap. 1 § tredje stycket UtlL ska tas bort. Det ska därmed inte längre ställas krav på synnerliga skäl för att återkalla uppehållstillstånd med stöd av 7 kap. 1 § första stycket UtlL för en utlänning som vistats här i landet i viss tid. I stället ska det, i enlighet med 7 kap. 4 § UtlL, med beaktande av samtliga omständigheter göras en bedömning av om en utlännings etablering i det svenska samhället och familjeförhållanden innebär att ett uppehållstillstånd inte ska återkallas. Vistelsetiden bör beaktas inom ramen för bedömningen av utlänningens etablering i det svenska samhället (se avsnitt 9.2).

En sådan ordning innebär att de tröskeleffekter som i dag finns inbyggda i regleringen framöver kan undvikas, samtidigt som vistelsetiden fortfarande kan beaktas inom ramen för en helhetsbedömning av utlänningens anknytning till Sverige. En lång vistelsetid borde dessutom, beroende på övriga omständigheter, också i fortsättningen kunna innebära att det krävs starka skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd med stöd av 7 kap. 1 § första stycket UtlL.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

9.6 Tidsbegränsade uppehållstillstånd ska kunna återkallas för den som inte har för avsikt att vistas i Sverige

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

Vi ska enligt våra direktiv 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. Ett led i detta är att vi ska se över möjligheterna att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som inte är bosatt i landet.

Ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige

Enligt 7 kap. 7 § UtlL ska ett permanent uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. I äldre förarbeten till bestämmelsen i 7 kap. 7 § UtlL slås det fast att återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning är obligatoriskt, eftersom den grundläggande förutsättningen för det permanenta uppehållstillståndet har fallit bort. Bestämmelsen om återkallelse hänger alltså samman med att en förutsättning för att en utlänning ska beviljas permanent uppehållstillstånd är att utlänningen avser att bosätta sig i Sverige.[41] Det har i rättspraxis uttalats att det är utlänningens avsikt att varaktigt vara bosatt i Sverige som är av avgörande betydelse för bedömningen om bosättningen har upphört[42].

Det finns ingen motsvarande grund för att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det framstår som en orimlig ordning att ett uppehållstillstånd inte kan återkallas för en utlänning som ändå inte vistas eller har för avsikt att vistas här i landet. Den omständigheten att tidsbegränsade uppehållstillstånd nu är huvudregel.[43] (med vissa undantag), oavsett på vilken grund ett uppehållstillstånd

[41] Prop. 1979/80:96 s. 117.
[42] MIG 2007:34 och MIG 2014:6.
[43] Se Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen med kommentarer (14 juni 2024, Version 13B, JUNO), kommentaren till 2 kap. 4 §.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

beviljas gör det enligt vår mening än mer angeläget att ett sådant tillstånd ska kunna återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas här i landet.

I utlänningslagen finns det dock inget uttryckligt krav på att en utlänning har för avsikt att bosätta sig i Sverige för att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska meddelas. Det finns dessutom exempel i rättstillämpningen där det inte har krävts att utlänningen har för avsikt att bosätta sig i Sverige för att ett uppehållstillstånd ska beviljas. I Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2020:17 bedömde exempelvis domstolen att en utlänning som endast uppehåller sig i landet när han eller hon arbetar kan uppfylla kravet på vistelse i 5 kap. 10 § UtlL. Det fanns, enligt Migrationsöverdomstolen, inte anledning att kräva att utlänningen hade för avsikt att bosätta sig i landet för att ett uppehållstillstånd skulle beviljas.

Däremot måste en förutsättning för att en utlänning ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd anses vara att utlänningen i vart fall har för avsikt att vistas – trots att det inte i samtliga fall innefattar ett krav på bosättning – i landet (jämför 2 kap. 5 § UtlL, enligt vilken en utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd).

Samma synsätt bör enligt vår uppfattning gälla vid bedömningen av om en utlänning ska få behålla sitt uppehållstillstånd, dvs. det bör krävas att utlänningen har för avsikt att vistas i landet. Om utlänningen inte har för avsikt att vistas i Sverige får därmed en avgörande förutsättning för uppehållstillståndet anses ha fallit bort. Vi föreslår därför en bestämmelse som innebär att uppehållstillståndet i sådant fall också får återkallas.

Bestämmelsen är avsedd för de situationer där det klart framgår att utlänningen inte har för avsikt att vistas i Sverige. Det kan gälla situationer där utlänningen meddelar Migrationsverket att han eller hon permanent flyttar från Sverige eller inte avser att vistas i Sverige längre. Det kan även avse fall där en utlänning meddelar, eller det på något annat sätt klart kommer fram, att han eller hon inte avser att påbörja sin vistelse i landet. I sådana fall bör uppehållstillståndet återkallas.

Vidare borde det i många fall gå att konstatera att utlänningen inte har för avsikt att vistas i landet om han eller hon aldrig har – eller under en längre tid inte haft – en anmäld eller faktiskt bosättning här i landet. Även andra omständigheter kan ha betydelse vid

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

en sådan bedömning. Som exempel kan nämnas utlänningens vistelsetid, avsikt att återvända till Sverige och fastighetsinnehav här i landet. I normalfallet bör däremot exempelvis kortvariga avbrott i vistelsen, till exempel på grund av semester eller tillfälliga besök i hemlandet, inte anses ensamt kunna läggas till grund för slutsatsen att avsikten till vistelse i Sverige kan anses ha fallit bort.

Skälen för att återkallelsebestämmelsen ska vara fakultativ utvecklas i avsnitt 9.3.

9.7 Vistelsetid utomlands för den med permanent uppehållstillstånd förkortas

Förslag: Tiden som enligt undantagsregeln i 7 kap. 7 § utlänningslagen ska ha förflutit innan ett permanent uppehållstillstånd återkallas efter det att bosättningen upphörde i Sverige ska förkortas till ett år.

Vi ska enligt våra direktiv 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. Ett led i detta är att vi ska se över behovet av regleringen om att en utlänning ska kunna ha kvar sitt permanenta uppehållstillstånd under viss tid trots att bosättningen har upphört.

Nuvarande reglering

En förutsättning för att en utlänning ska beviljas permanent uppehållstillstånd är att han eller hon avser och tillåts att bosätta sig i Sverige. Återkallelse på grund av att bosättningen upphör enligt 7 kap. 7 § UtlL är obligatorisk eftersom den grundläggande förutsättningen för det permanenta uppehållstillståndet har fallit bort. För bedömningen av om bosättningen har upphört har flera omständigheter betydelse, som till exempel avregistreringen från folkbokföringen, vistelsetiden i Sverige, fastighetsinnehav här i landet och avsikt att återvända till Sverige.[44] Enstaka längre vistelser utom-

[44] Prop. 1979/80:96 s. 117 och MIG 2014:6.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

lands för besök, arbete eller andra uppdrag kan därmed i vissa fall göras utan att bosättningen anses upphöra[45].

Enligt 7 kap. 7 § UtlL är det dock möjligt att frångå huvudregeln att ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas på grund av upphörd bosättning, om utlänningen anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha kvar uppehållstillståndet trots att bosättningen upphör. I sådant fall får uppehållstillståndet återkallas tidigast när två år förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde. En anmälan ska ges in till Migrationsverket senast en vecka före utresan och ska innehålla uppgift om utresedagen (4 kap. 23 a § UtlF).

I motiven till undantagsbestämmelsen anförde regeringen att avsaknaden av en generell undantagsbestämmelse kan fungera som en inlåsningseffekt för en del utlänningar. Det kan exempelvis vara utlänningar som av någon anledning inte kan eller vill bli svenska medborgare, vilket annars skulle möjliggöra en ökad rörlighet för dem. Det har blivit alltmer vanligt att personer har anknytning till mer än ett land och att boendet växlar mellan dessa länder. Det finns därför skäl att möjliggöra ökad rörlighet även för personer utan svenskt medborgarskap men med permanent uppehållstillstånd.

Det bör i större utsträckning än tidigare vara möjligt att i vissa fall frångå huvudregeln och för en tid underlåta att återkalla tillståndet trots att bosättningen i Sverige har upphört. Denna möjlighet är inte beroende av på vilken grund det permanenta uppehållstillståndet beviljats. En förutsättning för att det ska vara möjligt att underlåta att återkalla det permanenta uppehållstillståndet är dock att utlänningen själv önskar behålla tillståndet.[46]

Tidigare fanns en undantagsbestämmelse som enbart tog sikte på flyktingar och andra skyddsbehövande. I den bestämmelsen föreskrevs att ett uppehållstillstånd för en utlänning som har vistats här som flykting eller andra skyddsbehövande fick återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlänningen har återvänt till ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats. Den bestämmelsen har upphört att gälla.[47]

[45] Jfr MIG 2007:34 och MIG 2014:6.
[46] Prop. 2013/14:213 s. 19 f.
[47] Prop. 2023/14:213 s. 53.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Fortsatt behov av en undantagsregel

Vi ska enligt våra direktiv 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.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd är, med vissa undantag, numera huvudregel oavsett på vilken grund tillståndet meddelas[48]. Utredningen om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivå enligt EU-rätten (dir. 2023:137) ska ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar.[49]

Om nämnda utredning lägger sådana förslag som helt eller delvis genomförs kan det antas att betydligt färre utlänningar kommer att ha ett permanent uppehållstillstånd i framtiden. Det innebär i sådant fall att en allt större andel utlänningar kommer att ha tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det bör här också uppmärksammas att vi föreslår en regel om att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska kunna återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige (se vidare i avsnitt 9.6). Oaktat detta kommer det sannolikt finnas utlänningar med permanent uppehållstillstånd som även i framtiden kommer att ha ett behov av den rörlighet som den nuvarande undantagsregeln möjliggör. Tas undantagsregeln bort helt försvårar det bland annat situationen för personer som har anknytning till mer än ett land och som växlar boende mellan dessa länder. Det förhållandet att utlänningen riskerar att få sitt permanenta uppehållstillstånd återkallat, och vid ett återvändande till Sverige behöver söka ett nytt uppehållstillstånd, kan skapa en osäkerhet för utlänningen. Det riskerar att skapa en sådan inlåsningseffekt som undantagsregeln syftade till att förhindra. Detta trots att enstaka längre vistelser utomlands för besök, arbete eller andra uppdrag i vissa fall kan göras utan att bosättningen anses upphöra.

Mot detta måste dock vägas bland annat principen om bosättningen som en grundläggande förutsättning för ett permanent uppehållstillstånd. Ur det perspektivet är det inte givet att en utlänning –

[48] Se Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen med kommentarer (14 juni 2024, Version 13B, JUNO), kommentaren till 2 kap. 4 §.

[49] De kategorier som räknas upp är de utlänningar som beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, vidarebosättning, synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter, på grund av vissa verkställighetshinder, arbete efter avslag på asylansökan eller som varaktigt bosatta. Liksom anhöriga till dessa grupper.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

utan att behöva framföra några skäl – kan vistas utomlands två år utan att det har någon inverkan på det permanenta uppehållstillståndet, trots att bosättningen upphört. Dessutom kan det ifrågasättas om undantagsregeln för att frångå huvudregeln att återkalla ett permanent uppehållstillstånd bör vara *väsentligt* mer förmånlig än den föreslagna regleringen gällande tidsbegränsade uppehållstillstånd (se avsnitt 9.6).

Redan i motiven uppmärksammade regeringen dessutom vissa oönskade effekter med den nuvarande undantagsregeln. Exempelvis anfördes det att en utlännings anknytning till någon som beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, dvs. i regel ett permanent uppehållstillstånd, kan medföra rätt för utlänningen att anhöriginvandra till Sverige. Enligt gällande praxis kan detta vara fallet även om den som utlänningen åberopar anknytning till, den så kallade anknytningspersonen, själv vistas utomlands. Det krävs dock att innehavaren av det permanenta uppehållstillståndet, när ärendet prövas, har en manifesterad och konkret avsikt att inom kort flytta till Sverige och bosätta sig här[50]. Det anförda innebär att en person som har permanent uppehållstillstånd i Sverige, men som inte bor i landet, kan grunda rätt för en annan person att få uppehållstillstånd i Sverige. Den nuvarande undantagsregeln innebär alltså att anknytningspersonen också kan vara utomlands motsvarande längre tid utan att det påverkar rätten till anhöriginvandring förutsatt att han eller hon när anknytningsärendet prövas har en manifesterad och konkret avsikt att inom kort flytta till Sverige och bosätta sig här.[51]

Därtill kommer att en tredjelandsmedborgare som vistats i Sverige utan avbrott i minst fem år under vissa förutsättningar kan beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap. 1 § UtlL). Den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 a § UtlL). Till det kommer att för den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige utfärdas ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som gäller i minst fem år (4 kap. 19 a § UtlF). EU-uppehållstillståndets främsta syfte är att gälla som bevis för ställningen som varaktigt bosatt då personen vill utnyttja sin rätt till rörlighet och flytta till en annan EU-stat. Ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska enligt 5 a kap. 5 § UtlL

[50] Jfr MIG 2007:36.
[51] Prop. 2013/14:213 s. 22 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

återkallas bland annat om utlänningen har vistats utanför EU under tolv månader i följd. Det nuvarande undantagets giltighetstid innebär alltså att det kan uppstå tidsmässig diskrepans mellan återkallelsen av ställningen som varaktigt bosatt och återkallelsen av det permanenta uppehållstillståndet.

Dessa omständigheter innebär sammantaget att det i vart fall går att ifrågasätta undantagets giltighetstid om två år. Däremot bedömer vi inte att nackdelarna med nuvarande undantagsregel är av sådan karaktär och omfattning att det överhuvudtaget inte ska finnas en möjlighet att lämna landet viss tid utan att tillståndet återkallas, trots att bosättningen upphör.

Undantagets giltighetstid ska förkortas till ett år

De nackdelar som nuvarande giltighetstid medför kan åtgärdas eller minimeras genom att undantagets giltighetstid förkortas till *ett* år. Exempelvis skulle det inte längre uppstå tidsmässig diskrepans mellan återkallelsen av ställningen som varaktigt bosatt och återkallelse av det permanenta uppehållstillståndet. Dessutom är en sådan kortare giltighetstid mer förenlig med principen om bosättning som en förutsättning för permanent uppehållstillstånd. Samtidigt innebär det att en utlänning som har permanent uppehållstillstånd, men som inte kan eller vill bli svensk medborgare, fortsatt har viss möjlighet till rörlighet in och ut ur Sverige.

Förslaget om att förkorta giltighetstiden innebär dock naturligtvis ändå att möjligheten till rörlighet försämras något för en utlänning med permanent uppehållstillstånd. Det kan troligen i vissa fall försvåra för en utlänning med permanent uppehållstillstånd med anknytning till två eller fler länder som, upprepade gånger, vill växla bosättning mellan dessa länder[52]. Det innebär även vissa andra nackdelar för en utlänning med permanent uppehållstillstånd. Som exempel kan nämnas att enligt 2 § andra stycket 3 och 5 §§ andra stycket förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor ska avgift inte tas ut av tredjelandsmedborgare som har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Förslaget om att få behålla det permanenta uppehållstillståndet för en kortare tid än i dag innebär att en utlänning med permanent uppehållstill-

[52] Jfr SOU 2011:28 s. 101 och s. 103.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

stånd i Sverige, vars bosättning i Sverige har upphört, under en kortare tid än i dag kommer att ha möjlighet att på distans eller nätbaserat bedriva avgiftsfri svensk högskoleutbildning.[53]

Det bör samtidigt noteras att när tidsfristen väl börjat löpa kan utlänningen avbryta den genom att återvända till Sverige med avsikt att bosätta sig i landet. Därefter bör det vara möjligt att göra en ny anmälan enligt undantagsregeln om bosättningen i Sverige återigen upphör. Vidare framstår det inte som att nackdelarna av en förkortad giltighetstid i övrigt är av så väsentlig betydelse att de starkt talar emot att förkorta undantagets giltighetstid till ett år. Vi föreslår därför att 7 kap. 7 § andra meningen UtlL ändras på så sätt att ett permanent uppehållstillstånd får återkallas tidigast när *ett* år – i stället för två år – förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde. Liksom tidigare ska det dock krävas att utlänningen har anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha kvar uppehållstillståndet, trots att bosättningen upphör.

9.8 En generell återkallelsegrund på grund av brott

Förslag: Uppehållstillstånd ska få återkallas om en utlänning har dömts för brott till en strängare påföljd än böter och allmän domstol inte har prövat frågan om utvisning.

Förslaget gäller inte sådana uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 § utlänningslagen.

Trots att det enligt gällande lagstiftning är möjligt att neka en utlänning uppehållstillstånd på grund av hans eller hennes brottslighet (jämför 5 kap. 17 § UtlL) saknas en motsvarande bestämmelse som möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd. Om det kan antas att en utlänning kan komma att göra sig skyldig till viss angiven brottslighet får dock hans eller hennes uppehållstillstånd återkallas under vissa förutsättningar. Det gäller bland annat i de fall en utlänning kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri, olovlig underrättelseverksamhet, företagsspioneri som utövas på uppdrag eller understöds av främmande makt eller terrorism (jämför nuvarande lydelse av 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL).

[53] Prop. 2013/14:213 s. 23 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Vi ska enligt våra direktiv analysera om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brottslig verksamhet kan möjliggöras i fler fall än i dag. I detta avsnitt redogör vi för våra överväganden i detta avseende.

9.8.1 Det bör finnas en generell möjlighet till återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brottslighet

Enligt nuvarande regelverk kan en utlänning som begår brott utvisas enligt reglerna i 8 a kap. UtlL. För att utvisning på grund av brott ska kunna ske krävs att utlänningen har dömts till en påföljd svårare än böter samt att det bedöms finnas en risk för återfall eller att brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller som annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige (8 a kap. 1 § UtlL). En utlännings uppehållstillstånd förfaller om han eller hon utvisas på grund av brott.

Trots det kan det finnas situationer när en utlänning som har dömts för brott i dagsläget ändå får behålla sitt uppehållstillstånd. Det gäller de situationer då åklagaren i det aktuella brottmålet inte har yrkat på utvisning, eller när åklagaren visserligen har yrkat på utvisning men allmän domstol har avslagit yrkandet. Det kan också avse fall där utlänningen har dömts för brott i utlandet.

Det ska i sammanhanget nämnas att regeringen den 2 maj 2024 beslutade att en särskild utredare ska se över regelverket om utvisning på grund av brott och andra närliggande frågor i syfte att skapa en skärpt reglering som möjliggör betydligt fler utvisningar av utlänningar som begår brott (dir. 2024:42). I uppdraget ingår bland annat att föreslå hur regelverket kan skärpas så att det på ett mycket tydligare sätt markerar och innebär att utlänningar som begår brott riskerar utvisning. Utredningen ska även analysera och föreslå hur åklagare kan ges en skyldighet att yrka på utvisning när utlänningar är åtalade för brott som är utvisningsgrundande. Med tanke på hur utredningens direktiv är formulerade är det sannolikt att åklagare i framtiden i större omfattning kommer ett yrka på utvisning på grund av fler typer av brott. Det är det dock inte känt vad den utredningen kommer att föreslå och vi har därför att förhålla oss till den nuvarande regleringen.

Vi anser mot denna bakgrund att det finns ett behov av en möjlighet att kunna lägga en utlännings brottslighet till grund för åter-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

kallelse av hans eller hennes uppehållstillstånd. I annat fall kommer det finnas fall där en utlänning på grund av sin bristande vandel i form av brottslighet, inte kan få sitt uppehållstillstånd återkallat. Det kan exempelvis vara fallet om utlänningen har begått brott i utlandet eller frågan om utvisning av på grund av annat brott inte prövats av svensk domstol.

9.8.2 Återkallelse på grund av brott bör endast kunna ske om allmän domstol inte prövat frågan om utvisning

Syftet med en möjlighet att återkalla en utlännings uppehållstillstånd på grund av hans eller hennes brottslighet på administrativ väg skulle inte vara att överpröva en allmän domstols beslut i fråga om utvisning. Det finns, som också pekas på i våra direktiv, ingen anledning att införa två parallella processordningar som i praktiken tar sikte på samma sak. Som redovisats i det föregående finns det dock situationer där frågan om utvisning inte blir föremål för prövning i allmän domstol. Möjligheten att på administrativ väg återkalla en utlännings uppehållstillstånd på grund av brott bör omfatta dessa fall.

Även om vi menar att en utlännings brottslighet ska kunna leda till återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall bör dels enbart domar som har fått laga kraft beaktas, dels bör det finnas en nedre gräns för vilken typ av brottslighet som ska kunna beaktas som ensam grund för återkallelse.

Frågan är dock vilken begränsning som är rimlig gällande när återkallelse av ett uppehållstillstånd ska ske på grund av brottslighet. Vi menar för det första att det är rimligt att en sådan gräns inte utgår från straffvärdet av ett visst brott, utan i stället från vilken påföljd som har dömts ut av allmän domstol. Orsaken är att allmän domstol vid bestämmandet av påföljd redan har vägt in alla relevanta omständigheter, dvs. sådana som i det enskilda fallet kan verka förmildrande eller försvårande. Det saknas alltså då skäl att göra sådana överväganden i samband med en senare prövning av återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brott.

Frågan är vidare vilken påföljd som ska utgöra en nedre gräns för när ett uppehållstillstånd ska återkallas enbart på grund av en utlännings brottslighet. Återkallelse av uppehållstillstånd är en ingripande åtgärd, med följden att en utlänning som huvudregel inte längre har rätt att vistas i Sverige. Det finns därför skäl att kunna

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

bortse från viss brottslighet av mer ringa karaktär vid bedömningen av om en utlänning, enbart på grund av brottslighet, ska kunna få sitt uppehållstillstånd återkallat. Som exempel kan nämnas att det inte kan anses vara proportionerligt att återkalla uppehållstillståndet när en utlännings enda vandelsbrist är att han eller hon har dömts i ett enstaka fall för ett mindre allvarligt trafikbrott. Vi anser därför att återkallelse av uppehållstillstånd enbart på grund av en utlännings brottslighet får ske vid en utdömd påföljd som är strängare än böter. Om uppgifter om brott i ett annat land kommer fram bör prövningen ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige.[54]

För de fall en utlänning dömts för brott med böter som påföljd bör detta i stället kunna beaktas inom ramen för den samlade vandelsprövningen (se vidare avsnitt 9.9).

9.8.3 Det ska göras en helhetsbedömning

Liksom i förhållande till tillståndsprövningen ska olika omständigheter kring brottets karaktär, påföljdens stränghet, risken för återfall i brott och tillståndsgrundens styrka beaktas i fråga om ett uppehållstillstånd ska återkallas på denna grund (se avsnitt 6.2). Vidare bör den tid som förflutit sedan brottet eller brotten begicks vägas in. Ju längre tid som förflutit sedan brottet begicks, desto mindre vikt bör typiskt sett fästas vid brottet. Samtidigt kan det vid allvarligare brott eller vid upprepad brottslighet vara motiverat att återkalla ett uppehållstillstånd trots att lång tid har förflutit sedan brottet begicks.

Eftersom det finns anledning att väga in sådana nämnda omständigheter vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas bör bestämmelsen, som tidigare nämnts, också vara fakultativ (se avsnitt 9.3).

[54] Jfr även prop. 2021/22:224 s. 87 och s. 120.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

9.8.4 Bestämmelsen ska inte vara tillämplig på alla uppehållstillstånd

Vissa uppehållstillstånd i UtlL bygger på EU-rätten eller annan internationell rätt. Sådana uppehållstillstånd omgärdas av särskilda krav som grundar sig på exempelvis EU-direktiv, bland annat gällande vilka skäl som kan leda till återkallelse av ett uppehållstillstånd. Detta gäller för uppehållstillstånd för skyddsbehövande (5 kap. 1 § UtlL), kvotflyktingar (5 kap. 2 § UtlL), familjemedlemmar till personer med ställning som varaktigt bosatta och skyddsbehövande (5 kap. 2 a och 2 d §§ UtlL), uppehållstillstånd som bygger på familjeåterföreningsdirektivet (5 kap. 3 § UtlL) och uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden (5 kap. 4 § UtlL).

I fråga om sistnämnda grunden för uppehållstillstånd har den, enligt förarbetsuttalanden, sin grund i att avlägsnandebeslut på talan av utlänningen kan prövas av sådana internationella organ som har behörighet att pröva enskilda klagomål. I fråga om Europadomstolens domar har Sverige en ovillkorlig skyldighet att följa dessa, och det bedömdes i motiven finnas ett starkt politiskt intresse av att följa även övriga organs avgöranden. För att efterkomma en sådan dom eller avgöranden räcker det dock att säkerställa att ett avlägsnandebeslut inte verkställs. Till undvikande av oklara verkställighetssituationer ansågs det dock mest ändamålsenligt att uppehållstillstånd beviljas i fall av konstaterade konventionsbrott. Bestämmelsen om uppehållstillstånd i sådana situationer är emellertid inte undantagslös. Ett uppehållstillstånd behöver inte beviljas om det finns *synnerliga skäl* som talar mot det.[55]

Eftersom det varken av våra direktiv eller i övrigt har kommit fram anledning att utmönstra eller göra förändringar i den aktuella grunden för uppehållstillstånd bedömer vi inte att ett tillstånd som beviljats på sådan grund ska kunna återkallas med stöd av den föreslagna återkallelsebestämmelsen. I annat fall hade ett uppehållstillstånd som beviljats på sådan grund kunnat återkallas på grund av brottslighet som eventuellt inte hade ansetts utgöra synnerliga skäl för att inte bevilja en utlänning ett uppehållstillstånd.

[55] Prop. 2004/05:170 s. 278.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

9.9 Ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas på grund av bristande vandel

Förslag: Ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas för en utlänning som brister i sin vandel.

Förslaget gäller inte sådana uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 § utlänningslagen.

Vi har i avsnitt 6.2 redogjort för vårt förslag om en bestämmelse om ett utökat krav på en utlännings vandel för att ett uppehållstillstånd ska kunna beviljas. I vårt uppdrag ingår dock även att utreda hur möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av andra brister i levnadssättet än brott kan utökas.

9.9.1 Det bör finnas en generell möjlighet till återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brister i vandeln

I avsnitt 5.5 har vi redogjort för våra överväganden gällande vandelsbegreppet, vad som kan anses utgöra brister i vandeln och allmänna ställningstaganden gällande vandelsprövningen. Vi har i nämnda avsnitt även framhållit att en utlänning ska kunna vägras rätt att vistas här i landet om han eller hon på ett avgörande sätt brister i sin vandel. För grundläggande resonemang, om vilka vandelskrav som kan ställas på en utlänning, hänvisar vi därför till det avsnittet. Vi har dessutom i avsnitt 6.2 föreslagit regler som gör det möjligt att såväl vägra tidsbegränsade som permanenta uppehållstillstånd vid en samlad vandelsprövning där både brottslighet och annan bristande vandel ska beaktas.

Enligt vår uppfattning bör som utgångspunkt samma krav ställas på en utlännings vandel för att han eller hon ska beviljas ett uppehållstillstånd som för att han eller hon ska få behålla ett sådant tillstånd. Enligt dagens regelverk saknas dock en generell återkallelsegrund på grund av en utlännings bristande vandel (jämför 7 kap. 3 § första stycket 1 och 3 UtlL). En utlännings vandelsbrister kan därför i många fall inte läggas till grund för en återkallelse av uppehållstillståndet. När en utlänning ansöker om i vart fall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för första gången i Sverige finns det dessutom i de allra flesta fall mycket lite information om hans eller hennes vandel

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

att tillgå för Migrationsverket. Utöver sådan information som kan finnas i olika internationella system, exempelvis Schengens informationssystem (SIS), har svenska myndigheter vanligtvis inte varit i kontakt med personen sedan tidigare och saknar därmed ofta uppgifter som kan vara av intresse för vandelsprövningen. När en utlänning, som har beviljats uppehållstillstånd, har levt i Sverige en tid kan situationen vara helt annorlunda. Av olika skäl kan myndigheter och andra aktörer ha kommit i kontakt med utlänningen, exempelvis med anledning av utbetald ersättning från välfärdssystemet eller på grund av utlänningens brottslighet.

Det tidigare nämnda innebär att en reell vandelsprövning i många fall inte kommer att kunna göras vid en förstagångsansökan, och att en sådan prövning i realiteten kommer till stånd först när en utlänning ansöker om ett förlängt tillstånd. Det innebär att en utlänning, trots att han eller hon kan anses ha förverkat sin rätt att vistas här i landet på grund av bristande vandel, kan få behålla sitt uppehållstillstånd i vart fall fram till dess att tillståndets giltighetstid löper ut. Vid prövningen av en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan ofta däremot mer vara känt om utlänningen. Det beror på att en utlänning i regel ska ha haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd en viss tid innan han eller hon kan beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Däremot kan ett sådant tillstånd i princip inte återkallas om vandelsbrister uppkommer först efter det att utlänningen beviljades ett permanent uppehållstillstånd.

Vi bedömer därför att det bör införas en generell återkallelsegrund som gör det möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av bristande vandel.

9.9.2 Vilka aspekter ska kunna beaktas vid en vandelsprövning vid återkallelse av uppehållstillstånd?

Samma brister i vandeln bör vara av relevans vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd som vid återkallelse av ett sådant tillstånd. Det innebär att all brottslighet och även andra brister i vandeln än brottslighet kan beaktas vid en samlad bedömning av utlänningens vandel. Ju starkare skälen för tillståndet är, desto allvarligare brister i vandeln bör krävas för att ett tillstånd ska återkallas. Eftersom det finns anledning att väga in sådana nämnda omständigheter vid be-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

dömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas bör bestämmelsen, som tidigare nämnts, också vara fakultativ (se avsnitt 9.3).

Vandelsprövningen bör alltså vara densamma i återkallelsefall som vid prövningen av om en ansökan ska beviljas. Läs mer om den samlade vandelsprövningen i avsnitt 6.2. Detta följer också av att vår föreslagna bestämmelse om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av bristande vandel utgår från de krav som ställs på en utlänning i samband med ansökan om uppehållstillstånd. Om utlänningen inte har följt dessa krav utgör det grund för återkallelse av uppehållstillstånd. Den främsta skillnaden mellan vandelsprövningen vid ansökan om uppehållstillstånd och återkallelse av detsamma ligger alltså inte i vilka aspekter som är relevanta, utan snarare i vilket underlag som finns tillgängligt i form av uppgifter från myndigheter och andra aktörer.

Vi har i avsnitt 9.8 konstaterat att det, för att en utlännings brottslighet ensamt kunna ligga till grund för ett beslut om återkallelse av uppehållstillstånd, ska ha dömts ut en påföljd som är strängare än böter. Det innebär att en eller flera bötesdomar inte *ensamt* kan leda till att en utlännings uppehållstillstånd återkallas med stöd av den bestämmelsen. Sådan brottslighet bör dock, som vi redogjort för tidigare, kunna beaktas som en aspekt inom ramen för en samlad vandelsprövning. Flera bötesdomar eller en enskild bötesdom i kombination med andra vandelsbrister kan därför, beroende på övriga relevanta omständigheter, vid en samlad bedömning innebära skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av bristande vandel.

9.9.3 Bestämmelsen ska inte vara tillämplig på alla uppehållstillstånd

Vissa uppehållstillstånd i utlänningslagen bygger på EU-rätten eller annan internationell rätt. Sådana uppehållstillstånd omgärdas av särskilda krav som grundar sig på exempelvis EU-direktiv, bland annat gällande vilka skäl som kan föranleda återkallelse av ett uppehållstillstånd. Detta gäller för uppehållstillstånd för skyddsbehövande (5 kap. 1 § UtlL), kvotflyktingar (5 kap. 2 § UtlL), familjemedlemmar till personer med ställning som varaktigt bosatta och skyddsbehövande (5 kap. 2 a och 2 d §§ UtlL), uppehållstillstånd enligt familjeåterföreningsdirektivet (5 kap. 3 § UtlL) och uppehållstill-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

stånd på grund av Sveriges internationella åtaganden (5 kap. 4 § UtlL). I fråga om sistnämnda bestämmelse hänvisas till vad som förts fram i avsnitt 9.8.4.

9.10 Treårsfristen i 7 kap. 3 § utlänningslagen ska tas bort

Förslag: Treårsfristen för att återkalla ett uppehållstillstånd för att en utlänning utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd ska tas bort.

Vi ska, som inledningsvis nämnts i detta kapitel, göra en översyn av utlänningslagstiftningen i syfte att möjliggöra avlägsnande ur landet i fler fall än i dag av utlänningar som har brister i vandeln och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas. I fråga om möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd av vandelsskäl finns det olika bestämmelser som begränsar möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på sådan grund. Det gäller bland annat återkallelsefall där utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd (7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL). Enligt våra direktiv ska vi analysera och föreslå hur bestämmelserna om begränsning av möjligheten till återkallelse av uppehållstillstånd kan tas bort.

Ett uppehållstillstånd får i vissa fall inte återkallas när utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver sådant tillstånd

Enligt 7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL får uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd. Uppehållstillståndet får dock inte återkallas om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken (7 kap. 3 § tredje stycket första meningen UtlL).

Denna grund för återkallelse infördes år 1985. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den tillkom med anledning av en lag-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ändring som innebar att permanenta uppehållstillstånd skulle meddelas från början. Det ansågs därför motiverat att införa en möjlighet att på administrativ väg återkalla ett uppehållstillstånd på grund av vandelsskäl (läs mer i avsnitt 5.1.6).[56] Bestämmelsen omfattade därför ursprungligen en rad olika situationer som ansågs kunna utgöra grund för återkallelse men fick med åren ett alltmer begränsat innehåll[57]. En grund som behållits är alltså om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd. Den motsvaras dessutom fortfarande av en materiell grund för avvisning av en utlänning som inte är EES-medborgare eller en familjemedlem till EES-medborgare (8 kap. 3 § första stycket 2 UtlL).

När den ursprungliga återkallelsebestämmelsen infördes kunde återkallelse endast ske om utlänningen hade underrättats om att frågan om återkallelse av tillståndet tagits upp innan han eller hon hade varit bosatt här i ett år. Syftet med detta var, enligt förarbetena till bestämmelsen, att inte urholka det permanenta tillståndet och den trygghet ett sådant tillstånd var avsett att ge innehavaren. I den mån allvarligare anmärkningar på utlänningens vandel förekom efter nämnda tidpunkt fick det prövas om det fanns grund för utvisning på grund av brott eller annan asocialitet.[58] Tidsfristen för återkallelse utsträcktes genom 1989 års utlänningslag till två år. Bakgrunden var att möjligheterna till utvisning på grund av asocialitet samtidigt togs bort och tidsfristen om ett år för återkallelse ansågs därför vara alltför kort (se vidare i avsnitt 5.1.7).[59] Därefter förlängdes tidsfristen till tre år den 1 juli 1995. Den senaste förlängningen motiverades med att det hade varit problem med att dåvarande Statens invandrarverk på ett alltför sent stadium hade fått kännedom om anmärkningar i fråga om utlänningens levnadssätt, som då också omfattades av möjligheterna till återkallelse.[60]

[56] Prop. 1983/84:144 s. 87.
[57] Ursprungligen kunde till exempel prostitution och alkohol- och narkotikamissbruk läggas till grund för en återkallelse av uppehållstillståndet. Läs mer i avsnitt 5.1.6 och 5.1.7.
[58] Prop. 1983/84:144 s. 87.
[59] Prop. 1988/89:86 s. 65.
[60] Prop. 1994/95:179 s. 50–52.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Utlänningens faktiska anknytning till Sverige bör vara avgörande för om ett uppehållstillstånd inte ska återkallas

Tidsbegränsade uppehållstillstånd är (med vissa undantag) numera huvudregel oavsett på vilken grund ett uppehållstillstånd medges.[61] I de flesta fall krävs det att utlänningen har vistats en viss tid i Sverige innan han eller hon kan beviljas ett permanent uppehållstillstånd. I regel måste dessutom utlänningen uppfylla både ett försörjnings- och vandelskrav för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd (5 kap. 7 och 8 §§ UtlL). Dessutom ska Utredningen om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivå enligt EU-rätten (dir. 2023:137) ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar.

De ursprungliga skälen för att ett uppehållstillstånd inte ska kunna återkallas med stöd av 7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL efter en viss tids vistelse i landet kommer därför inte att ha samma aktualitet i framtiden. Det är enligt vår bedömning dock av humanitära skäl, och med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden, viktigt att en utlännings anknytning till landet beaktas vid bedömningen av om hans eller hennes uppehållstillstånd ska återkallas. Det bör kunna ske en sammanvägd bedömning av utlänningens anknytning i det enskilda fallet. Detta är inte möjligt enligt nuvarande bestämmelse som ger ett absolut skydd mot en återkallelse av uppehållstillståndet om en utlänning har vistats i landet i tre år med uppehållstillstånd. En utlänning som vistats här en längre tid kan förvisso i många fall antas ha fått starka band hit. Det förekommer dock att utlänningar vistats här i flera år utan att ha etablerat sig i samhället eller i övrigt har en särskilt stark anknytning hit. Det kan ifrågasättas varför en sådan person ska vara skyddad mot en återkallelse av sitt uppehållstillstånd om han eller hon utan arbetstillstånd bedrivit verksamhet som kräver ett sådant tillstånd. En utlänning som vistats i Sverige en kortare tid, men som har etablerat sig här och fått en stark anknytning till landet, saknar ett motsvarande absolut skydd mot återkallelse. Det framstår därför inte som en rimlig ordning att enbart utlänningens vistelsetid i Sverige ska vara avgörande för om en återkallelse enligt 7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL får ske. I stället

[61] Se Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen (14 juni 2024, Version 13B, JUNO), kommentaren till 2 kap. 4 §.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

bör större vikt läggas vid den faktiska anknytning till landet som har uppkommit utifrån vad som är känt om utlänningens personliga förhållanden, såsom etablering i det svenska samhället och familjeförhållanden.

Det kan i sammanhanget noteras att det dessutom är straffbelagt att ha en anställning eller bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att inneha ett sådant tillstånd (se 20 kap. 3 § UtlL). Att en utlännings trygghet att få stanna i Sverige, enbart baserat på hans eller hennes vistelsetid i landet, skulle motivera ett absolut skydd mot en återkallelse av uppehållstillståndet är tveksamt. Tryggheten att få stanna i Sverige bör i stället i större utsträckning vara avhängigt att utlänningen avhåller sig ”illegalt” arbete alternativt att utlänningen har en faktisk anknytning till landet.

Nuvarande reglering med en absolut tidsgräns skapar alltså en stelbenthet som inte gör det möjligt att göra en helhetsbedömning av om utlänningens anknytning till Sverige har en sådan styrka att han eller hon ska få stanna kvar i landet. Dessutom riskerar regeln att skapa svårmotiverade trösklar. Sammantaget talar detta för att preklusionsregeln i 7 kap. 3 § tredje stycket första meningen UtlL ska tas bort.

Samtliga preklusionsregler bör utmönstras ur utlänningslagstiftningen

Kravet på synnerliga skäl för att utvisa en utlänning på grund av brott efter en viss tids vistelse i Sverige har tagits bort. Det finns förvisso flera skillnader mellan återkallelseinstitutet och den särskilda rättsverkan som utvisning på grund av brott innebär. Samtidigt kan återkallelseärenden avse fall där utlänningen aldrig skulle ha beviljats tillstånd eller haft rätt att vistas i Sverige. Utvisning på grund av brott kan däremot många gånger gälla personer som vistats lagligt i Sverige och som på goda grunder kan hänvisa till den anknytning som uppkommit under vistelsen. Det är i en sådan situation inte alls givet att den förre bör ges en förmånligare bedömning än den senare.

Vidare innebär våra övriga förslag på ändringar i 7 kap. UtlL att en återkallelse av ett uppehållstillstånd som utgångspunkt enbart ska underlåtas om utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. I linje med det föreslår vi även att övriga preklusionsregler i 7 kap. 1 § tredje stycket och 3 § tredje

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

stycket UtlL ska tas bort (se avsnitt 9.5.2 och 9.11). Några sådana preklusionsregler är inte heller aktuella angående de andra återkallelsegrunder som vi föreslagit ska föras in.

Det framstår därför enligt vår bedömning som svårmotiverat att en utlänning som arbetar utan arbetstillstånd genom bestämmelsen i 7 kap. 3 § tredje stycket meningen UtlL överhuvudtaget inte ska kunna få sitt uppehållstillstånd återkallat enbart på grund av sin vistelsetid i landet.

Vistelsetiden bör i stället beaktas inom ramen för bedömningen av utlänningens etablering

Vid en sammantagen bedömning föreslår vi att tidsfristen för att återkalla ett uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL ska tas bort. I stället ska det, i enlighet med 7 kap. 4 § UtlL, med beaktande av samtliga omständigheter göras en bedömning av om en utlännings etablering i det svenska samhället och familjeförhållanden innebär att ett uppehållstillstånd inte ska återkallas. Vistelsetiden bör beaktas inom ramen för en bedömning av utlänningens etablering i det svenska samhället (se avsnitt 9.2).

En sådan ordning innebär att de tröskeleffekter som i dag finns inbyggd i regleringen framöver kan undvikas, samtidigt som vistelsetiden fortfarande kan beaktas inom ramen för en helhetsbedömning av utlänningens anknytning till Sverige. En lång vistelsetid borde dessutom, beroende på övriga omständigheter, också i fortsättningen kunna innebära att det krävs starka skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd med stöd av 7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL.

9.11 Kravet på synnerliga skäl för återkallelse enligt 7 kap. 3 § utlänningslagen ska tas bort

Förslag: Kravet på synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen ska tas bort.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Vi ska, som inledningsvis nämnts i detta kapitel, göra en översyn av utlänningslagstiftningen i syfte att möjliggöra avlägsnande ur landet i fler fall än i dag av utlänningar som har brister i vandeln och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas. I fråga om möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd av vandelsskäl finns det olika bestämmelser som begränsar möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på sådan grund. Det gäller bland annat återkallelsefall där utlänningen bedriver viss angiven säkerhetshotande verksamhet (7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL). Enligt våra direktiv ska vi analysera och föreslå hur bestämmelserna om begränsning av möjligheten till återkallelse av uppehållstillstånd kan tas bort.

I vissa fall krävs det synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd trots att utlänningen utgör ett säkerhetshot

Ett uppehållstillstånd får enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen

- i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sabotage, spionerи eller olovlig underrättelseverksamhet,
- i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspionerи som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning där det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller
- kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.

Om utlänningen vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 endast om det finns synnerliga skäl för det (7 kap. 3 § tredje stycket andra meningen UtlL). Av förarbetena framgår att med synnerliga skäl avses till exempel att ärendet är osedvanligt omfattande och komplext och därför tar ovanligt lång tid att utreda. Ett annat exempel är om det först efter lång tid upptäcks att utlänningen utgör ett så allvarligt hot mot samhället att

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

starka skäl, till exempel koppling till terrorism, talar för att han eller hon inte ska få behålla sitt uppehållstillstånd.[62]

Den ursprungliga tidsfristen var ett år, och efter det gick det inte att återkalla uppehållstillståndet. Tidsfristen utsträcktes till två år genom 1989 års utlänningslag och förlängdes med ytterligare ett år den 1 juli 1995.[63] Därefter har tidsfristen alldeles nyligen förlängts till fem år, och det infördes dessutom en ventil för när det finns synnerliga skäl att återkalla ett uppehållstillstånd även efter femårsfristens utgång.

I propositionen anfördes som skäl att förlänga tidsfristen till fem år bland annat följande. Normalt tar det lång tid att upptäcka och utreda ärenden om spionerі och olovlig underrättelseverksamhet. Verksamheten byggs ofta upp och bedrivs långsiktigt. Den säkerhetshotande verksamheten kan därtill ha påbörjats först när utlänningen har vistats i Sverige under en tid. Myndigheterna måste ha reella möjligheter att upptäcka och utreda om en utlänning utgör ett säkerhetshot för att syftet med regeln om återkallelse av uppehållstillstånd ska kunna uppnås. Därför borde tidsfristen som huvudregel vara fem år och samma tidsfrist ska gälla om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva statsstyrt företagsspionerі eller verksamhet med koppling till terrorism.[64]

En förlängning av tidsfristen till mer än fem år ansågs inte motiverad. Som skäl för det anfördes att det av humanitära skäl är viktigt att en utlänning efter en viss tids bosättning i normalfallet kan känna trygghet och inte behöva oroa sig för att inte längre få stanna kvar. Under vistelsen har utlänningen troligen arbetat och etablerat sig i samhället. Han eller hon kan också ha skaffat familj och fått barn som rotat sig. Det ansågs därför kunna upplevas som alltför ingripande för den enskilde om han eller hon får sitt uppehållstillstånd återkallat efter en lång tid. Dessutom hänvisades det bland annat till att det krävs synnerliga skäl för utvisning på grund av brott om utlänningen haft permanent uppehållstillstånd i minst fyra år eller varit bosatt här i minst fem år.[65]

[62] Prop. 2023/24:36 s. 24.
[63] Prop. 1994/95:179 s. 50–52.
[64] Prop. 2023/24:36 s. 23 f.
[65] SOU 2020:16 s. 595.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Principiella invändningar mot kravet på synnerliga skäl efter att utlänningen vistas i landet en viss tid

Kravet på synnerliga skäl i 7 kap. 3 § tredje stycket andra meningen UtlL bygger alltså på antagandet att en utlänning har fått en stark anknytning till Sverige efter en viss tids vistelse i landet.

Det kan enligt vår bedömning riktas ett antal principiella invändningar mot nuvarande reglering. Det är exempelvis inte givet att en utlänning fått en stark anknytning till Sverige enbart för att han eller hon vistas här en viss tid. I många fall kan en utlännings band till ett samhälle antas bli starkare efter hand. Som tidigare nämnts förekommer det att en utlänning vistats i flera år i Sverige utan att ha etablerat sig, eller i övrigt fått en stark anknytning hit, genom att personen exempelvis varken kommit in på arbetsmarknaden eller lärt sig språket särskilt väl[66]. Det kan vidare ifrågasättas varför en utlänning som vistats i landet i flera år utan att ha etablerat sig, eller i övrigt fått en stark anknytning hit, ska ges ett starkt skydd mot återkallelse av sitt uppehållstillstånd. Det innebär också att en sådan person ges ett starkare skydd mot återkallelse av sitt uppehållstillstånd än den som vistats i Sverige en kortare tid men som har etablerat sig här och i övrigt fått en stark anknytning till landet. Bedömningen i det enskilda fallet av en utlännings anknytning till det svenska samhället bör därför inte utgå från ett allmänt antagande om att banden till samhället blir starkare över tid. I stället bör större vikt läggas vid de faktiska band som uppkommit under utlänningens vistelsetid i landet utifrån en sammanvägning av vad är som är känt om hans eller hennes personliga förhållanden såsom etablering i det svenska samhället och familjeförhållanden.

Det kan vidare ifrågasättas varför en utlännings trygghet att få stanna i Sverige inte ska vara villkorad av att utlänningen inte missbrukar sin rätt att vistas i landet genom att bedriva sådan verksamhet som anges i 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL. Att en utlännings trygghet att få stanna i Sverige, enbart baserat på hans eller hennes vistelsetid i landet, skulle vara särskilt skyddsvärt i dessa fall är tveksamt. Tryggheten att få stanna i Sverige bör i stället i större utsträckning än enligt dagens reglering vara avhängigt att utlänningen avhåller sig från den typ av farlig verksamhet som avses i 7 kap. 3 § första

[66] SOU 1993:54 s. 29 och SOU 2021:61 s. 210 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

stycket 3 UtlL alternativt av utlänningens faktiska anknytning till landet.

Det framstår inte heller i övrigt som rimligt att skyddet blir väsentligt starkare från en dag till en annan, utan att det ställs upp några andra krav än en viss tids vistelse med uppehållstillstånd i landet. Utöver svårigheten för myndigheterna att upptäcka och utreda den aktuella brottsligheten, kan det finnas situationer när själva planeringen och förberedelsen inför genomförandet av brottet sker under mycket lång tid. Det förefaller närmast stötande att det i en sådan situation ska krävas synnerliga skäl för återkallelse om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd.

Nuvarande reglering skapar alltså en stelbenthet som inte gör det möjligt att göra en helhetsbedömning av om utlänningens anknytning till Sverige har sådan styrka att han eller hon ska få stanna kvar i landet. Dessutom riskerar regeln att skapa svårmotiverade trösklar. Sammantaget talar detta för att kravet på synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd med stöd av 7 kap. 3 § tredje stycket andra meningen UtlL ska tas bort.

Samtliga preklusionsregler bör utmönstras ur utlänningslagstiftningen

Kravet på synnerliga skäl för att utvisa en utlänning på grund av brott efter en viss tids vistelse i Sverige har tagits bort. Det finns förvisso flera skillnader mellan återkallelseinstitutet och den särskilda rättsverkan som utvisning på grund av brott innebär. Samtidigt kan återkallelseärenden avse fall där utlänningen aldrig skulle ha beviljats tillstånd eller haft rätt att vistas i Sverige. Utvisning på grund av brott kan däremot många gånger gälla personer som vistats lagligt i Sverige och som på goda grunder kan hänvisa till den anknytning som uppkommit under vistelsen. Det är i en sådan situation inte alls givet att den förre bör ges en förmånligare bedömning än den senare. Det framstår inte heller som befogat att den som, till exempel på grund av tidigare verksamhet, kan antas utgöra en sådan fara som anges i 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL ska bedömas enligt förmånligare regler än den som har begått ett jämförelsevis lindrigt, men ändå utvisningsgrundande, brott.

Vidare innebär våra övriga förslag på ändringar i 7 kap. UtlL att återkallelse av ett uppehållstillstånd som utgångspunkt enbart ska

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

underlåtas om utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. I linje med det föreslår vi även att övriga preklusionsregler i 7 kap. 1 § tredje stycket 3 § tredje stycket UtlL ska tas bort (se avsnitt 9.5.2 och 9.10). Några sådana preklusionsregler är inte heller aktuella angående de andra återkallelsegrunder som vi föreslagit ska föras in.

Det framstår även mot den angivna bakgrunden som svårmotiverat att det genom preklusionsregeln i 7 kap. 3 § tredje stycket UtlL ska krävas synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som bedriver sådan verksamhet som avses i 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL.

Vistelsetiden bör i stället beaktas inom ramen för bedömningen av utlänningens etablering

Vid en sammantagen bedömning föreslår vi att kravet på synnerliga skäl efter viss tids vistelse för återkallelse av ett uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 § tredje stycket andra meningen UtlL ska tas bort. I stället ska det, i enlighet med 7 kap. 4 § UtlL, med beaktande av samtliga omständigheter göras en bedömning av om en utlännings etablering i det svenska samhället och familjeförhållanden innebär att ett uppehållstillstånd inte ska återkallas. Vistelsetiden bör beaktas inom ramen för en bedömning av utlänningens etablering i Sverige (se avsnitt 9.2).

En sådan ordning innebär att de tröskeleffekter som i dag finns inbyggda i regleringen framöver kan undvikas, samtidigt som vistelsetiden fortfarande kan beaktas inom ramen för en helhetsbedömning av utlänningens anknytning till Sverige. En lång vistelsetid borde dessutom, beroende på övriga omständigheter, också i fortsättningen kunna innebära att det krävs starka skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd med stöd av 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL.

10 Generell uppgiftsskyldighet

Att Migrationsverket och Polismyndigheten har tillgång till relevant, korrekt och uppdaterad information är en förutsättning för att kunna fatta väl underbyggda beslut. Det handlar dels om att på ett så komplett underlag som möjligt bedöma om ett tillstånd ska beviljas, dels om att få tillgång till information som ger signaler om att ett uppehållstillstånd bör återkallas. Detsamma gäller i förhållande till huruvida det finns skäl för att besluta om avvisning av en utlänning.

Migrationsverket fattar beslut om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd, avvisning och utvisning. Även Polismyndigheten fattar beslut i vissa utlänningsärenden, dvs. i fråga om avvisning. De båda nämnda myndigheterna behöver ofta få tillgång till information om utlänningar som finns hos andra myndigheter och aktörer, i syfte att kunna åstadkomma ett så komplett och korrekt beslutsunderlag som möjligt. Informationen behöver även tillföras myndigheterna på ett effektivt sätt.

Samtidigt är det viktigt att myndigheternas behov av information står i rimlig proportion till utlänningens intresse av att skydda sin personliga integritet och att inte fler uppgifter än vad som är nödvändigt för att handlägga det enskilda ärendet hanteras.

I detta kapitel redogör vi för vad Migrationsverket och Polismyndigheten har fört fram om vilka behov dessa myndigheter har i fråga om utökad tillgång till uppgifter om utlänningar. Vi redogör även för vilka nya informationsbehov som uppstår för dessa myndigheter med anledning av våra förslag om en utökad vandelsprövning samt utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd i fler fall. Därefter följer en analys av vad som krävs för att myndigheterna ska kunna få en ökad tillgång till relevanta uppgifter om utlänningar i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.1 Inledning

10.1.1 Vårt uppdrag

I våra direktiv framhålls att 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.

Migrationsverkets behov av information från myndigheter, andra aktörer eller olika informationssystem kommer också att öka när förslagen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall införs och för att de förslagen ska ges full effekt. Vi ska därför

- kartlägga Migrationsverkets och Polismyndighetens behov av utökad tillgång till uppgifter om utlänningar som finns hos andra myndigheter eller aktörer, och
- 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.

10.1.2 Avgränsning

Mot bakgrund av uppdraget utgår vår redogörelse från de båda myndigheternas behov av ökad tillgång till relevanta uppgifter om utlänningar i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning. Myndigheterna kan naturligtvis ha behov av utökad information även i förhållande till andra delar av verksamheterna. Inom ramen för denna utredning är det dock enbart myndigheternas informationsbehov i relation till ärenden om uppehållstillstånd och avvisning som vi kommer att redogöra för.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.1.3 Metod

För att skapa en bild av myndigheternas tillgång till och behov av information som är nödvändig för att kunna handlägga ett ärende om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning av en utlänning har vi tagit del av tidigare lagstiftningsärenden och andra arbeten i vilka sådana frågor har lyfts fram.

Vi har dessutom ställt frågor till de representanter i vår expertgrupp som företräder Migrationsverket och Polismyndigheten. Detta har vi bland annat gjort genom en utskickad enkät med frågor gällande informationsutbyte. Vidare har vi ställt frågor till Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (Underrättelseenheten och Utvecklingscentrum Väst). Vi har även anordnat en hearing tillsammans med representanter från Migrationsverket och Polismyndigheten för att få möjlighet att diskutera de båda myndigheternas behov av information för sin handläggning av för utredningen relevanta ärenden. De svar vi har fått från myndigheterna ligger till grund för vår kartläggning som redogörs för i följande avsnitt.

Slutligen har vi ställt frågor till de aktörer som vi har övervägt ska omfattas av vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet angående vilken information de har och hur de ställer sig till en sådan bestämmelse. Deras synpunkter redovisas i vissa delar i förhållande till respektive aktör i avsnitt 10.8, och i vissa delar samlat i avsnitt 10.10.

10.2 Gällande rätt

I detta avsnitt redogör vi för de rättsliga utgångspunkterna för utlämnande och behandling av uppgifter mellan myndigheter och andra aktörer. Dessutom kommer vi, mot slutet av avsnittet, att redogöra för ett förslag om en generell sekretessbrytande bestämmelse mellan statliga myndigheter som är av särskilt intresse för vårt uppdrag.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.2.1 Offentlighet och sekretess

Allmänt om offentlighet

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen syftas dock i första hand på reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Rätten att ta del av allmänna handlingar är ett viktigt medel för kontroll av offentliga organs verksamhet. Regeringen har till exempel uttalat att myndigheternas vetskap om att deras handlingar kan komma att granskas medför att de anstränger sig för att handlägga mål och ärenden korrekt. Handlingsoffentligheten har alltså bland annat till syfte att garantera rättssäkerheten och effektiviteten i förvaltningen och folkstyret.

När är en handling allmän?

En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF).

Begreppet myndighet i tryckfrihetsförordningen som offentlighets- och sekretesslagen, omfattar samtliga statliga och kommunala organ, inklusive statligt tillsatta kommittéer. Riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna omfattas inte av begreppet men de, och vissa andra organ, jämställs med myndigheter vid tillämpningen av såväl tryckfrihetsförordningen som offentlighets- och sekretesslagen (2 kap. 5 § TF och 2 kap. 2 § OSL).

En handling anses ha *kommit in* till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. En upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Tävlingsskrifter, anbud eller andra sådana handlingar som enligt tillkännagivande ska lämnas i förseglat om-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

slag anses inte ha kommit in före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet. En åtgärd som någon vidtar endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling som en myndighet har tillhandahållit ska inte anses leda till att handlingen har kommit in till den myndigheten (2 kap. 9 § TF).

En handling anses ha *upprättats* hos en myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt (2 kap. 10 § första stycket TF).

När det gäller diarier, journaler samt sådana register eller andra förteckningar som förs fortlöpande anses dock sådana ha upprättats när de har färdigställts för anteckning eller införing. Domar och andra beslut, som enligt vad som är föreskrivet ska avkunnas eller expedieras, samt protokoll och andra handlingar till den del protokollet eller handlingen hänför sig till ett sådant beslut, anses ha upprättats när beslutet har avkunnats eller expedierats (2 kap. 10 § andra stycket TF).

Andra protokoll från en myndighet och därmed jämförliga anteckningar anses ha upprättats när de har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. Det gäller dock inte protokoll hos riksdagens utskott, en kommuns revisorer, statliga kommittéer eller en kommunal myndighet i ärenden som denna endast bereder till avgörande (2 kap. 10 § tredje stycket TF).

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Offentlighetsprincipen regleras i 2 kap. TF, och genomsyrar all offentlig verksamhet i Sverige. Enligt 2 kap. 1 § TF har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar. Juridiska personer har samma rätt att ta del av allmänna handlingar som fysiska personer.

I dag bör det mer eller mindre regelmässigt vara nödvändigt för myndigheter att använda tekniska hjälpmedel vid sin informationshantering, eftersom en manuell hantering inte (längre) utgör ett realistiskt alternativ.[1]

[1] Prop. 2017/18:105, Ny dataskyddslag, s. 47.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

En allmän handling kan alltså vara ett pappersdokument, men i dag rör det sig ofta om en framställning som man kan läsa, avlyssna eller uppfatta på annat sätt med ett tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § TF). Handlingar är alltså allt som innehåller information av något slag, såsom texter, bilder eller information lagrad på annat sätt, till exempel i en dator eller på ett USB-minne.

Arkivlagstiftningen

En förutsättning för att handlingsoffentligheten ska kunna utnyttjas är att allmänna handlingar inte förstörs eller görs otillgängliga på annat sätt. Arkivlagen (1990:782) är en ramlag som gäller för alla myndigheter. Syftet är att upprätthålla handlingsoffentligheten och lagen innehåller bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna handlingar, samt allmänna och övergripande bestämmelser om myndigheternas arkiv. Flertalet bestämmelser i arkivlagen är teknikoberoende och avser såväl pappershandlingar som elektroniskt lagrade upptagningar. I arkivlagen görs inte skillnad på allmänna handlingar utifrån om en allmän handling innehåller personuppgifter i dataskyddsrättslig mening eller inte.

Arkivlagen kompletteras av arkivförordningen (1991:446) och de myndighetsspecifika beslut eller generella föreskrifter (RA-MS och RA-FS) som Riksarkivet utfärdar. Riksarkivet är den statliga arkivmyndighet som har särskilt ansvar för den statliga arkivverksamheten och för arkivvården.

Myndigheternas arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet, vilket framgår av 3 § första stycket arkivlagen. Myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet och arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov. Det framgår av 3 § andra och tredje styckena arkivlagen. Utgångspunkten i den arkivrättsliga regleringen är alltså att allmänna handlingar ska bevaras.

Varje myndighet är som utgångspunkt ansvarig för arkivvården av den egna myndighetens handlingar (4 § arkivlagen). I arkivvården ingår även att se till att arkiven inte kommer att omfatta onödigt material. All information som utgör allmänna handlingar har

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

nämligen inte ett värde som motiverar att den bevaras för all framtid. I arkivvården ingår därför att avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar, och att verkställa föreskriven gallring i arkivet (6 § 4 och 5 arkivlagen).

Att allmänna handlingar får gallras framgår av 10 § arkivlagen. Vid gallring ska dock enligt samma bestämmelse alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose ändamålen med arkiven. Enligt 12 § arkivförordningen får Riksarkivet meddela föreskrifter om gallring. Av 14 § samma förordning framgår att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning.

Begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar

Rätten att ta del av allmänna handlingar får bara begränsas om det krävs med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § TF angivna grunder, så kallade sekretessgrunder. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet (2 kap. 2 § andra stycket TF). Regeringen har meddelat närmare föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Att rätten att ta del av allmänna handlingar enbart får begränsas på det sätt som tidigare angetts innebär att myndigheter inte får hemlighålla information som finns i en allmän handling på någon annan grund.

Gäller offentlighetsprincipen mellan myndigheter?

Bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF syftar bland annat till att möjliggöra kontroll av den offentliga maktutövningen. I propositionen till 1948 års tryckfrihetsförordning uttalades att bestämmelserna i 2 kap. TF reglerar den enskildes rätt att från en

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

myndighet få ut allmänna handlingar, och att bestämmelserna inte avser tillhandahållande av allmänna handlingar myndigheter emellan. Det uttalades vidare att det alltså inte finns någon rätt för en myndighet att få ut en handling, men att myndigheterna åtminstone i viss utsträckning har en skyldighet att bistå varandra med tillhandahållande av handlingar. I propositionen uttalades också att bestämmelserna i 2 kap. TF visserligen inte har omedelbar betydelse för frågan om tillhandahållande av handlingar mellan myndigheter, men uppenbart har de betydelse även i detta avseende. Om handlingen är offentlig finns det inte någon anledning för en myndighet att vägra lämna ut den till en annan myndighet.[2]

I 6 kap. 5 § OSL finns en bestämmelse om myndigheters informationsskyldighet gentemot varandra. Av den framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna en uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Något krav på att uppgiften ska finnas i en allmän handling finns inte, varför bestämmelsen om informationsskyldighet mellan myndigheter har en större räckvidd än myndigheters skyldigheter gentemot enskilda.

Bestämmelsen anses vara en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller för myndigheter enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900). Bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL har alltså ett annat syfte än bestämmelserna i 2 kap. TF, dvs. framför allt att underlätta för myndigheter att fullgöra sin verksamhet.

Tillämpningsområdet

I OSL finns bestämmelser som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar (sekretess) och om den tystnadsplikt som gäller i det allmännas verksamhet.

Lagens tillämpningsområde omfattar de organ som liksom i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen ingår i den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen. Som redan nämnts ska riksdagen och beslutande kommunala församlingar jämställas med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2 kap. 2 § OSL). Lagens tillämpningsområde är

[2] Prop. 1948:230, med förslag till tryckfrihetsförordning m.m., s. 122 och 123. Jfr även prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A s. 323.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

dock inte begränsat till statliga och kommunala organ. Verksamhet som är organiserad i privaträttslig form, det vill säga bolag, föreningar, samfälligheter eller stiftelser, faller utanför myndighetsbegreppet även om de har hand om offentliga förvaltningsuppgifter. Det nyss sagda gäller däremot inte när privaträttsliga organ har hand om myndighetsutövning mot enskilda. I dessa fall har man valt att utvidga offentlighetsprincipens tillämpning utanför myndighetsområdet. Det innebär att aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande ska jämställas med myndigheter vid tillämpningen (2 kap. 3 § OSL).

I bilagan till lagen framgår vilka övriga organ som enligt 2 kap. 4 § OSL ska jämställas med myndigheter. I många fall är dock offentlighets- och sekretesslagen enbart tillämplig i vissa delar av verksamheten. Av bilagan framgår att bland annat arbetslöshetskassornas verksamhet som avser prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning, folkbildningsförbundens verksamhet som avser viss fördelning av statliga medel, vissa högskolor, notarius publicus, Sveriges Riksidrottsförbunds verksamhet med fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet, och vissa veterinärers verksamhet som officiell veterinär omfattas av det utvidgade tillämpningsområdet. De organ som anges i bilagan utför sammanfattningsvis en mängd olika verksamheter.

I 3 kap. 1 § OSL finns definitioner av olika begrepp som används i lagen. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att uppgifter röjs muntligt eller på något annat sätt. En sekretessreglerad uppgift är en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess. Med begreppet sekretessbelagd uppgift avses en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall. Definitionen av en sekretessbrytande bestämmelse är en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar (vidare om sekretessbrytande bestämmelser längre fram i avsnittet).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Vilka sekretess råder mot

Om sekretess gäller för en uppgift, dvs. om det finns ett förbud mot att röja den, får den inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet för vilken den är sekretessreglerad (7 kap. 1 § OSL). Sekretess råder både mot enskilda och mot andra myndigheter, vilket framgår av 8 kap. 1 § OSL.

En myndighet kan dock bedriva flera olika verksamheter och sekretess kan därför även råda inom en myndighet, under förutsättning att verksamhetsgrenarna är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Inom till exempel Skatteverket utgör beskattningsverksamheten en självständig verksamhetsgren, och folkbokföringsverksamheten en annan. Vad som utgör en självständig verksamhetsgren har varit föremål för överväganden i flera lagstiftningsärenden och i uttalanden av bland annat JO. Om olika delar av myndighetens verksamhet ska tillämpa sinsemellan helt olika ”set av sekretessbestämmelser” är det fråga om olika verksamhetsgrenar i sekretesshänseende. Det måste också göras en bedömning av om verksamheterna har organiserats på ett sådant sätt att de förhåller sig självständigt till varandra.[3] Om verksamhetsgrenarna är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra räknas de som olika myndigheter vid tillämpningen både av tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2 kap. 11 § TF och 8 kap. 2 § OSL). Det innebär bland annat att en handling som skickas mellan de olika verksamhetsgrenarna blir en allmän handling, vilket i sin tur innebär att bestämmelser om sekretess gäller på samma sätt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet som mellan två olika myndigheter. Ett myndighetsorgans självständighet kan dock vara begränsad till vissa särskilda situationer eller ärenden.

Sekretessens tillämplighet

Sekretessen är normalt sett reglerad för ett avgränsat område och gäller vanligtvis för vissa angivna uppgifter, i en viss typ av ärenden eller i en viss typ av verksamhet. En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga delar som anger förutsättningarna för bestämmelsens tillämplighet; sekretessens föremål, räckvidd och

[3] Prop. 2008/09:150, Offentlighets- och sekretesslag, s. 356–360.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

styrka. Sekretessens föremål beskriver för vilken typ av uppgift sekretess gäller. Sekretessens föremål anges genom ordet uppgift tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art som till exempel uppgift om hälsotillstånd. Sekretessens räckvidd anger var i den offentliga verksamheten bestämmelsen ska tillämpas.

De flesta sekretessbestämmelser har en begränsad räckvidd på så sätt att sekretess för uppgiften anses gälla hos en viss myndighet eller inom en viss verksamhet. Några få sekretessbestämmelser gäller utan att räckvidden är begränsad. En uppgift kan då hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer. Som exempel på sådana bestämmelser kan nämnas utrikessekretessen (15 kap. 1 § OSL) och minimiskyddsreglerna till skydd för enskildas personliga integritet (21 kap. OSL).

Sekretessen begränsas också i de flesta fall av ett skaderekvisit som anger sekretessens styrka. Det syftar till att sekretessen inte ska bli mer långtgående än vad som är absolut nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen. Det förekommer i huvudsak två slags skaderekvisit, ett rakt och ett omvänt skaderekvisit. Det raka innebär att sekretess föreligger om det kan antas att en viss skada eller ett visst men uppkommer om uppgiften röjs, vilket innebär en svag sekretess. Presumtionen för det raka skaderekvisitet är att offentlighet råder för uppgifterna. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller däremot att sekretess föreligger om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada eller men.

Bestämmelser med ett omvänt skaderekvisit innebär en starkare sekretess och presumtionen är i stället att sekretess föreligger för uppgifterna. Om en sekretessbestämmelse saknar skaderekvisit är sekretessen absolut. I ett sådant fall ska de uppgifter som omfattas av bestämmelsen hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut. Sådana bestämmelser har alltså starkast sekretess.

Sekretessens styrka kan också påverkas av om skaderekvisitet är formulerat med ett krav på avsevärd skada eller betydande men för att en uppgift ska omfattas av sekretess, dvs. ett så kallat kvalificerat rakt skaderekvisit. Ett kvalificerat rakt skaderekvisit innebär en extra stark presumtion för att uppgifterna är offentliga.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Utöver rekvisiten som anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka innehåller många sekretessbestämmelser begränsningar av den tid som sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar högst kan gälla. Sekretesstidernas längd varierar beroende på vilket skyddsintresse som har föranlett sekretessen. I ett fåtal sekretessbestämmelser saknas tidsgränser.

Sekretess till skydd för enskilda

En av de sekretessgrunder som kan ligga till grund för en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar är skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (2 kap. 2 § 6 TF).

Offentlighets- och sekretesslagen omfattar 44 kapitel uppdelade på sju avdelningar. I avdelning V, det vill säga kapitlen 21–40, finns bestämmelser som avser sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Kapitel 21 innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Kapitel 40 innehåller bestämmelser om sekretess i särskilda sammanhang, till exempel för personal i en myndighets telefonväxel eller vid val. Övriga kapitel i avdelning V i offentlighets- och sekretesslagen avser sekretess till skydd för enskild inom särskilt angivna verksamheter.

- 22 kap. innehåller bestämmelser om sekretess vid folkbokföring, delgivning, m.m.
- 23 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i utbildningsverksamhet, m.m.
- 24 kap. innehåller bestämmelser om sekretess inom forskning och statistik.
- 25 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i verksamhet som avser hälso- och sjukvård, m.m.
- 26 kap. innehåller bestämmelser om sekretess inom socialtjänst, vid kommunal bostadsförmedling, adoption, m.m.
- 27 kap. innehåller bestämmelser om sekretess inom verksamhet som rör skatt, tull, m.m.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- 28 kap. innehåller bestämmelser om sekretess när det gäller socialförsäkringar, studiestöd, arbetsmarknad, m.m.
- 29 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i verksamhet som rör transporter och andra former av kommunikation.
- 30 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i verksamhet som avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet.
- 31 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i annan verksamhet med anknytning till näringslivet.
- 32 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i verksamhet som rör annan tillsyn, granskning, övervakning, m.m.
- 33 kap. innehåller bestämmelser om sekretess hos Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Konsumentombudsmannen och Institutet för mänskliga rättigheter, m.m.
- 34 kap. innehåller bestämmelser om sekretess vid utsökning och indrivning, skuldsanering, m.m.
- 35 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m.
- 36 kap. innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i vissa mål och ärenden hos domstol, i vissa fall av medling, i ärenden om rättshjälp, m.m.
- 37 kap. innehåller bestämmelser om sekretess vid utlänningskontroll, i Schengensamarbetet, m.m.
- 38 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i verksamhet som rör totalförsvar, krisberedskap, m.m.
- 39 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i personaladministrativ verksamhet.

Styrkan på den sekretess som föreskrivs inom olika delar av den offentliga sektorn varierar. Inom vissa delar är sekretessen absolut. Det gäller till exempel för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik (statistiksekretessen, 24 kap. 8 § OSL).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I andra sammanhang är uppgifter om enskilda sekretessbelagda endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs, till exempel i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen (folkbokföringssekretessen, 22 kap. 1 § första stycket OSL).

Sekretessens styrka är vidare inte densamma i alla sammanhang som regleras särskilt i ett kapitel. I till exempel verksamhet som avser bestämmande av skatt är sekretessen som utgångspunkt absolut (skattesekretessen, 27 kap. 1 § första stycket OSL). I Tullverkets verksamhet som avser bestämmande av skatt gäller dock sekretess för en uppgift om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men, dvs. det råder en presumtion för sekretess, men inte absolut sekretess (27 kap. 3 § första stycket OSL).

Sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess

Behovet av att utbyta uppgifter

Många av bestämmelserna i 21–40 kap. OSL innebär att uppgifter om enskilda omfattas av sekretess med ett omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för att uppgiften inte får röjas utanför det sammanhang där uppgiften förekommer. Det innebär bland annat att utrymmet för en myndighet (eller ett annat organ som ska tillämpa bestämmelserna) att lämna ut uppgifter ofta är förhållandevis litet. Möjligheten att utbyta uppgifter utgör dock en viktig förutsättning för att myndigheterna ska kunna utföra sina respektive verksamheter och för en fungerande samverkan mellan myndigheter i övrigt. Det är därför nödvändigt att vissa uppgifter som annars hade varit sekretessbelagda ändå kan utbytas. I OSL finns därför ett flertal bestämmelser med innebörden sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas mellan myndigheter. Flera sådana bestämmelser finns i 10 kap. OSL.

Om en uppgift träffas av ett undantag från sekretess eller en sekretessbrytande bestämmelse är den inte sekretessbelagd (läs mer om sekretessbrytande bestämmelser längre fram i detta avsnitt). I 6 kap. 5 § OSL finns en bestämmelse som innebär att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Det innebär att myndigheter många gånger har en skyldighet att lämna sådan information som träffas av bestämmelser om undantag från sekretess eller sekretessbrytande bestämmelser till en annan myndighet om den andra myndigheten begär det. Den enda vägransgrunden som kan tillämpas är då om ett utlämnande skulle hindra arbetets behöriga gång. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att det till exempel kan vara på grund av att uppgiften inte finns tillgänglig utan en omfattande efterforskning eller en annars mycket krävande arbetsinsats. Vid bedömningen kan det dock inte tillmätas någon betydelse om myndigheten i en mer obestämd framtid eventuellt kan få problem på grund av utlämnandet, till exempel på grund av att det uppstår oklarheter kring myndighetens ståndpunkt i en viss fråga (jämför HFD 2023 ref. 40). Skyldigheten att lämna ut vissa uppgifter efter begäran, som följer av 6 kap. 5 § OSL, anses utgöra en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller för myndigheter (jämför 8 § FL). Enligt Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i rättsfallet HFD 2021 ref. 10 står ett sådant utlämnande inte i strid med finalitetsprincipen (se vidare avsnitt 10.2.2).

Bestämmelserna i 10 kap. OSL utgörs såväl av reglering av utlämnande för vissa särskilt angivna syften, som generella sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör utlämnande av uppgifter till såväl enskilda som myndigheter. Av de bestämmelser som finns i 10 kap OSL kan följande nämnas.

Samtycke

Av 10 kap. 1 § OSL framgår att sekretess till skydd för en enskild, med vissa begränsningar, inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om den enskilde samtycker till det.

Nödvändigt utlämnande

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en myndighet lämnar ut uppgift om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag, så kallad nödvändigt

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

uppgiftslämnande. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL ska tolkas restriktivt och avsikten är inte att man enbart av effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen. Sekretessen får brytas endast i de fall, då det är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra de uppgifter som åligger den.

Generalklausulen – en ventil

Enligt den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § första stycket OSL får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Av paragrafens andra stycke framgår att generalklausulen inte gäller i fråga om bland annat hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess. Av paragrafens tredje stycke framgår även att generalklausulen inte gäller om utlämnandet strider mot lag eller förordning.

Syftet med generalklausulen är att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Vid införandet av bestämmelsen uttalades i förarbetena att sekretesslagstiftningen inte får hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.

En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med tillämpning av generalklausulen. Det krävs alltså inte att det finns en uttrycklig begäran från en annan myndighet.

Bestämmelsen är subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser. Har det till exempel föreskrivits att en viss myndighet kan ta del av annars sekretessbelagda uppgifter hos en annan myndighet genom angivna villkor är det inte aktuellt att lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen om de angivna villkoren inte är uppfyllda.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Generalklausulen är i regel tillämplig vid uppgiftslämnande mellan såväl olika myndigheter som olika självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet.

Det finns emellertid viss sekretess som har ansetts så pass viktig att upprätthålla gentemot andra myndigheter att den har undantagits från generalklausulens tillämpningsområde. Bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL gäller därför inte på alla områden, till exempel bryter den i huvudsak inte sekretess som gäller för uppgifter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I kapitel 10.13.2 lämnas en närmare redogörelse över de bestämmelser som är undantagna generalklausulens tillämpningsområde.

Det är den förvarande myndigheten, dvs. den myndighet där uppgifterna finns, som ska pröva om förutsättningar för utlämnande föreligger. Vid intresseavvägningen ska hänsyn bland annat tas till i vilken utsträckning uppgiften är skyddad hos den mottagande myndigheten. Bestämmelsen ger särskilt utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med, som det uttrycks i propositionen, ”samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna”. Exempel på myndigheter som har närbesläktade funktioner är Skatteverkets beskattningsverksamhet och Kronofogdens indrivning av skatter och avgifter.

Enligt förarbetena föreligger inte något hinder mot att utbyte av uppgifter sker rutinmässigt mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet med stöd av bestämmelsen i 10 kap. 27 § första stycket OSL. Generalklausulen bygger dock på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter i regel ska vara särskilt författningsreglerat.

I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat ska intresseavvägningen enligt generalklausulen ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall. Bedömningen kan då göras på ett sätt som liknar den som ska ske i fråga om utlämnande vid en begäran att få ta del av uppgifter om väldigt många personer ur ett register (ett så kallat massuttag). Vid prövningen av en utlämnandefråga ska den mottagande myndighetens behov av

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

uppgifterna vägas mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser.[4]

Regeringen har i samband med senare författningsändringar gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av generalklausulen.[5]

Uppgiftsskyldigheter – uppgifter som måste lämnas ut

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter bygger som utgångspunkt på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och om den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är alltså ett sätt för lagstiftaren att reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att säkerställa att den mottagande myndigheten ges tillgång till de uppgifter som behövs i dennas verksamhet. Om en myndighet enligt lag eller förordning är skyldig att lämna uppgifter till en annan myndighet bryts därför sekretessen.

Det är inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet ursprungligen har utformats med tanke på att uppgifterna är sekretessbelagda. Däremot krävs att bestämmelsen uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan

1. ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag,
2. gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet, eller
3. avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.

[4] Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 327.
[5] Se t.ex., prop. 2015/16:65, Utlänningsdatalag, s. 94 och prop. 2016/17:58 Uppgifter på individ-nivå i arbetsgivardeklarationen, s. 126.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Sekretessen bryts endast om det rör sig om en skyldighet att lämna uppgifter, dvs. att en uppgift ska och inte bara får lämnas ut. En allmän bestämmelse om serviceskyldighet enligt reglerna i 6 kap. 5 § OSL och 8 § FL är alltså inte tillräckliga för att 10 kap. 28 § OSL ska bli tillämplig.

Uppgiftsskyldigheter omfattar dessutom ofta ett krav på att den myndighet som har rätt att ta del av uppgifter begär att få del av dem. Om en uppgiftsskyldighet är utformad på detta sätt föreligger ett hinder mot utlämnande på den utlämnande myndighetens eget initiativ med stöd av den aktuella uppgiftsskyldigheten. Även om en bestämmelse om uppgiftsskyldighet inte innehåller något sådant krav kan den, trots det, vara utformad på ett sätt som medför att uppgifter inte kan lämnas ut på eget initiativ av den myndighet som förfogar över uppgifterna. Det är till exempel fallet när en uppgiftsskyldighet avser uppgifter som behövs i en särskilt angiven situation hos mottagaren. För att utlämnandet ska vara tillåtet i sådana fall krävs nämligen att den utlämnande myndigheten försäkrat sig om att de uppgifter som kan bli aktuella att lämna ut verkligen efterfrågas av mottagaren, och behövs i den situation som avses i bestämmelsen. Beroende på utformningen av en uppgiftsskyldighet som inte kräver en begäran från den mottagande myndigheten, kan ett utlämnande alltså ändå kräva att den mottagande myndigheten framställt en begäran om att få del av vissa uppgifter.

Det finns dock exempel på uppgiftsskyldigheter som är formulerade på ett sådant sätt att initiativet för utlämnandet helt ankommer på den utlämnande myndigheten. I sådana fall kan det röra sig om direkta underrättelseskyldigheter, där det klart framgår att det är den utlämnande myndigheten som ska ta initiativ till utlämnandet om förutsättningarna för utlämnandet i övrigt är uppfyllda. Sådana bestämmelser finns exempelvis i 7 och 8 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

I de bestämmelserna föreskrivs en uppgiftsskyldighet för olika självständiga verksamhetsgrenar inom Skatteverket om uppgifterna kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet, alternativt kan antas ha särskild betydelse för ett ärende i bland annat Skatteverkets beskattningsverksamhet. Det kan också röra sig om att den utlämnande myndigheten har en plikt att anmäla en misstanke, eller upplysa mottagaren, om vissa förhållanden. Ett exempel på en sådan anmälningsskyldighet finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

(2001:453). Av den bestämmelsen framgår att bland annat myndigheter vars verksamhet berör barn och unga är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

Uppgiftsskyldigheter – reglering utanför OSL

Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter kan i sak vara helt generellt utformade och träffa i princip samtliga organ som jämställs med myndigheter vid tillämpningen av OSL. I vissa fall kan dessa uppgiftsskyldigheter även behöva tillämpas inom enskild verksamhet, där offentlighets- och sekretesslagen inte gäller.

Ett sådant exempel finns i 14 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret (SPAR). Av den bestämmelsen framgår att vid misstanke om att en uppgift som är hämtad ur SPAR är oriktig, ska den som i tjänsten har tagit del av uppgiften genast anmäla det till Skatteverket. Någon begränsning till offentliganställda finns alltså inte i bestämmelsen.

Motsatsvis kan uppgiftsskyldigheter också vara mycket detaljerade och enbart avse utlämnande av en särskild uppgift från en myndighet till en annan, för ett eller ett fåtal användningsområden hos mottagaren.

Oavsett omfattningen av det informationsutbyte som regleras i en bestämmelse om uppgiftsskyldighet är bestämmelserna normalt placerade i den processuella eller materiella regleringen av antingen den utlämnande eller mottagande myndighetens verksamhet.

Det förekommer även att ett särskilt informationsutbyte regleras i en lag som mer eller mindre uteslutande reglerar det aktuella informationsutbytet. Den nyligen införda lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet är ett sådant exempel.

10.2.2 Behandling av personuppgifter

Migrationsverket hanterar i samband med ärenden om uppehållstillstånd och avvisning en mängd olika personuppgifter. Det förekommer exempelvis uppgifter om namn, personnummer och

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

adress, men i förekommande fall även andra typer av personuppgifter som är av mer känslig karaktär, såsom uppgifter om hälsa, religiös åskådning och sexuell läggning. Vilka uppgifter som behandlas kan alltså variera beroende av vad som är relevant för bedömningen i det enskilda ärendet.

I det följande redogörs för gällande rätt inom dataskydd, hur personuppgifter ska behandlas, risker, avvägningar med mera. Avsnittet kompletteras med en integritetsanalys av våra förslag som återfinns i avsnitt 10.17.

Dataskyddsförordningen

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), i fortsättningen förkortad dataskyddsförordningen, är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga medlemsländer i Europeiska unionen (EU).

Syftet med förordningen är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd för personuppgifter, och att främja det fria flödet av personuppgifter inom unionen. Rätten till skydd av personuppgifter är dock inte en absolut rättighet. Rättigheten måste förstås utifrån sin kontext i samhället och vägas mot andra grundläggande rättigheter utifrån en proportionalitetsbedömning (skäl 4). Förordningen, som utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU, tillåter och ibland förutsätter att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning.

Dataskyddsförordningen är tillämplig på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker på automatisk väg och på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Vissa behandlingar av personuppgifter är uttryckligen undantagna från tillämpningsområdet. Dataskyddsförordningen ska inte tillämpas på behandlingar som utförs av en fysisk person och som är av rent privat natur. Detsamma gäller behandlingar som sker inom verksamhet som inte omfattas av EU-rätten (till exempel försvar och nationell

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

säkerhet), behandling som sker inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och behandling som sker inom brottsbekämpande verksamhet (artikel 2.2).

Om dataskyddsförordningen föreskriver att förtydliganden eller begränsningar av dess bestämmelser kan göras i medlemsstaternas nationella rätt kan medlemsstaterna, i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga för de personer som de tillämpas på, införliva delar av förordningen i nationell rätt (skäl 8).

Regeringen har gjort bedömningen att detta innebär att förordningen ger medlemsstaterna möjlighet att i lagar på nationell nivå föreskriva vissa anpassade bestämmelser.[6]

Principen om unionsrättens företräde innebär dock att bestämmelser i sådana författningar måste vara förenliga med dataskyddsförordningen.

Vissa definitioner

I det följande kommer en genomgång göras av vissa av dataskyddsförordningens centrala begrepp och hur de där definieras.

Personuppgift

Enligt artikel 4.1 i dataskyddsförordningen är en personuppgift varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Exempel på personuppgifter är namn, adress och personnummer. Andra upplysningar som identifierar en fysisk person kan vara identifikationsnummer, lokaliseringsuppgift eller online identifikatorer (till exempel IP-adress). Information som är specifik för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet kan utgöra personuppgifter. Bilder på och ljudupptagningar av individer kan vara personuppgifter, även om inga namn nämns. Avgörande är att uppgiften, enskilt eller i kombination med andra uppgifter, kan knytas till en levande person. I vissa myndigheters kompletterande dataskyddsregleringar anges dock att även avlidna personers uppgifter omfattas, se exempelvis 114 kap. socialförsäkringsbalken.

[6] Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag, s. 21–23.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Behandling

Med behandling avses enligt artikel 4.2 en åtgärd eller kombination av åtgärder avseende personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller inte, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring. Det innebär alltså att behandling innefattar allt som kan göras med en personuppgift. Så snart personuppgifter på något sätt hanteras – automatiserat eller manuellt, oberoende av teknik – är det fråga om behandling i dataskyddsförordningens mening.

Register

Ett register är enligt artikel 4.6 i dataskyddsförordningen en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden. Begreppet har framför allt betydelse för i vilka fall förordningen är tillämplig på behandling av personuppgifter som inte är automatiserad.

Personuppgiftsansvarig

En personuppgiftsansvarig är enligt artikel 4.7 en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter.

Personuppgiftsincident

Enligt definitionen i artikel 4.12 innebär en personuppgiftsincident en säkerhetsincident som leder till oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Biometriska uppgifter

Biometriska uppgifter är personuppgifter som erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansiktsbilder eller fingeravtrycksuppgifter (artikel 4.14).

Uppgifter om hälsa

I artikel 4.15 anges att uppgifter om hälsa är personuppgifter som rör en fysisk persons fysiska eller psykiska hälsa, inbegripet tillhandahållande av hälso- och sjukvårdstjänster, vilka ger information om dennes hälsostatus. I skäl 35 klargörs att uppgifter om hälsa inte bara innefattar uppgifter om den registrerades nuvarande fysiska eller psykiska hälsotillstånd, utan även uppgifter som rör dennes tidigare och framtida hälsotillstånd.

Grundläggande principer

Principerna för behandling av personuppgifter anges i artikel 5.1 och gäller som ett ramverk vid all behandling av personuppgifter.

- Uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (laglighet, korrekthet och öppenhet). Principen om laglighet kan sägas utgöra en hänvisning till de rättsliga grunderna i artikel 6.1. Av skäl 39 framgår att det bör vara klart och tydligt för fysiska personer hur personuppgifter som rör dem insamlas, används, konsulteras eller på annat sätt behandlas samt i vilken utsträckning personuppgifterna behandlas eller kommer att behandlas. Av skäl 41 framgår att en rättslig grund eller lagstiftningsåtgärd bör vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för personer som omfattas av den.
- Personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (ändamålsbegränsning). Principen om ändamålsbegränsning är grundläggande vid all per-

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

sonuppgiftsbehandling. Den innebär att den personuppgiftsansvarige måste tänka igenom varför personuppgifter behövs innan de samlas in och bestämma ändamålen senast vid insamlingen. Principen om att ändamålen ska vara berättigade utgör en koppling till de rättsliga grunderna i artikel 6.1. Ett ändamål som inte är berättigat i förhållande till den tillämpliga rättsliga grunden är inte förenligt med artikel 5. Kravet att personuppgifter inte får behandlas för ändamål som är oförenliga med insamlingsändamålen, brukar kallas för finalitetsprincipen, läs mer om den principen nedan i avsnittet.

- De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering). Principen om uppgiftsminimering innebär bland annat en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att begränsa mängden personuppgifter till vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålen med behandlingen.
- De ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (korrekthet). Bedömning av om en uppgift är riktig utgår från ändamålen för vilka uppgifterna samlades in.
- Personuppgifterna får som huvudregel inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (lagringsminimering). Principen om lagringsminimering har ett nära samband med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c (uppgiftsminimering). Enligt skäl 39 bör den personuppgiftsansvarige, för att säkerställa att personuppgifter inte sparas längre än nödvändigt, införa tidsfrister för radering eller för regelbunden kontroll.
- De ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (integritet och konfidentialitet).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Enligt artikel 5.2 ska den personuppgiftsansvarige säkerställa att varje personuppgiftsbehandling sker i enlighet med principen om ändamålsbegränsning (principen om ansvarsskyldighet). Som ett led i den personuppgiftsansvariges ansvarsskyldighet ska denna bland annat genomföra en konsekvensbedömning avseende dataskydd (artikel 35 i dataskyddsförordningen).

Det är en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att göra en konsekvensbedömning före en behandling av personuppgifter som sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter. Konsekvensbedömning avseende dataskydd är ett verktyg för att säkerställa att den personuppgiftsansvarige följer dataskyddsförordningen.

Finalitetsprincipen

Personuppgifter som samlats in för ett visst ändamål får som huvudregel inte behandlas för något annat ändamål som är oförenligt med det ursprungliga ändamålet, vilket följer av den så kallade finalitetsprincipen. Undantag gäller om den registrerade har samtyckt till behandling för det nya ändamålet eller om behandlingen grundar sig på rättslig reglering (artiklarna 5.1 b och 6.4).

I artikel 6.4 anges omständigheter som den personuppgiftsansvarige behöver beakta för att fastställa huruvida en behandling för andra ändamål än det vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in för inte ska ses som oförenliga med de ursprungliga ändamålen. Häribland nämns kopplingen mellan de ändamål som för vilka personuppgifterna samlades in och ändamålen med den avsedda ytterligare behandlingen, sammanhanget inom vilket personuppgifterna samlades in och särskilt de registrerades rimliga förväntningar (jämför artikel 6.4 a och b samt skäl 50).

Av skäl 50 till dataskyddsförordningen framgår att vid sådan vidarebehandling som inte hindras av finalitetsprincipen krävs det inte någon annan separat rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifter medgavs. Vidare anges att om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i en myndighetsutövning, kan EU-rätten eller medlemsstaterna i sin nationella rätt närmare fastställa för

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

vilka uppgifter och syften ytterligare behandling ses som förenligt med det ursprungliga ändamålet.

Det kan dock noteras att dataskyddsförordningen inte innehåller några begränsningar när det gäller sättet för utlämnande, utöver krav på att behandlingen ska ske på ett säkert sätt (artikel 5.1 f).

Rättslig grund för behandling av personuppgifter

Behandling av personuppgifter är endast tillåten om den stöder sig på minst en av de rättsliga grunder som uttömmande anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.

- Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål (led a).
- Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås (led b).
- Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (led c).
- Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person (led d).
- Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (led e).
- Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn (led f).

Sista punkten (led f) gäller inte för behandling som utförs av offentliga myndigheter när de fullgör sina uppgifter.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Särskilt om rättslig förpliktelse

Enligt den rättsliga grunden i artikel 6.1 c får personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Med rättslig förpliktelse menas en skyldighet som vilar på den personuppgiftsansvarige och som är fastställd i enhetlig med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt (artikel 6.3).

Företrädesvis bör offentligrättsliga förpliktelser omfattas av begreppet rättslig förpliktelse. Det finns dock även i civilrättsliga författningar bestämmelser som i sig utgör eller kan medföra rättsliga skyldigheter, till exempel inom arbetsrätten. Förpliktelser som åligger enskilda eller kommuner kan regleras direkt i lag, i förordningar eller andra föreskrifter. Förpliktelser kan också fastställas i domar eller myndighetsbeslut som meddelats med stöd av lag eller andra föreskrifter.

Som en följd av den svenska arbetsmarknadsmodellen kan rättsliga förpliktelser även anges i kollektivavtal. Vid bedömningen av om något följer av exempelvis en lagbestämmelse kan bland annat förarbetsuttalanden, bestämmelsens syfte och den rättsliga kontext som bestämmelsen befinner sig i att behöva beaktas. Det är alltså inte bara lagtextens ordalydelse som är av relevans för att avgöra om något följer av lag. En rättslig förpliktelse kan alltså exempelvis röra sig om en författningsreglerad skyldighet för en myndighet att lämna uppgifter.

Särskilt om uppgift av allmänt intresse

Vad som är ett allmänt intresse definieras inte i dataskyddsförordningen och begreppet har ännu inte närmare utvecklats av EU-domstolen i mål om behandling av personuppgifter.

Rent språkligt bör begreppet allmänt intresse gälla något som är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse eller ett enskilt intresse. I förarbetena till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förkortad dataskyddslagen, bedömde Dataskyddsutredningen att det med hänsyn till svensk förvaltningstradition är rimligt att alla arbetsuppgifter som utförs av statliga myndigheter i syfte att uppfylla ett uttryckligt uppdrag av riksdag

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

eller regering är av allmänt intresse. Även obligatoriska arbetsuppgifter som utförs av kommuner och regioner, till följd av deras åligganden enligt lag eller förordning, bedömdes vara av allmänt intresse i dataskyddsförordningens mening.[7]

Regeringen anförde vidare i propositionen till dataskyddslagen att uppgift av allmänt intresse måste ges en vid betydelse för att myndigheternas verksamhet ska kunna fungera. Den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är således av allmänt intresse. Det är därmed den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen som vanligen bör tillämpas av myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning. Detta utesluter dock inte att också andra rättsliga grunder samtidigt kan vara tillämpliga i vissa situationer.[8]

Även privata aktörer kan utföra arbetsuppgifter av allmänt intresse på uppdrag av en myndighet eller på eget initiativ. Vid tillämpningen av artikel 6.1 e spelar det ingen roll om den personuppgiftsansvarige är en offentlig eller en privat aktör. Om den uppgift som den personuppgiftsansvarige utför är av allmänt intresse och denna uppgift är fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten finns en rättslig grund för nödvändig behandling enligt artikel 6.1 e. Det saknar då betydelse om en privat aktör utför verksamheten på direkt uppdrag av en myndighet eller på eget initiativ.

Nödvändighetskravet

Det krävs inte att en behandling av personuppgifter är nödvändig om den registrerade har lämnat sitt samtycke till den. De andra fallen där det är tillåtet att behandla personuppgifter (däribland enligt artikel 6.1 c och 6.1 e) behöver dock behandlingen vara nödvändig för olika syften. Enligt skäl 39 bör personuppgifter bara behandlas om syftet med behandlingen inte rimligen kan uppnås genom andra medel.

Vad nödvändighetskravet närmare innebär är inte helt klart. De flesta arbetsuppgifter kan rent faktiskt utföras manuellt utan sådan behandling av personuppgifter som omfattas av dataskyddsförord-

[7] SOU 2017:39, Ny dataskyddslag - Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordningen s. 124.
[8] Prop. 2017/18:105 s. 57.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ningen även om det kostar mycket mer och tar betydligt längre tid än att behandla personuppgifterna på automatiserad väg. En personuppgift lär vara nödvändig att behandla för ett visst ändamål, om ändamålet inte kan realiseras om inte personuppgiften får användas.

Enligt EU-domstolen krävs det att det intresse som eftersträvas med behandlingen av personuppgifterna inte rimligen kan uppnås på ett lika effektivt sätt genom andra medel som är mindre ingripande i de registrerades grundläggande fri- och rättigheter[9].

Bedömningen av om nödvändighetskravet är uppfyllt kan utfalla olika beroende på vilken form av behandling av personuppgifter det gäller, insamling, registrering, utlämnande, samkörning osv. Det kan till exempel tänkas att insamlingen av personuppgifter är nödvändig, men att ett utlämnande av dem inte är det. Det måste bedömas om varje behandlingssteg för sig är nödvändigt.

Grunden måste vara fastställd i nationell rätt

Av artikel 6.2 framgår att medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen när det gäller behandling som sker enligt artikel 6.1 c (rättslig förpliktelse) och 6.1 e (uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning). Bestämmelserna får innehålla specifika krav för behandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling.

Den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt punkt e, vara nödvändig för att utgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförord-

[9] Se bland annat EU-domstolens dom av den 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Prickning), C-439/19, EU:C:2021:504, punkt 110 och där angiven rättspraxis.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ningen, bland annat de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling (artikel 6.3 andra stycket).

I dataskyddsförordningen ställs vidare krav på tydlighet, precision och förutsebarhet avseende de rättsliga grunder och lagstiftningsåtgärder som ska anses utgöra ett rättsligt stöd för en behandling av personuppgifter. Kravet på förutsebarhet ska ses från den registrerades – och inte den personuppgiftsansvariges – perspektiv (skäl 41). Det måste alltid göras en bedömning av personuppgiftsbehandlingens och verksamhetens karaktär för att avgöra hur stor grad av tydlighet och precision som krävs. Ett mer kännbart intrång kräver en mer preciserad rättslig grund, medan personuppgiftsbehandling med lägre integritetsrisker kan ske med stöd av en mer allmänt hållen rättslig grund.

Behandling av känsliga personuppgifter

Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter (känsliga personuppgifter) är förbjuden enligt artikel 9.1 dataskyddsförordningen. Med särskilda kategorier av personuppgifter avses enligt artikeln behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

Trots huvudregeln i artikel 9.1 är sådan behandling enligt artikel 9.2 bland annat tillåten om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Den aktuella lagstiftningen ska dock stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Undantaget utgör framför allt grund för mycket av den behandling av känsliga personuppgifter som utförs av myndigheter. Artikeln är direkt tillämplig men det har i det svenska lagstiftningsarbetet ansetts att det behövs nationella bestämmelser som är tillämpliga för alla myndigheter, bland annat för att säkerställa att artikelns krav på skyddsåtgärder uppfylls. Sådana bestämmelser finns i 3 kap. 3 och 4 §§ dataskyddslagen, som behandlas längre fram i avsnittet.

Regeringen har i förarbetena till dataskyddslagen framfört att det är svårt att på ett generellt plan definiera vad som skiljer ett allmänt intresse från ett viktigt allmänt intresse. Enligt regeringens bedömning torde det dock stå klart att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse. När det gäller myndigheters behandling måste det enligt regeringens mening också anses utgöra ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt.[10]

Behandling av uppgifter om lagöverträdelser

Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder måste ske under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs (artikel 10 dataskyddsförordningen).

Begreppet lagöverträdelser som innefattar brott har en unionsrättslig innebörd. Även uppgifter om lagöverträdelser som saknar straffrättslig karaktär enligt ett lands interna lagstiftning kan omfattas av begreppet. Uppgifter om att ett rättsligt förfarande inletts mot en fysisk person omfattas även det av begreppet.

Integritetsskyddsmyndigheten har i ett så kallat rättsligt ställningstagande gjort bedömningen att uppgifter om brottsmisstankar omfattas, även om något rättsligt förfarande inte har inletts. Enligt myndigheten krävs det dock normalt att uppgifterna i denna situa-

[10] Prop. 2017/18:105 s. 83.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tion har en viss konkretionsgrad. Faktiska iakttagelser av eller registrering av händelseförlopp, till exempel genom en övervakningskamera eller loggning för säkerhetsändamål, faller utanför artikelns tillämpningsområde om materialet inte avskiljs i syfte att dokumentera, följa upp eller polisanmäla brott.[11]

Den del av artikeln som gäller behandling av uppgifter under kontroll av en myndighet är direkt tillämplig. I förarbetena till dataskyddslagen gjordes tolkningen att myndigheter får behandla personuppgifter om lagöverträdelser. En upplysningsbestämmelse som bygger på denna tolkning finns i 3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen.[12]

Rättigheter

Dataskyddsförordningen föreskriver ett antal rättigheter för den registrerade och med motsvarande skyldigheter för den personuppgiftsansvarige. Den registrerade har exempelvis rätt att få del av information från den personuppgiftsansvarige (artiklarna 12–14). Den registrerade kan även begära ett registerutdrag med information om bland annat vilka uppgifter som behandlas om honom eller henne (artikel 15).

Vidare kan den registrerade få felaktiga personuppgifter som rör honom eller henne rättade och under vissa förutsättningar få uppgifterna raderade eller åtminstone få behandlingen begränsad (artiklarna 16–18). Rätten till radering gäller dock inte för behandling som sker med stöd av grunderna i artikel 6.1 c och e (rättslig förpliktelse och arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning).

Den registrerade har rätt att när som helst göra invändningar mot behandling av personuppgifter som sker på den grunden att behandlingen bedömts nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som led i myndighetsutövning alternativt med stöd av en intresseavvägning (artikel 21). En ytterligare rättighet för den registrerade är att slippa bli föremål för ett beslut som grundas enbart på automatiserad behandling, inbegripet profilering (artikel 22).

[11] Integritetsskyddsmyndighetens rättsliga ställningstagande, IMYRS 2021:1, 2021-12-08.
[12] Prop. 2017/18:105 s. 97.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Förhållande till offentlighetsprincipen

Dataskyddsförordningen innehåller ingen definition av begreppet utlämnande. Begreppet bör ses som ett EU-rättsligt begrepp. Begreppet utlämnande i förordningen är inte synonymt med ett utlämnande av uppgifter i allmänna handlingar enligt svensk rätt, även om viss överlappning finns. När en myndighet lämnar ut allmänna handlingar som innehåller personuppgifter, utgör själva utlämnandet en behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen. Samtidigt är det fråga om ett utlämnande som sker med stöd av offentlighetsprincipen och de övriga principerna i tryckfrihetsförordningen.

Enligt förordningen måste något av villkoren i artikel 6.1 vara uppfyllt för att behandlingen av personuppgifter ska vara tillåten. Dataskyddsförordningen innehåller därutöver specialregler för vad som kallas särskilda behandlingssituationer. Som särskilda behandlingssituationer räknas yttrande- och informationsfriheten samt allmänhetens tillgång till allmänna handlingar.

Utrymmet för att ge offentlighetsprincipen företräde framför personuppgiftsregleringen uttrycks i artikel 86 i dataskyddsförordningen. Av bestämmelsen följer att personuppgifter i allmänna handlingar får lämnas ut i enlighet med nationell rätt, för att jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar med rätten till skydd för personuppgifter i enlighet med förordningen.

Artikeln möjliggör alltså en tillämpning av tryckfrihetsförordningens reglering om allmänhetens tillgång till handlingar när det gäller allmänna handlingar som innehåller personuppgifter. Detsamma gäller en myndighets utlämnande av uppgifter på begäran av en annan myndighet enligt 6 kap. 5 § OSL.

Riskhantering och säkerhet vid personuppgiftsbehandling

Risker med personuppgiftsbehandling

Utöver de grundläggande principerna för behandling, bestämmelser om rättslig grund och om registrerades rättigheter innehåller dataskyddsförordningen bland annat flera instruktioner, eller förfarandebestämmelser, som styr hur en personuppgiftsansvarig myndighet är skyldig att agera för att skyddet för den personliga integriteten ska

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

upprätthållas i det enskilda fallet. Begreppet ”risk” är centralt i dessa sammanhang och det som avses är risker för fysiska personers rättigheter och friheter. Främst avses integritetsrisker men det kan också vara andra grundläggande rättigheter, exempelvis yttrandefrihet, rätten att inte bli utsatt för diskriminering och rätten till religionsfrihet.[13]

Regleringen är ofta utformad på så sätt att den personuppgiftsansvariga myndigheten åläggs en mer eller mindre specifik skyldighet att agera med utgångspunkt i de risker som en viss behandling bedöms föra med sig.

Någon definition av vad begreppet risk rent konkret innebär finns inte i dataskyddsförordningen. Däremot anges i skäl 75 till dataskyddsförordningen exempel på när risker typiskt sett kan uppkomma. Det är bland annat vid behandling av känsliga personuppgifter eller vid personuppgiftsbehandling som skulle kunna medföra immateriella skador, ekonomisk förlust, skadat anseende, förlust av konfidentialitet när det gäller personuppgifter som omfattas av tystnadsplikt, hinder mot registrerades möjlighet att utöva kontroll över sina personuppgifter, eller om behandlingen inbegriper ett stort antal personuppgifter och gäller ett stort antal registrerade. Hur sannolik och allvarlig risken är ska enligt skäl 76 till förordningen fastställas utifrån behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål. Risken ska vidare utvärderas genom en objektiv bedömning som fastställer om behandlingen medför en risk eller en hög risk. De registrerades rättigheter ska dock alltid respekteras, oberoende av risknivå.[14]

Säkerhetsåtgärder – tekniska och organisatoriska åtgärder samt inbyggt dataskydd

Enligt artikel 24 i dataskyddsförordningen har den personuppgiftsansvarige ett ansvar att, med beaktande av bland annat behandlingens art och omfattning samt riskerna för fysiska personers rättigheter och friheter, genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs

[13] Jfr Artikel 29-arbetsgruppen för skydd av personuppgifter, Statement on the role of a risk-based approach in data protection legal frameworks, 14/EN WP 218, s. 4.
[14] Jfr Artikel 29-arbetsgruppen för skydd av personuppgifter, Statement on the role of a risk-based approach in data protection legal frameworks, 14/EN WP 218, s. 3.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

i enlighet med dataskyddsförordningens bestämmelser. Det innebär att en myndighet måste vidta tekniska och organisatoriska åtgärder med hänsyn bland annat till vilka och hur många uppgifter som behandlas.

Dataskyddsförordningen innehåller även ett krav på att integritetsskydd byggs in i de tekniska system som används för behandling av personuppgifter, uttryckt genom kravet på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard (artikel 25). Kraven enligt artikel 25 innebär bland annat att personuppgiftsansvariga myndigheter är skyldiga att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas. Den skyldigheten gäller mängden insamlade personuppgifter, behandlingens omfattning, tiden för deras lagring och deras tillgänglighet. Framför allt ska åtgärderna säkerställa att personuppgifter inte görs tillgängliga för ett obegränsat antal fysiska personer (artikel 25.2 i dataskyddsförordningen).

För att kunna visa att dataskyddsförordningens bestämmelser följs bör en personuppgiftsansvarig enligt skäl 78 till dataskyddsförordningen anta interna strategier och vidta åtgärder, särskilt för att uppfylla principerna om inbyggt dataskydd och dataskydd som standard.

Sådana åtgärder kan bland annat bestå av att uppgiftsbehandlingen minimeras, att personuppgifter snarast möjligt pseudonymiseras[15] och att den personuppgiftsansvarige vidtar åtgärder för att kunna skapa och förbättra säkerhetsanordningar. Principerna om inbyggt dataskydd och dataskydd som standard bör också beaktas vid offentliga upphandlingar.

Personuppgiftsansvariga ska enligt artikel 32.1 i dataskyddsförordningen också vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till riskerna med behandlingen för fysiska personers rättigheter och friheter, bland annat utifrån behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål. Vid bedömningen av lämplig säkerhetsnivå ska särskild hänsyn tas till de risker som behandling

[15] Pseuduonymisering definieras i artikel 4.5 i dataskyddsförordningen som ”behandling av personuppgifter på ett sådant sätt att personuppgifterna inte längre kan tillskrivas en viss registrerad utan att ytterligare information används, förutsatt att sådan ytterligare information förvaras separat och är föremål för tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att personuppgifterna inte tillskrivs en identifierad eller identifierbar fysisk person”.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

medför, särskilt till risken för bland annat obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som behandlas (artikel 32.2).

Enligt artikel 32.4 ska personuppgiftsansvariga som utgångspunkt också vidta åtgärder för att säkerställa att varje fysisk person som utför arbete under den personuppgiftsansvariges överinseende endast behandlar personuppgifter på instruktion från den personuppgiftsansvariga. Det innebär att myndigheterna har en skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig bland annat utifrån vilka och hur många uppgifter som behandlas samt den omständigheten att flera personer har möjlighet att ta del av uppgifterna, samt se till att medarbetare inte behandlar personuppgifter på ett sätt som är omotiverat utifrån deras arbetsuppgifter.

Register över behandling och konsekvensbedömning

För att visa att dataskyddsförordningens bestämmelser följs ska personuppgiftsansvariga också föra register över behandling som sker under deras ansvar (skäl 82 till förordningen). Av artikel 30.1 framgår att registret ska innehålla bland annat en beskrivning av kategorierna av registrerade och av kategorierna av personuppgifter. Av artikel 30.4 framgår att den personuppgiftsansvariga ska göra registret tillgängligt för tillsynsmyndigheten, vilket i Sverige är IMY.

Enligt artikel 35.1 ska den personuppgiftsansvariga också göra en konsekvensbedömning om en behandling sannolikt bedöms leda till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter. Vid denna bedömning ska personuppgiftsansvariga bland annat göra en bedömning av behovet av och proportionaliteten hos behandlingen i förhållande till syftena med den, och de åtgärder som planeras för att hantera riskerna, inbegripet skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och rutiner för att bland annat kunna visa att dataskyddsförordningens bestämmelser efterlevs (artikel 35.7 b och d). Enligt artikel 36 kräver viss särskilt riskfylld behandling även förhandssamråd med tillsynsmyndigheten, dvs. IMY såvitt här är aktuellt, innan den påbörjas.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Dataskyddslagen

Allmänt om kompletterande nationell dataskyddsreglering

En EU-förordning är i alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaternas nationella rätt och ska därmed inte implementeras. Dataskyddsförordningen är dock utformad på ett sådant sätt att den till viss del både förutsätter och medger nationell dataskyddsreglering som kompletterar förordningens bestämmelser. Förordningen har därmed i vissa delar en direktivliknande karaktär.

Dataskyddsförordningen medger att medlemsländerna behåller eller inför mer specifika bestämmelser för att anpassa bestämmelserna i förordningen. Detta med hänsyn till behandling för att efterleva bestämmelserna om rättslig förpliktelse samt uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning som rättslig grund. Medlemsstaterna får även fastställa specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling, vilket framgår av artikel 6.2.

I skäl 8 till dataskyddsförordningen anges också att om förordningen föreskriver förtydliganden eller begränsningar av dess bestämmelser genom medlemsstaternas nationella rätt, kan medlemsstaterna, i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga för de personer som de tillämpas på, införliva delar av förordningen i nationell rätt.

Dataskyddslagen kompletterar dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen kompletteras i Sverige av dataskyddslagen och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dessa författningar är av generell karaktär och reglerar bland annat frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt skadestånd och överklagande. Lagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i kompletterande dataskyddsregleringar (1 kap. 6 § dataskyddslagen).

I dataskyddslagen finns också särskilda bestämmelser om personuppgifter som kan vara mer integritetskänsliga än andra, även om de

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

inte utgör känsliga personuppgifter. Det är till exempel uppgifter med tydlig koppling till den enskildes privatliv eller ekonomi. En uppgiftstyp som har reglerats särskilt är personnummer och samordningsnummer (3 kap. 10 § dataskyddslagen). Dessa uppgifter får endast behandlas om det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Inte heller dataskyddslagen innehåller några bestämmelser om på vilket sätt uppgifter får lämnas.

Kompletterande dataskyddsreglering

Allmänt om kompletterade dataskyddsreglering

Utöver den allmänna dataskyddsregleringen i form av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen finns det i svensk rätt en stor mängd specialförfattningar, så kallade registerförfattningar, som reglerar framför allt myndigheters behandling av personuppgifter.

Registerförfattningarna utgör ett komplement till den allmänna regleringen och förekommer både i form av lag och förordning. Syftet med registerförfattningarna är att anpassa regleringen till de särskilda behov som myndigheterna har i sina respektive verksamheter samt att göra avvägningar mellan behovet av effektivitet i berörd verksamhet och behovet av skydd för den enskildes personliga integritet.

Särskilda registerförfattningar blir ofta aktuella inom verksamheter där stora mängder personuppgifter hanteras. Några exempel på sådan reglering är utlänningsdatalagen (2016:27), lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, patientdatalagen (2008:355), studiestödsdatalagen (2009:287) domstolsdatalagen (2015:728), 114 kap. socialförsäkringsbalken och lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

Registerförfattningar som ska tillämpas inom hela eller en stor del av en myndighets totala verksamhet kan sammanfattningsvis sägas konkretisera vilken personuppgiftsbehandling som får förekomma i den verksamhet de ska tillämpas i och ange de yttersta ramarna avseende för vilka syften en myndighet över huvud taget

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

får samla in och använda uppgifter. Det finns dock ett flertal myndigheter som saknar registerförfattning och där enbart den generella dataskyddsregleringen tillämpas.

Det finns även författningar som betecknas som registerförfattningar men som avser sådana mer regelrätta register som har karaktären av en teknisk databas. Renodlade registerförfattningar handlar ofta om register som enligt riksdagen eller regeringen ska föras och som till exempel ska ha ett visst obligatoriskt innehåll. Genom en sådan registerförfattning får en myndighet ansvar för att det förs ett visst register.

Registerförfattningen medför alltså att förandet av registret blir en del i den aktuella myndighetens materiella uppgifter. Den verksamhetsreglering som registerförfattningen därmed utgör innehåller dock ofta även bestämmelser av dataskyddsrättslig karaktär, som bland annat syftar till att garantera de registrerade ett integritetsskydd i samband med registerföringen. I sådana mer renodlade registerförfattningar är dock dataskyddsaspekten ofta inte särskilt framträdande.

Den kompletterande regleringen i sak

Registerförfattningar och annan kompletterande dataskyddsreglering som inte avser förandet av ett visst register, utan syftar till att reglera en myndighets mer övergripande personuppgiftsbehandling, är ofta uppbyggda på likartat sätt. De inledande bestämmelserna anger författningens tillämpningsområde, exempelvis en viss verksamhet inom en viss myndighet, och förhållande till annan reglering, primärt dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. De allra flesta registerförfattningar innehåller därefter ändamålsbestämmelser.

Ändamålsbestämmelserna brukar delas upp i primära och sekundära ändamål. Bestämmelserna om primära ändamål avser behovet av att behandla personuppgifter i myndighetens egen verksamhet och anger för vilka ändamål inom lagens tillämpningsområde den aktuella myndigheten får behandla personuppgifter. En primär ändamålsbestämmelse kan till exempel ange att uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs hos myndigheten för en viss uppgift som ankommer på myndigheten, eller

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

att uppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att utföra viss verksamhet.

Det finns en mycket stor variation i hur de primära ändamålsbestämmelserna i kompletterande dataskyddsreglering är utformade, bland annat avseende detaljeringsgrad. Särskilda ändamålsbestämmelser i lag kan också motiveras av att den materiella verksamhetsregleringen av en myndighets uppgifter annars inte anges i lag, utan förordning.

Ändamålsbestämmelser kan också aktualiseras vid behandling i mycket avgränsade uppgiftssamlingar med särskilt känsliga uppgifter. Primära ändamålsbestämmelser fyller därmed olika syften beroende på inom vilken verksamhet de är avsedda att tillämpas och hur verksamheten är reglerad i övrigt.

Bestämmelser om sekundära ändamål reglerar hur personuppgifter, som redan har samlats in och behandlas i verksamheten för de primära ändamålen, får vidarebehandlas.

I de sekundära ändamålsbestämmelserna ges ibland en uppräkning över vissa vanligt förekommande ändamål, såsom utlämnande till andra myndigheter. I senare års kompletterande dataskyddsreglering har dock detta ofta ersatts av en bestämmelse som anger att uppgifter får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Utöver bestämmelser om primära och sekundära ändamål finns ofta i den kompletterande dataskyddsregleringen en bestämmelse som motsvarar finalitetsprincipen och som anger att uppgifter även får behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Det är även vanligt förekommande att registerförfattningar innehåller särskilda bestämmelser om bland annat personuppgiftsansvar, behandling av känsliga personuppgifter, förbud mot vissa sökningar, samt begränsningar av tillgången till personuppgifter. Flera registerförfattningar innehåller också en reglering av vilka uppgifter som får behandlas för vilka ändamål, vilka uppgifter som får användas gemensamt i en databas, samt villkor för olika former av elektroniskt utlämnande av uppgifter. Ofta finns det förordningar som kompletterar registerlagarna. I förordningarna ges då i regel mer detaljerade bestämmelser, exempelvis om vilka uppgifter som får behandlas för vissa ändamål.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.2.3 Utlänningsdatalag

Utlänningsdatalagen är en registerförfattning som kompletterar dataskyddsförordningen (4 a §). Syftet med utlänningsdatalagen är att ge Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling (1 §).

Lagen tillämpas bland annat vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets verksamhet som rör utlänningars inresa i Sverige, utlänningars vistelse och arbete i Sverige samt utlänningars utresa eller avlägsnande från Sverige (2 §). Utlänningsdatalagen gäller också vid behandling av personuppgifter i Polismyndighetens verksamhet som rör utlänningars inresa och vistelse i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige (3 §).

I 11 och 12 §§ utlänningsdatalagen framgår för vilka ändamål de aktuella myndigheterna får behandla personuppgifter. Det gäller bland annat för handläggning av ärenden, kontroll av en utlänning i samband med inresa och utresa eller kontroll under vistelsen i Sverige. Personuppgifter som får behandlas enligt nämnda paragrafer får även behandlas för vissa andra ändamål som följer av 13 § utlänningsdatalagen. I paragrafens andra stycke anges den så kallade finalitetsprincipen, som innebär att personuppgifter får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Huvudregeln enligt 14 § utlänningsdatalagen är att känsliga personuppgifter endast får behandlas för de ändamål som anges i 11 och 13 §§ utlänningsdatalagen om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen.

I 16 och 17 §§ utlänningsdatalagen finns bestämmelser som begränsar tillgången till personuppgifter liksom sökbegränsningar. I 19 § utlänningsdatalagen anges vilka aktörer som får medges direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.3 Tidigare utredningar och lagstiftningsärenden

Frågan om informationsdelning mellan myndigheter, däribland Migrationsverket och Polismyndigheten, har behandlats inom ramen för ett flertal olika lagstiftningsärenden. I detta avsnitt redogör vi för några arbeten som är av särskilt intresse för vår utredning.

10.3.1 Riksrevisionens rapport – systemet för återkallelser av uppehållstillstånd

Riksrevisionen har granskat systemet för återkallelser av uppehållstillstånd. Resultatet av granskningen har redovisats i en granskningsrapport, RiR 2023:19. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Sveriges Domstolar och Säkerhetspolisen.

Riksrevisionen konstaterar att regelverket för återkallelser inte tillämpas som det är tänkt. Granskningen har bland annat uppmärksammat drygt 13 000 fall där Migrationsverket inte har initierat ett återkallelseärende trots att registerdata från olika myndighetskällor visar på starka skäl att utreda om en person lever upp till villkoren för sitt uppehållstillstånd eller skyddsstatusförklaring.

Riksrevisionen bedömer att en viktig förklaring till de nämnda bristerna är att återkallelser har haft en låg prioritet hos både regeringen och Migrationsverket. Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket därför har haft ett begränsat utrymme att på eget initiativ prioritera återkallelseärendena. Det återspeglas i att Migrationsverket inte har tagit fram någon samlad process för att initiera, utreda och besluta om ärendena. Till exempel skulle Migrationsverket kunna effektivisera arbetet genom mer automatiserade system som omhändertar information från andra myndigheter.[16]

[1616] RiR 2023:19 s. 5 och 79.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Myndigheter lämnar inte information till Migrationsverket

Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket bara har lagstöd för att på eget initiativ efterkontrollera uppehållstillstånd som beviljats för arbete. I övrigt måste Migrationsverket först få en impuls som tyder på att en person inte uppfyller villkoren för sitt uppehållstillstånd. Många andra myndigheter har sådan information, men granskningen visar att informationen inte alltid lämnas till Migrationsverket.

Granskningen visar på brister i flera led. Bland annat får Migrationsverket inte alltid informationen från andra myndigheter eftersom dessa sällan har något uppdrag eller rättslig grund för att dela den med Migrationsverket. Exempelvis påträffar handläggare av folkbokföringsärenden hos Skatteverket återkommande information som skulle kunna leda till återkallelseärenden, men som de inte får lämna vidare till Migrationsverket. Det beror på att Skatteverket liksom andra myndigheter saknar rättsliga förutsättningar att lämna informationen till Migrationsverket. I de flesta fall är myndigheterna utelämnade till den så kallade generalklausulen i OSL, som inte möjliggör ett effektivt informationsutbyte. Bland annat måste varje enskilt överlämnande enligt den prövas individuellt, vilket är arbetskrävande och tar tid.

Det kan också dröja innan Migrationsverket får information och agerar med anledning av den. Ett exempel är när Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten efter utredning konstaterar att en person inte längre ska omfattas av den svenska socialförsäkringen på grund av utlandsflytt. De lämnar informationen till Skatteverket, som därefter gör en egen bosättningsutredning. När Skatteverket har gjort utredningen och avregistrerat personen från folkbokföringen får Migrationsverket veta det. Först då kan Migrationsverket börja utreda om även uppehållstillståndet ska återkallas. Det kan därmed göras tre olika utredningar om upphörd bosättning efter varandra innan Migrationsverket kan komma till beslut.[17]

När Migrationsverket öppnar ett återkallelseärende tar det i genomsnitt ett år att komma till beslut. Ett eventuellt överklagande till en migrationsdomstol tar i genomsnitt ytterligare åtta månader. Om en person har vistats lagligt i Sverige ett antal år höjs tröskeln för återkallelse betydligt (7 kap. 1 § tredje stycket och 3 § tredje

[17] RiR 2023:19 s. 6

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

stycket UtlL). Tidsåtgången kan därför leda till att tillståndet inte längre går att återkalla. Långa handläggningstider efter att ett ärende har öppnats kan också medföra betydande oro och olägenheter för individen som väntar på besked om uppehållstillståndet eller skyddsstatusförklaringen kommer att återkallas. Det är därför viktigt att återkallelseärenden öppnas när det finns skäl och handläggs så skyndsamt som möjligt.[18]

Riksrevisionen konstaterar att följderna kan bli allvarliga. Om inte ärenden om återkallelser initieras, utreds, beslutas, får laga kraft och kommer berörda myndigheter till känna, kan personer felaktigt behålla sin rätt att resa in och vistas i Sverige och Schengenområdet samt ta del av olika förmåner och service. Riksrevisionens beräkningar visar att myndigheter och kommuner under perioden 2013–2020 felaktigt har betalat ut upp till 430 miljoner kronor i olika bidrag. Utbetalningarna avser dels personer vars uppehållstillstånd har återkallats, dels personer vars permanenta uppehållstillstånd inte har återkallats trots att de registrerats som utflyttade från Sverige.[19]

Rekommendationer

I sin rapport anger Riksrevisionen vissa rekommendationer till bland annat regeringen och Migrationsverket.

Regeringen rekommenderas bland annat att utreda möjligheten att införa underrättelseskyldighet för Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gentemot Migrationsverket när det rör uppgifter som kan antas strida mot villkoren för ett uppehållstillstånd.

När det gäller rekommendationer till Migrationsverket har Riksrevisionen bland annat föreslagit att verket ska utveckla automatiserade system för att förbättra arbetet med tipshantering och efterkontroller.

[18] RiR 2023:19 s. 80.
[19] RiR 2023:19 s. 79.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.3.2 Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen

Regeringen har i prop. 2024/25:65, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, föreslagit att det ska införas en ny lag som ger ett antal statliga myndigheter samt kommuner, regioner och skolor en skyldighet att både på begäran och på eget initiativ lämna uppgifter till Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter. Regeringen föreslår också ändringar i bland annat OSL som innebär en utökad möjlighet för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att trots sekretess lämna uppgifter som behövs i brottsbekämpningen.

I 5 § *lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna*, som träder i kraft den 1 april 2025, föreskrivs en uppgiftsskyldighet för vissa i dess tredje stycke listade statliga myndigheter. Enligt denna bestämmelse ska en statlig myndighet som anges i tredje stycket lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet, om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

En uppgift ska dock inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

I lagens 6 § anges en uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner. Av den bestämmelsen följer att en kommun eller en region ska lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet, om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Paragrafen gäller inte för uppgifter som avses i 7 § (bestämmelsen gäller uppgiftsskyldighet för skolan).

I 8 § anges vilka uppgifter som uppgiftsskyldighet enligt 5–7 §§ inte är tillämplig på.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.3.3 Förslag om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse mellan myndigheter

Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter redovisade sitt delbetänkande SOU 2024:63 den 2 september 2024. I delbetänkandet drar utredningen slutsatsen att det finns ett generellt och omfattande behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter. Utredningen bedömer även att möjligheterna på ett generellt plan behöver förbättras i syfte att svenska myndigheter ska kunna utföra myndighetsutövning, och annan verksamhet som tydligt faller inom ramen för myndigheternas befogenheter, på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt.

I delbetänkandet föreslås en ny generell sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Bestämmelsen ska bryta sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Utredningens uppdrag

Utredningen har bland annat haft i uppdrag att kartlägga behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra i syfte att särskilt förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet. Uppdraget har omfattat att, mot bakgrund av genomförd kartläggning, analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses, samt att lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ.

Utredningen har vidare haft i uppdrag att ta ställning till hur behovet av att utbyta offentliga uppgifter kan tillgodoses och särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt för en myndighet att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet[20].

[20] Jfr vad som gäller för myndigheters skyldighet att lämna ut uppgifter på begäran enligt 6 kap. 5 § OSL.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Utredningens utgångspunkt har varit de kartläggningar som nyligen redovisats i departementspromemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13) och SOU 2023:69, Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel.

Utredningen föreslår en ny generell sekretessbrytande bestämmelse

Utredningen föreslår att det i OSL ska införas en ny generell sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Bestämmelsen ska bryta sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden inte hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det behövs för att

1. förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp,
4. upptäcka eller utreda sådant som avses i 1,
5. utreda brott eller för att motverka brottslig verksamhet,
6. förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk eller regelöverträdelser, eller
7. handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Uttrycken fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet är enligt utredningen delvis överlappande. Eftersom de situationer då sekretessgenombrott ska kunna ske anknyter till dessa uttryck blir även regleringen delvis överlappande. Detta kommer enligt utredningen dock inte att orsaka tillämpningsproblem.[21]

Ett utlämnande enligt den generella sekretessbrytande bestämmelsen kan alltså endast komma i fråga om det behövs för något av de syften som anges i bestämmelsen. Det krävs inte att den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sig. Det är tillräckligt att utlämnandet behövs för de syften som anges i bestämmelsen. Det är den utlämnande myndigheten som ska pröva om uppgiftsutlämnande kan ske. Om en myndighet begär ut uppgifter bör dock den utlämnande myndigheten kunna utgå från att den mottagande myndigheten behöver uppgifterna.[22]

Utredningen bedömer att det vid utlämnande av uppgifter med stöd av den generella sekretessbrytande bestämmelsen bör finnas en möjlighet att beakta omständigheter i det enskilda fallet. Det föreslås därför att varje utlämnande ska föregås av att den utlämnande myndigheten beaktar motstående intressen. En uppgift ska därför inte lämnas ut med stöd av den generella sekretessbrytande bestämmelsen om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.[23]

Den sekretessbrytande bestämmelse som utredningen föreslår innebär att myndigheterna får lämna ut de annars sekretessbelagda uppgifter som träffas av bestämmelsen på eget initiativ, om rekvisiten för utlämnandet i övrigt är uppfyllda. En myndighet måste inte pröva om ett utlämnande är förenligt med de ändamål för vilka uppgiften ursprungligen samlades in. En uppgift måste inte ha dokumenterats för att det ska vara tillåtet att lämna ut den med stöd av bestämmelsen. Bestämmelsen medger rutinmässiga utlämnanden.[24]

[21] SOU 2024:63 s. 276
[22] SOU 2024:63 s. 18.
[23] SOU 2024:63 s. 18.
[24] SOU 2024:63 s. 18 f.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Undantag från den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde

I övervägandena om vilken sekretess som ska undantas den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde har utredningen utgått från de undantag som i dag finns för tillämpningsområdet av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. De skäl som motiverat begränsningarna av generalklausulen har utgjort en utgångspunkt även för överväganden kring avgränsningen av deras föreslagna bestämmelse. Skälen har dock prövats utifrån nuvarande behov av ett utökat informationsutbyte och de rättsliga förutsättningar för informationsutbyte som råder i dag.

Utredningens bedömning är att de ursprungliga skälen för att undanta viss sekretess från generalklausulens tillämpning i flera fall gör sig gällande även i dag, varför den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen inte bör omfatta viss angiven sekretess. På två områden – hälso- och sjukvårdssekretessen och socialtjänstsekretessen – gör sig dock såväl starka behov av informationsutbyte som starka integritetsskäl gällande.

Utredningen föreslår att sekretess inom hälso- och sjukvården och i annan medicinsk verksamhet (liksom viss annan sekretess kopplad till hälso- och sjukvården) ska undantas den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.

Utredningen bedömer vidare att de skäl som legat till grund för att undanta sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL från generalklausulens tillämpningsområde inte längre framstår som befogade. Enligt förslaget ska därför sekretess inom socialtjänsten enligt 26 kap. 1 § OSL, med vissa undantag, omfattas av den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.[25]

Den generella sekretessbrytande bestämmelsens förhållande till övrig reglering

Det finns ett stort antal sekretessbrytande bestämmelser i OSL och härutöver ett stort antal bestämmelser som föreskriver undantag från sekretess samt ett stort antal uppgiftsskyldigheter i andra lagar eller förordningar för vilka sekretess bryts med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL. Majoriteten av de

[25] SOU 2024:63 s. 21.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

sekretessbrytande bestämmelserna i OSL är sådana att de inte kommer påverkas vid införandet av en ny generell sekretessbrytande bestämmelse.

Det finns enligt utredningen inte skäl att upphäva eller ändra befintliga sekretessbrytande bestämmelser som endast bryter sekretess till skydd för andra intressen än skyddet för enskildas personliga och ekonomiska intressen eller som gäller endast till förmån för enskilda. Det finns inte heller skäl att upphäva eller ändra bestämmelser som bryter sekretess under helt andra förutsättningar än de som anges i den nya bestämmelsen eller som bryter sekretess som är undantagen från den nya bestämmelsens tillämpningsområde.

Det finns ett stort antal bestämmelser som delvis kommer täckas av den nya bestämmelsens tillämpningsområde. Sådana bestämmelser kommer att komplettera den nya bestämmelsen och ska därför inte upphävas eller ändras.

Den sekretessbrytande bestämmelsen ska inte vara subsidiär i förhållande till annan reglering.

10.4 Kartläggning av Migrationsverkets informationsbehov

Bedömning: Det finns behov av att olika aktörer i ökad omfattning lämnar uppgifter till Migrationsverket.

Vi föreslår att bristande vandel i större utsträckning ska kunna leda till att en utlänning nekas uppehållstillstånd, får sitt uppehållstillstånd återkallat eller avvisas (se kapitel 5). Vi föreslår även nya grunder för att återkalla ett uppehållstillstånd. Bland annat ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kunna återkallas om en utlänning inte har för avsikt att vistas i Sverige (se avsnitt 9.6).

För att Migrationsverket ska ha möjlighet att tillämpa dessa nya grunder för nekande, återkallelse eller avvisning krävs dock att de har tillgång till relevant information att lägga till grund för det aktuella beslutet. Det krävs också att informationen kan komma Migrationsverket till handa på ett effektivt sätt.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I detta avsnitt redogörs för vilka befintliga informationsbehov som Migrationsverket har fört fram, liksom för nya informationsbehov som uppstår med anledning av våra förslag.

10.4.1 Migrationsverkets uppdrag

Migrationsverket ansvarar för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt, visering, mottagande av asylsökande inklusive boenden, anvisning till kommuner av ensamkommande barn och nyanlända, självmant återvändande, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket ska fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, lagstiftningen om mottagande av asylsökande m.fl., lagstiftningen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning samt enligt andra författningar.

Migrationsverket är vidare en beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (1 § förordningen [2019:502] med instruktion för Migrationsverket).

Därutöver har Migrationsverket en skyldighet att vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot Sveriges säkerhet och i frågor som rör terrorism, anmäla till Polismyndigheten eller åklagare om det i ett ärende hos myndigheten framkommer misstankar om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser, och bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott (5 §).

10.4.2 Migrationsverkets befintliga inhämtning av information

Migrationsverket är som tidigare nämnts beroende av tillgång till information från flertalet olika källor för att kunna fatta beslut i ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning. Informationsinhämtning sker på olika sätt beroende på vilken typ av information och informationsinnehavare det rör sig om i det aktuella fallet.

I det följande kommer en översiktlig redogörelse göras över Migrationsverkets inhämtning av information vid handläggning av

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ärenden om ansökan, förlängning, efterkontroll och återkallelse av uppehållstillstånd.

Inhämtning av information i ärenden om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd

Beroende på typ av ärende gör Migrationsverket i sin handläggning vissa slagningar i olika system. En avgörande faktor för vilka slagningar som görs är om prövningen görs enligt *fakultativa* eller *tvingande* bestämmelser, de vill säga om Migrationsverket får eller ska bevilja ett uppehållstillstånd enligt den aktuella bestämmelsen. Generellt sett görs dock slagningar i misstankeregistret (MR), belastningsregistret (BR) och i Schengens informationssystem (SIS).

Migrationsverket kan även begära en slagning hos Interpol när myndigheten misstänker ett brott mot 20 kap. UtlL. Detta aktualiseras huvudsakligen när det finns skäl att anta att utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet, undanhållit eller förtigit uppgifter om vandelsanmärkning i annat land. Migrationsverket kan dessutom vid behov begära uppgifter ur European Criminal Record System (ECRIS).

I flera fall har Migrationsverket tillgång till information genom en digital direktåtkomst. Exempelvis gäller detta uppgifter ur folkbokföring och uppgifter om vitesföreläggande för företag. Samma tekniska möjligheter finns även för sekretesskyddade uppgifter i MR/BR och beskattningsdatabasen (se mer om direktåtkomst i avsnitt 10.16.3).

Av naturliga skäl sker fler kontroller vid en förlängningsansökan i förhållande till en förstagångsansökan, eftersom det i förhållande till den senare sällan finns särskilt stor tillgång till information om utlänningen. Utöver slagningar i MR, BR och SIS sker vissa typer av kontroller normalt sett vid förlängning beroende på vilket tillstånd det rör sig om. Sådana kontroller är exempelvis i fråga om förlängning av ett uppehållstillstånd på grund av anknytning inhämtande genom utdrag ur folkbokföring för såväl referenten som för utlänningen och försäkran om samlevnad från utlänningen.

Vilka kontroller som görs för att ta reda på om en utlänning fortsatt uppfyller villkoren för uppehållstillståndet i ett återkallelseärende beror på anledningen till att ärendet initieras. I vissa fall

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

krävs inga egentliga kontroller när den bevisning som har kommit in är tillräcklig för att återkalla ett uppehållstillstånd.

I ärenden om återkallelse av ett uppehållstillstånd är slagning i MR/BR och SIS behovsstyrt. Det behöver alltså finnas en indikation på brottslighet för att slagning ska ske. Slagningar i MR/BR sker dock regelmässigt i fråga om tidsfrist för frivillig avresa eller återreseförbud samt återreseförbudets längd eftersom brottslighet kan påverka utgången i ärendet. Slagningar i SIS görs först om Migrationsverket får indikationer om att utlänningen har registrerats där.

I ärenden om återkallelser av permanenta uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning, görs en slagning i Skatteverkets folkbokföringsregister samt en del kontroller i den centrala utlänningsdatabasen. Vidare görs en kontroll över registrerade in- och utresor av gränspolisen samt kontroll av om utlänningen har ett giltigt uppehållstillståndskort samt om han eller hon nyligen har lämnat biometriska uppgifter och i så fall var detta skett. Kontroller görs vanligen vid indikation i förhållande till andra myndigheter så som Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan liksom mot kommunen.

Det sker en automatisk informationsöverföring från Skatteverket till Migrationsverket när en utlänning har registrerats som utvandrad. Om det finns information som tyder på att utlänningens bosättning i Sverige har upphört, men personen fortfarande är folkbokförd i Sverige kan Migrationsverket be Skatteverket göra en bosättningskontroll. I vissa fall kan det dröja flera år innan en sådan påbörjas, vilket gör det möjligt för utlänningar att hinna återvända. Migrationsverket utreder därför emellanåt bosättningsfrågan på egen hand.

En bosättningsutredning är i praktiken ett omfattande arbete och Migrationsverket upplever sig ofta motarbetas. Till skillnad från Skatteverket (12–15 §§ folkbokföringsförordningen [1991:749]) har Migrationsverket inte någon författningsreglerad rätt att ta del av uppgifter för att utreda bosättningsfrågan utan är hänvisad till generalklausulen i OSL. Enligt Migrationsverket händer ibland att en kommun inte svarar på Migrationsverkets begäran eller vägrar ge ut information, trots att handläggaren har hänvisat till aktuell lag och bestämmelse.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

När det gäller ärenden om uppehållstillstånd på grund av studier sker överföringar från Ladoksystemet dagligen till Migrationsverket via en fil. Filen läses av automatiskt och händelser sorteras ut och läggs i en inkorg i en funktion på Migrationsverket som heter StudentInfo. Den vittjas av operativ verksamhet för hantering av eventuellt återkallande. De händelser som syns är följande.

- Avgift erlagd – att studenten har betalat.
- Studieavgift – underlag för beviljande.
- Återbud – att studenten har lämnat återbud.
- Uteblev – att studenten inte har registrerat sig i tid.
- Avbrott på studier – studenten har begärt avbrott i sina studier.
- Studieuppehåll registrerad – att studenten har beviljats studieuppehåll.
- Studieuppehåll uppdaterad – nytt datum för uppehåll.
- Studieuppehåll borttagen – att studieuppehåll avslutats.

Migrationsverket har vidare överenskommelser med 34 lärosäten, vilket bland annat innebär en möjlighet att få del av händelsen *Förmodat avbrott* via skyddad e-post, då denna inte kan skickas via Ladoksystemet. Förmodat avbrott innebär att det utifrån de uppgifter som finns registrerade om en studieavgiftsskyldig student finns anledning att anta att studenten har avbrutit sina studier. Överföringen av uppgifter om avbrott som redogjorts för i det föregående har stöd i 2 kap. 6 a § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

10.4.3 Ett utökat behov av information för Migrationsverket

Som framgått i föregående avsnitt har Migrationsverket tillgång till ett flertal källor till information som kan användas vid utredning av ett ärende. Migrationsverket har dock gett uttryck för att verket har behov av tillgång till ytterligare information i syfte att handlägga ärenden och fatta beslut utifrån ett så fullständigt material som möjligt. Dessutom bedömer Migrationsverket att ökad till-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

gång till information kan leda till att fler uppehållstillstånd kan återkallas när det finns skäl för det.

Migrationsverket har identifierat att det finns information hos flera olika aktörer som hade behövts i handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd. Orsaken till att Migrationsverket trots allt inte har tillgång till informationen varierar. Ibland beror det på avsaknad av rättsliga möjligheter, som uppgiftsskyldigheter och sekretessbrytande bestämmelser som tillåter massutlämnanden. I andra fall finns det visserligen rättsliga förutsättningar för att lämna ut uppgifter till Migrationsverket, men det saknas effektiva kanaler eller kunskap om att verket har behov av uppgifterna i fråga.

I det följande redogörs för det behov av tillgång till mer information som Migrationsverket har gett uttryck för i förhållande till nuvarande lagstiftning. Vi redogör även för de ytterligare behov av information som uppstår med anledning av våra förslag om en utökad vandelsprövning och nya grunder för återkallelse av uppehållstillstånd. Sammantaget framkommer att Migrationsverket har behov av att få tillgång till mer information än de har i dagsläget.

Det finns ett behov av ökat informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter och aktörer

Migrationsverkets ökade behov av information som finns hos andra myndigheter och aktörer har under flera år varit föremålet för interna som externa rapporter och utredningar.

Riksrevisionen publicerade 2021 en granskningsrapport om anknytningsärenden (RiR 2021:9). Den övergripande frågan var om Migrationsverket och utlandsmyndigheterna bedriver verksamheten på ett sätt som säkerställer att handläggningen i anknytningsärenden håller hög rättslig kvalitet.

Riksrevisionen bedömde att regeringen bör ge i uppdrag till Migrationsverket att i samverkan med berörda myndigheter, exempelvis Försäkringskassan och Skatteverket, utreda om det finns behov av ändringar av rättsliga och andra förutsättningar som skulle kunna leda till en effektivare informationsöverföring i anknytningsärenden. Riksrevisionen ansåg att berörda myndigheter bör överväga hur man även i övrigt åstadkommer en fungerande rutin för infor-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

mationsöverföring mellan myndigheterna för att effektivisera handläggningen.[26]

Som tidigare nämnts i avsnitt 10.3.1 har Riksrevisionen även bedömt att rutinerna för hantering av information som kan leda till återkallelser har varit svaga. Till exempel skulle Migrationsverket enligt Riksrevisionen kunna effektivisera arbetet genom mer automatiserade system som omhändertar information från andra myndigheter.

Riksrevisionen konstaterar vidare att Migrationsverket bara har lagstöd för att på eget initiativ efterkontrollera uppehållstillstånd som beviljats för arbete. I övrigt måste Migrationsverket först få en impuls som tyder på att en person inte uppfyller villkoren för sitt uppehållstillstånd. Många andra myndigheter har sådan information, men granskningen visar att informationen inte alltid lämnas till Migrationsverket.[27] Riksrevisionen lyfter även fram att en viktig orsak till att information inte delas mellan myndigheter ofta är avsaknad av underrättelseskyldighet. Det innebär att den så kallade generalklausulen i OSL är den enda bestämmelse som medger att myndigheterna på eget initiativ får lämna uppgifter till varandra. Generalklausulen är dock avsedd för sällanärenden och inte för rutinmässigt informationsutbyte i återkommande frågor. Den förutsätter att varje enskilt utlämnande av information prövas för sig. Prövningen är arbetskrävande och görs därför sällan ens när en myndighet bedömer att en annan myndighet skulle behöva informationen. Utan en reglerad underrättelseskyldighet samt rutiner som preciserar vilka uppgifter som ska lämnas ut samt när och hur det ska göras för medarbetarna kommer uppgifterna sällan fram.[28]

Granskningen från Riksrevisionen visar även att myndigheterna har information som kan leda till återkallelser men som de i dagsläget inte lämnar till Migrationsverket. Bland annat lyfts fram att Skatteverket inte meddelar Migrationsverket när de konstaterar att folkbokföringsuppgifter strider mot villkoren för en persons uppehållstillstånd. Det påpekas även att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte meddelar Migrationsverket när de konstaterar att en person med uppehållstillstånd har flyttat från Sverige. Riksrevisionen har även, som tidigare nämnts i avsnitt 10.3.1,

[26] Riksrevisionens granskningsrapport Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden (RiR 2021:9) s. 70.
[27] RiR 2023:19 s. 6.
[28] RiR rapport s. 83.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

identifierat skäl till att information inte lämnas till Migrationsverket bland annat är att myndigheter har olika kunskap om verkets behov av information och ofta saknar tekniska lösningar för enkelt informationsutbyte.[29]

Migrationsverket har, som svar på de frågor som vi har ställt i syfte att kartlägga myndighetens befintliga behov av utökad information, framfört att mer information direkt från andra myndigheter generellt sett är önskvärt, som att enklare kunna ta del av varandras offentliga uppgifter genom att ges tillgång till system. Ett exempel är att Migrationsverket skulle kunna hämta in inkomstuppgifter från Skatteverket. Verket bedömer att det i dagsläget är besvärligt att hämta in och begära ut uppgifter från andra myndigheter på grund av sekretessregleringen. Dessutom är det praktiska tillvägagångssättet ofta krångligt och föråldrat. Det tar tid och få in uppgifter och information. Vissa myndigheter skickar dessutom uppgifter via post.

I det följande redogör vi för vad Migrationsverket har framfört för behov av information i förhållande till vissa myndigheter och andra aktörer liksom för vilka ytterligare behov av information som aktualiseras med anledning av våra förslag rörande prövningen av uppehållstillstånd.

Allmän domstol

Genom vårt förslag om en samlad vandelsprövning kommer även mindre allvarlig brottslighet i större utsträckning än i dag beaktas vid en prövning av en ansökan om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Förslaget innebär alltså att fler typer av brott kommer att vara relevanta för bedömningen av om en utlänning ska nekas ett uppehållstillstånd på grund av brottslighet (se avsnitt 6.2.1).

I dagsläget får Migrationsverket del av vissa brottmålsdomar från allmän domstol, i de fall domstolen har beslutat om utvisning av en utlänning på grund av brott (se 7 kap. 11 § UtlF). Våra förslag innebär att även domar där utlänningar döms för brott, men beslut om utvisning inte fattas, kommer att vara av intresse för Migrationsverkets bedömningar av om ett uppehållstillstånd ska beviljas. På samma sätt kan en sådan dom indikera att ett ärende

[29] RiR 2023:19 s. 62.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av bristande vandel ska inledas. Dessutom kan beslut om förverkande, beslag och kontaktförbud vara av relevans för den samlade vandelsprövningen, eftersom sådana kan innehålla indikationer om bland annat bristande regelefterlevnad. Eftersom även skulder till enskilda och det allmänna enligt våra förslag är en aspekt som kan vägas in i vandelsprövningen kan även domstolsavgöranden rörande fordringsmål vara av intresse för Migrationsverket.

Allmän förvaltningsdomstol

Våra förslag som innebär att en utlännings vandel i högre grad ska kunna beaktas i ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning innebär även att Migrationsverket kommer behöva ta del av vissa uppgifter från allmänna förvaltningsdomstolar. Eftersom missbruk i vissa fall är en aspekt som kan beaktas vid en samlad vandelsprövning (se avsnitt 5.5.6) kan en dom eller beslut från en allmän förvaltningsdomstol avseende vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fallvara av intresse för bedömningen av en utlännings vandel. Detsamma gäller i vissa fall en dom eller beslut avseende vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. En sådan dom eller sådant beslut kan innehålla uppgifter som är av relevans för Migrationsverkets bedömning av en utlännings vandel, exempelvis om samröre med kriminella gäng och extremistiska grupper.

Arbetsförmedlingen

Migrationsverket har inom ramen för vår kartläggning fört fram att Arbetsförmedlingen bör kunna upplysa Migrationsverket när en utlänning med uppehållstillstånd på grund av arbete skriver in sig på Arbetsförmedlingen. Eftersom vissa utlänningar har rätt till inskrivning hos Arbetsförmedlingen bör de dock utgå ifrån den särskilda klassningskoden för uppehållstillståndet.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Arbetslöshetskassorna

Som tidigare nämnts föreslår vi att det inom vandelsprövningen i ett ärende om uppehållstillstånd eller återkallelse av uppehållstillstånd ska kunna beaktas om utlänningen har gjort sig skyldig till missbruk av välfärdssystemet. Det innebär bland annat att uppgifter om återkrav av en utbetald ersättning – när återkravet har orsakats av utlänningen – kan vara relevanta för den bedömningen. I förekommande fall kan alltså sådan information som finns hos en arbetslöshetskassa vara intressant för Migrationsverket att ta del av.

Centrala studiestödsnämnden

Även i förhållande till Centrala studiestödsnämnden (CSN) kommer våra förslag om att det inom ramen för vandelsprövningen ska kunna beaktas om utlänningen har gjort sig skyldig till missbruk av välfärdssystemet att få betydelse. Det innebär bland annat att uppgifter om återkrav av en utbetald ersättning i vissa fall kan vara relevanta för den bedömningen. I förekommande fall kan alltså sådan information som finns hos CSN vara intressant för Migrationsverket att ta del av.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Migrationsverket har, inom ramen för vår kartläggning, fört fram att det trots ett ömsesidigt intresse inte finns ett fungerande utbyte mellan Migrationsverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gällande uppgifter om en utlännings bosättning i landet har upphört. Ett exempel som nämns är att Försäkringskassan borde kunna upplysa Migrationsverket när barnbidrag dras in för en utlänning, eftersom det indikerar att hans eller hennes bosättning i Sverige har upphört.

Migrationsverket har i tidigare lagstiftningsärenden även fört fram att det är svårt att få tillgång till uppgifter från Försäkringskassan i ärenden om assistansersättning som behövs för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd för arbete.[30] I Försäkringskassans beslut om assistansersättning fram-

[30] Utökat informationsutbyte, Ds 2022:13 s. 413.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

går vem som är berättigad till ersättningen, antalet timmar personen är berättigad till assistans samt vilka behov den personliga assistansen ska tillgodose.

Migrationsverket har under vår kartläggning fört fram att det – när en utlänning ansöker om arbetstillstånd som personlig assistent – är viktigt för Migrationsverket att kunna bedöma om det rör sig om en skenanställning eller en seriös anställning. För det ändamålet är det relevant att veta vilka arbetsuppgifter utlänningen kommer utföra och för vem. Vid en ambassadintervju kan Migrationsverket kontrollera att utlänningen är införstådd med vad arbetet innebär och bedöma om det är rimligt att utlänningen kommer utföra arbetsuppgifterna. Det får enligt Migrationsverket exempelvis bedömas som osannolikt att en brukare som behöver assistansen för att kommunicera med sin omgivning kan få detta behov tillgodosett om utlänningen inte talar svenska. Sysselsättningsgraden i anställningskontraktet behöver också kunna kontrolleras mot antalet timmar för vilka assistansen är beviljad för att säkerställa att den assistansberättigade kan betala den lön som utlovats. Konsekvensen av om Migrationsverket inte får denna information är att Försäkringskassans beslut om personlig assistans får begäras in via den sökande (eller dennes ombud som kan vara assistansföretaget). Det finns då en risk att handlingen förfalskas eller manipuleras och att Migrationsverket fattar beslut på ett felaktigt underlag. En sådan risk skulle inte föreligga om handlingen kunde erhållas direkt av Försäkringskassan på Migrationsverkets begäran.

Vi har vidare förslagit att det inom ramen för vandelsprövningen i ett ärende om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd eller avvisning, ska kunna beaktas om utlänningen har gjort sig skyldig till missbruk av välfärdssystemet (se avsnitt 5.5.6). Det innebär bland annat att uppgifter om återkrav av en utbetald ersättning i vissa fall kan vara relevanta för den bedömningen. I förekommande fall kan alltså sådan information som finns hos Försäkringskassan vara intressant för Migrationsverket att ta del av. Detta gäller även information om beslut om återkrav avseende ersättning från Pensionsmyndigheten som fått laga kraft, eftersom det är Försäkringskassan som enligt 108 kap. 14 a § socialförsäkringsbalken hanterar delgivning och indrivning av dessa. Däremot har Pensionsmyndigheten uppgifter om huruvida sådana ärenden har överklagats och om dom har meddelats i målet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Högskolorna

Migrationsverket har fört fram att det skulle vara önskvärt med ett utökat informationsutbyte i studerandeärenden mellan Migrationsverket och högskolorna, till exempel gällande uppgifter om studieresultat och i förekommande fall även examen för en student (jämför 2 kap. 3 § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor). Syftet är att åstadkomma en mer effektiv handläggning genom att snabbare få tillgång till dessa uppgifter för bedömning av ett ärende utan att behöva be den sökande om kompletteringar.

Inspektionen för vård och omsorg

Migrationsverket har i tidigare lagstiftningsärenden fört fram att det är svårt att få tillgång till uppgifter från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i ärenden kopplade till personlig assistans som behövs för Migrationsverkets handläggning av vissa ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete.[31] Det gäller främst beslut från IVO om att återkalla en utövares tillstånd om att få bedriva verksamhet inom personlig assistans. Sådan information är därför av intresse för Migrationsverket för att ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd ska kunna inledas.

Migrationsverket har även fört fram att om IVO får in tips om en skenanställning av en utlänning är det av intresse för verket och skulle kunna leda till att ett ärende om återkallelse inleds. Om Migrationsverket behöver avvakta att sådan information når Försäkringskassan eller Polismyndigheten finns en risk att sådan information i sin tur skulle lämnas vidare till Migrationsverket i ett allt för sent skede. Detta kan resultera i att tillståndet förlängs, eller att beslut om medborgarskap hinner meddelas, trots att en skenanställning har legat till grund för beslutet om uppehållstillstånd. För att Migrationsverket ska kunna inleda ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd är det tillräckligt att få information om att ett ärende har inletts hos IVO.

[31] Utökat informationsutbyte, Ds 2022:13 s. 413.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Kommunerna

Inom ramen för vår kartläggning har Migrationsverket lyft fram att verket i dag har möjlighet att, i ärende om uppehållstillstånd och ställning som varaktigt bosatt, begära uppgifter om en utlännings personliga förhållanden från en socialnämnd enligt 17 kap. 1 § UtlL. Denna möjlighet har hittills huvudsakligen använts vid åldersutredningar. I de fall en utlänning har en akt hos socialnämnden förekommer där regelmässigt uppgifter om familjerelationer och socialt nätverk. Migrationsverket är av uppfattningen att det borde vara möjligt att begära in uppgifter från socialnämnd med stöd av sagda bestämmelse i fler ärenden. Verkets upplevelse är dock att rätten att ta del av uppgifter från en socialnämnd är begränsad till ansökningsärenden, varför samma möjlighet inte finns i ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Detta medför iså fall att socialnämnden inte, med tillämpning av 17 kap. 1 § UtlL, kan lämna ut uppgifter om skenäktenskap, fiktiva familjerelationer eller socialt nätverk i utlänningens hemland till Migrationsverket.

Det sker inte heller någon regelmässig informationsinhämtning från en socialnämnd vid ansökan om förlängt uppehållstillstånd på grund av anknytning, varför till exempel uppgifter som kan vara av relevans för att bedöma om en tillståndsgrundande relation är seriös och bestående inte kommer myndigheten till del. Detsamma gäller uppgifter om att en – enligt uppgift – ensamstående kvinna, utan manligt nätverk i hemlandet, i realiteten varken är ensamstående eller saknar sådant nätverk.

Vårt förslag om att det inom ramen för vandelsprövningen i ett ärende om uppehållstillstånd ska kunna beaktas om utlänningen har gjort sig skyldig till missbruk av välfärdssystemet innebär bland annat att uppgifter om återkrav av en utbetald förmån eller ersättning i vissa fall kan vara relevanta för den bedömningen. I förekommande fall kan alltså sådan information som finns hos en socialnämnd vara intressant för Migrationsverket att ta del av. Det skulle exempelvis kunna röra sig om återkrav av beviljat bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrad.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Kronofogdemyndigheten

Även skulder mot såväl enskilda som mot det allmänna kommer enligt våra förslag att kunna läggas till grund för bedömningen av en utlännings vandel. Det kommer därför vara relevant med information från Kronofogdemyndigheten om huruvida utlänningen i fråga förekommer i deras skuldregister.

Polismyndigheten

Våra förslag som innebär att en utlännings vandel ska beaktas i större utsträckning i samband med ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning innebär att information som Migrationsverket inte nödvändigtvis har tillgång till i dagsläget kan vara avgörande för vilket beslut som ska fattas.

En sådan aspekt som är av relevans för vandelsbedömningen är om utlänningen har ett samröre med kriminella nätverk eller extremistiska sammanslutningar (jämför avsnitt 5.5.6). Sådan information har Migrationsverket i regel ingen tillgång till i dagsläget. För att kunna beakta sådan information i en samlad bedömning av en utlännings vandel behöver Migrationsverket få ta del av den från Polismyndigheten.

Migrationsverket har vidare fört fram att våra förslag gällande möjlighet till återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid exempelvis upphörd vistelse i Sverige föranleder ytterligare behov av information om en utlännings in- respektive utresor ur Sverige och Schengenområdet.

Migrationsverket kommer visserligen genom det nya in- och utresesystemet Entry Exit System (in- och utresesystemet), som beräknas föras in samtidigt under de närmaste åren i alla Schengenländer, få tillgång till vissa sådana uppgifter om en utlänning.[32]

Genom förordning (EU) 2017/2226 (in- och utreseförordningen) inrättas ett gemensamt elektroniskt in- och utresesystem för registrering och lagring av datum, tidpunkt och plats för in- och

[32] Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011 och prop. 2021/22:81.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

utresa för tredjelandsmedborgare som passerar EU:s gränser, automatisk beräkning av längden på den tillåtna vistelsen för sådana tredjelandsmedborgare och generering av varningar till EU:s medlemsstater när den tillåtna vistelsen har löpt ut (artikel 1 i in- och utreseförordningen). Systemet ersätter kravet att stämpla icke-EU-medborgares pass (skäl 7 till in- och utreseförordningen).

Systemet gäller för resenärer som passerat Schengenområdets yttre gränser och som omfattas av viseringskrav, inbegripet resenärer som är undantagna dessa krav och som tillåts en kort vistelse på upp till 90 dagar under en 180-dagarsperiod (artikel 2 i in- och utreseförordningen).

I in- och utresesystemet kommer även uppgifter om tredjelandsmedborgare som har nekats inresa för en kortare vistelse att registreras (artikel 18 i in- och utreseförordningen).

Systemet kommer att vara i drift vid de yttre gränserna till de medlemsländer som tillämpar Schengenregelverket fullt ut, och vid gränserna till medlemsländer som vid tidpunkten då systemet tas i drift ännu inte tillämpar Schengenregelverket fullt ut, men som framgångsrikt slutfört Schengenutvärderingsförfarandet och har beviljats passiv åtkomst till VIS och full åtkomst till Schengens informationssystem (artikel 4 och skäl 10 i in- och utreseförordningen).

In- och utresesystemet kommer att lagra uppgifter om identitetshandlingar och resehandlingar (fullständigt namn, födelsedatum osv.), tillsammans med biometriska uppgifter (fingeravtryck och ansiktsbilder) och datum samt plats för in- och utresa (artikel 16 i in- och utreseförordningen). Dessa uppgifter kommer att lagras i tre år för resenärer som har respekterat de regler som gäller för en kortare vistelses varaktighet och i fem år för de resenärer som har överskridit tillåten vistelsetid, och vara tillgängliga för gränsmyndigheter, myndigheter som utfärdar viseringar och de som ansvarar för kontroll av huruvida tredjelandsmedborgare uppfyller villkoren för inresa eller uppehåll (artikel 34 och skäl 32 i in- och utreseförordningen).

När en utlänning beviljas uppehållstillstånd eller D-visering (som kan utfärdas för besök i Sverige i mer än 90 dagar vid särskilda skäl) ska han eller hon i samband med utfärdande raderas från in- och utresesystemet (artikel 35.6 med hänvisning till 2.3 i in- och utreseförordningen). Migrationsverket har framfört att en

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

konsekvens av detta är att verket därför inte kommer ha tillgång till information om resor med uppehållstillstånd eller D-visering i in- och utresesystemet. Att dessa utlänningars pass inte längre kommer att stämplas, innebär även att Migrationsverket i den delen kommer ha mindre information om dessa utlänningar i framtiden.

Den reviderade VIS-förordningen[33] förväntas vidare att börja tillämpas under 2026. Detsamma gäller förordning om ett interoperabelt Europa[34]. Innebörden av detta blir bland annat att alla uppehållstillstånd och D-viseringar inom Schengenområdet ska registreras i det centrala Informationssystemet för viseringar (VIS) med biometriska uppgifter som ska vara sökbara[35]. Detta kommer enligt Migrationsverket att förbättra informationsläget när det gäller denna kategori utlänningar. Verket kommer dock inte att ha någon information om denna kategori utlänningars in- och utresor ur Schengenområdet.

Eftersom det – trots de kommande informationssystemen och förordningarna – ändå inte kommer finnas tillgång till någon mer fullständig information om en utlännings in- och utresor är Migrationsverket i behov av mer information för att bedöma i första hand en utlännings bosättning. Sådan information finns redan i viss omfattning hos Polismyndigheten, eftersom gränspolisen kan skriva in i handläggningssystemet Wilma (se även avsnitt 10.5.2) när en utlänning reser ut ur Sverige. Ibland finns även en utreseblankett registrerad. Den information som Polismyndigheten för in i Wilma har även Migrationsverket tillgång till. Däremot anför Migrationsverket behov av eventuella uppgifter om utlänningars in- och utresor som inte registreras i Wilma.

Slutligen i denna del har Migrationsverket anfört att det finns svårigheter när det gäller användningen av viss sekretessbelagd information från Polismyndigheten. Orsaken är att när Polismyndigheten delar underrättelseinformation med Migrationsverket, kan verket ändå inte tillföra informationen till ett ärende, eftersom den

[33] Förordning (EG) nr 767/2008 om informationssystemet för viseringar och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen).
[34] Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2024/903 av den 13 mars 2024 om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (förordningen om ett interoperabelt Europa).
[35] Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1133 av den 7 juli 2021 om ändring av förordningarna (EU) nr 603/2013, (EU) 2016/794, (EU) 2018/1862, (EU) 2019/816 och (EU) 2019/818 vad gäller fastställandet av villkoren för åtkomst till andra EU-informationssystem för ändamål som gäller Informationssystemet för viseringar och Ds. 2023:30 – Åtkomst till VIS s. 63 ff.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

kan bli föremål för partsinsyn och kommuniceringsplikt. Utöver detta kan Migrationsverket inte i vanliga utlänningsärenden hemlighålla sådan information som är av betydelse för utgången av ärendet i beslutsmotiveringen, vilket blir problematiskt ur sekretesshänseende (jämför avsnitt 10.5.2 angående att dela underrättelseinformation).

Skatteverket

Migrationsverket har på ett övergripande plan fört fram att Skatteverket har flertalet olika uppgifter som är av relevans för bedömningen i merparten av verkets ärenden.

I ett tidigare lagstiftningsärende har Migrationsverket framfört att verket kan begära ut uppgifter för identitetsbedömningen hos Skatteverket i ärenden där det råder misstankar om att det finns avvikelser i förhållande till en viss utlänning. Eftersom Skatteverket saknar uppgiftsskyldighet gentemot Migrationsverket gällande sådana uppgifter har verket dock ingen möjlighet att få kännedom om de fall då det förekommer motstridiga identitetshandlingar som kan föranleda avgörande åtgärder i förhållande till en utlänning. En uppgiftsskyldighet skulle alltså kunna innebära att Migrationsverket får förbättrade och resurssparande möjligheter att upptäcka avvikelser. Migrationsverket har därför identifierat ett behov av att kunna få löpande tillgång till kopior av utlänningars pass- och andra id-handlingar från Skatteverket.[36]

Migrationsverket har dessutom, i sitt remissvar till Ds 2022:13, fört fram ett behov av en uppgiftsskyldighet för Skatteverket att lämna information till verket när en person ändrar sina uppgifter hos Skatteverket och kanske även uppvisar id-handlingar.[37] Sådan information kan indikera att grunderna för ett beviljat uppehållstillstånd inte längre föreligger och därmed utgöra en signal om att ett ärende om återkallelse behöver inledas. Som exempel för Migrationsverket fram att Skatteverket kan upplysa verket om en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning får sitt civilstånd ändrat till skild i folkbokföringen. Om Migrationsverket i dessa fall får en signal kan det i sin tur föranleda en efterkontroll.

[36] Utökat informationsutbyte, Ds 2022:13 s. 413.
[37] Migrationsverkets remissvar till Ds 2022:13 s. 7.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Detsamma gäller om utlänningen ändrar folkbokföringsadress ofta eller flyttar till en annan adress utan anknytningspersonen.

Migrationsverket har även fört fram att det finns ett intresse av indikationer från Skatteverket när en utlänning med uppehållstillstånd för arbete endast deklarerar för en ringa inkomst eller saknar beskattningsbar inkomst, trots sin anställning. En sådan uppgift ger anledning att misstänka att utlänningen i fråga inte arbetar, vilket är en förutsättning för att beviljas det aktuella uppehållstillståndet. Arbetstillstånd är initialt begränsade till en viss arbetsgivare. Om en förändring sker av vem som betalar in sociala avgifter och skatter indikerar det att utlänningen har bytt arbetsgivare (vilket under de första två åren kräver särskilt tillstånd). Arbetstillstånd är dessutom villkorade i förhållande till en viss lönenivå. Att lägre skatter och sociala avgifter betalas in än tidigare kan därför indikera att utlänningen inte får den lön som har avtalats.

I syfte att öka digitaliseringen inom myndigheten ser Migrationsverket vidare ett behov av att kunna ta del av vissa sekretessreglerade uppgifter direkt från Skatteverket, i stället för att sådana behöver begäras ut av utlänningen själv och sedan lämnas in till verket. Migrationsverket har även betonat att en sekretessbrytande bestämmelse som skulle möjliggöra ett sådant utlämnande även skulle kunna motverka fusk.[38]

Ytterligare uppgifter från Skatteverket som Migrationsverket inom ramen för vår kartläggning har fört fram intresse av är följande.

- Uppgifter om inkomst, samordningsnummer, kontrolluppgifter, inbetald arbetsgivaravgift, om A- eller F-skatt och själva personaliggaren för ett företag där det är aktuellt. I ärenden om uppehållstillstånd kan sådana uppgifter vara relevanta för att kontrollera om skatter och avgifter betalas för utlänningen som har en tillståndsgrundande anställning.
- Att få ta del av information från arbetsgivaren som anställer en medborgare från tredjeland. Syftet är bland annat att ge Migrationsverket information om att en utlänning arbetar utan arbetstillstånd eller inte omfattas av något undantag. Detta kan bland annat leda till att Migrationsverket inleder ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd.

[38] Migrationsverkets remissvar till Ds 2022:13 s. 7.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- Att notis ges till Migrationsverket när det inte kommer in inkomstuppgifter för en folkbokförd utlänning som tidigare haft inkomst under en längre period. Syftet är att ge Migrationsverket en indikation på att en viss utlänning inte längre lever i Sverige, vilket kan vara skäl initiera ärende om återkallelse av uppehållstillstånd.
- Notis till Migrationsverket om inkomstuppgifter redovisas för en utlänning som har ett beslut om utvisning. Syftet är att identifiera personer som inte har rätt att arbeta i högre utsträckning och även att felaktiga utbetalningar undviks.
- Information om hur länge en person haft samordningsnummer i syfte att kontrollera förekomsten av illegal vistelse.
- Information om namnet på ett aktuellt bolag som komplement till organisationsnumret, i syfte att underlätta handläggningen.
- Notis till Migrationsverket om att det kommit in inkomstuppgifter för en medborgare i tredjeland som inte är folkbokförd i Sverige. Syftet är att Migrationsverket informeras om att tredjelandsmedborgare som enbart har uppehållstillstånd i annat EES-land befinner sig i Sverige och arbetar.
- Notis till Migrationsverket om att det en kort tid efter att en utlänning med uppehållstillstånd för arbete rest in i Sverige kommer fram uppgifter om att en ny arbetsgivare kommer in med inkomstuppgifter för personen. Syftet är att få en indikation om byte av arbetsgivare när så inte har anmälts och att Migrationsverket kan kontrollera om utlänningen arbetar hos den arbetsgivaren som arbetstillståndet eventuellt är villkorat av.

Som framgått är det alltså ett stort antal uppgifter som Skatteverket förfogar över som Migrationsverket bedömer behövs inom ramen för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd.

Riksrevisionen har dessutom i sin rapport *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*[39] särskilt lyft fram att Skatteverket är en av flera myndigheter som har information som Migrationsverket skulle behöva, men som av olika skäl inte lämnar den vidare. Som exempel nämns att handläggare av folkbokföringsärenden hos

[39] RiR 2023:19.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Skatteverket återkommande påträffar information som skulle kunna leda till återkallelseärenden, men som de inte får lämna vidare till Migrationsverket. Det beror på att Skatteverket liksom andra myndigheter saknar rättsliga förutsättningar att lämna ut informationen (se vidare om rapporten i avsnitt 10.3.1).

Sammantaget ger vår kartläggning en tydlig bild av att Migrationsverket redan utifrån dagens lagstiftning är i behov av mer information från Skatteverket för att korrekt, systematiskt och effektivt kunna handlägga ärenden.

Migrationsverket har dessutom fört fram att vårt förslag om att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska kunna återkallas vid upphörd vistelse i landet kan föranleda ett utökat behov av information från Skatteverket om att en utlänning varit utrest ur landet under en längre period.

Universitets- och högskolerådet

Migrationsverket har fört fram att det skulle vara önskvärt med en lagändring som möjliggör utökat informationsutbyte i studerandeärenden mellan Migrationsverket och Universitets- och högskolerådet (UHR), till exempel när falska eller manipulerade handlingar påträffas eller när Migrationsverket behöver få tillgång till uppgifter som har legat till grund för en ansökan om antagning. En sådan lösning skulle enligt Migrationsverket exempelvis kunna åstadkommas genom en ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.[40]

10.5 Kartläggning av Polismyndighetens informationsbehov

Även Polismyndigheten behöver tillgång till relevant information för att kunna fatta beslut om avvisning utifrån ett korrekt och fullständigt underlag. I detta avsnitt redogörs för vilka befintliga informationsbehov som Polismyndigheten har fört fram, liksom för eventuella nya behov som uppstår med anledning av våra förslag.

[40] Migrationsverkets remissvar till Ds 2022:13 s. 7.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.5.1 Polismyndighetens uppdrag

Polisens arbete, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (1 § polislagen [1984:387]). Till myndighetens uppgifter hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat och utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (2 § polislagen).

Polisen ansvarar bland mycket annat för gränskontroll till och från Sverige. I gränspolisverksamheten ingår också att utföra inre utlänningskontroll och verkställa Migrationsverkets och domstolars beslut om avvisning eller utvisning.

10.5.2 Polismyndighetens befintliga inhämtning av information

Liksom Migrationsverket är Polismyndigheten beroende av att i samband med gränskontroll och inre gränskontroll[41] få tillgång till all tillgänglig information som finns om en utlänning för att kunna ta ställning till om han eller hon ska avvisas eller inte. Informationen behöver inhämtas utan dröjsmål, eftersom beslut om avvisning i regel behöver ske i nära anslutning till kontrollen av utlänningen i fråga. Vid tillämpningen av avvisningsreglerna i 8 kap. 2 och 3 §§ UtlL är det dessutom ofta fråga om snabba utredningar och beslut som behöver fattas utan vidare dröjsmål.

I det följande redogörs för vilken information som Polismyndigheten i dagsläget hämtar in i samband med gränskontroll och inre gränskontroll och något om hur underrättelseinformation delas mellan gränspolisen och andra verksamhetsområden inom myndigheten.

[41] Jämför 9 kap. 1 och 9 §§ UtlL.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Inhämtning av information i dagsläget

När gränspolisen utför sina gränskontroller och inre gränskontroller varierar metoden för informationsinhämtning beroende på vilken typ av uppgift det gäller. Utöver utlänningens egna uppgifter som lämnas i samband med samtal med gränspolisen tas uppgifter fram genom olika system, som Migrationsverkets handläggningssystem Wilma[42], PÄR[43] och PMF[44]. I Wilma syns ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd och beslut som avser asyl och förvar samt ärenden och beslut om bland annat verkställighetshinder som är av intresse för Polismyndigheten vid bedömningen av utlänningens uppgifter och om det finns grund för avvisning.

Även Interpols register är tillgängliga för inhämtning av information i samband med gränskontrollen och den inre gränskontrollen. Om Polismyndigheten inte får svar på sin fråga genom sökningen kan de fylla i ett formulär och kontakta Sveriges Interpol kontor.

Normalt söker en polisman efter information rörande eventuellt återreseförbud till Schengen, uppgifter som indikerar att det finns ett legitimt syfte för utlänningens vistelse i Sverige, om utlänningen har tillräckliga medel för vistelsen samt efter uppgifter om eventuell brottslighet. För att hämta in nödvändigt underlag i syfte att avgöra om det finns en risk för att utlänningen kommer att begå brott görs slagningar i MR/BR, SIS och i det allmänna spaningsregistret (ASP) som tillsammans med utlänningens egna uppgifter läggs till grund för bedömningen.

När det gäller bedömningen av om utlänningen kan anses ha tillräckliga medel för sin vistelse får utlänningen visa upp eventuella medtagna kontanter, kontoutdrag från bankomat eller internetbank och i förekommande fall en eventuell garants inkomstuppgifter.

[42] Wilma används huvudsakligen i ärenden som rör familjeanknytning, arbete och studier i de fall Migrationsverket även beslutar om utvisning. Wilma användas även i viseringsärenden.
[43] Polisens ärendehanteringssystem.
[44] Polisens multifrågor som bland annat inbegriper SIS (bland annat återreseförbud), ASP, NEPU (Polisens efterlysningsregister som står för Nationellt Efterlysta Personer och U-bok) och Kriminalvårdens system.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Delning av underrättelseinformation inom och utom Polismyndigheten

I syfte att kartlägga möjligheten för andra verksamhetsområden inom Polismyndigheten att dela underrättelseinformation av intresse med gränspolisen i samband med en avvisningssituation har vi tagit del av ett utlåtande från representant från Nationella operativa avdelning/Underrättelseenheten. Av utlåtandet framgår att det inom underrättelsetjänsten ofta förekommer uppgifter som sammanvägt kan utgöra viktig information i ett ärende om avvisning. Informationen består ofta av okänsliga uppgifter, exempelvis observationer från Polismyndighetens personal, som inte föranlett förundersökningar och åtal. Denna information är i regel tillgänglig inom polisen. Det faktum att sådan information är betydligt osäkrare än förundersökningsinformation innebär dock att den endast får delas i sakgranskad och om nödvändigt bearbetad form[45]. Dessutom riskerar information att röjas när den delas med en myndighet som normalt sett inte hanterar underrättelseinformation, och därmed saknar erfarenhet eller rättslig grund för att bevara underrättelsesekretessen. Detta sammantaget gör det problematiskt att dela informationen med andra som behöver den för att fatta ett beslut som blir offentligt.

Det finns även underrättelseinformation som bedömts vara så känslig att den inte kan delas i en bredare krets, inte ens med gränspolisen. Detta faktum diskvalificerar därför ofta underrättelseinformation i obearbetad form som grund i beslut om avvisning. Det går dock ofta att redogöra för dessa uppgifter och upprätta ett bedömningsunderlag utan att ange enskilda källor, pågående ärenden eller metoder. Underrättelseinformation i bearbetad form kan som huvudregel delas med gränspolisen och andra delar av polisen, men inte med andra myndigheter.

[45] Det kan exempelvis vara att det anges att det finns skälig misstanke om att en person har koppling till organiserad brottslighet, men utan att redovisa de konkreta skälen.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.5.3 Polismyndigheten uppfattar sig vara tillgodosedd med befintlig tillgång till information

Bedömning: Polismyndigheten saknar behov av ytterligare information med anledning av våra förslag.

Polismyndigheten har inom ramen för vår kartläggning uppgett att den tillgång till information som finns i dagsläget är tillräcklig för att fatta välgrundade beslut om avvisning enligt befintligt regelverk. Polismyndigheten har även fört fram att det går att få tillgång till information på ett effektivt sätt genom direktåtkomst i de fall informationen inte finns i myndighetens egna system. Våra förslag om en utökad vandelsprövning innebär inte heller ett behov av utökad information för Polismyndigheten. Vår bedömning är alltså att Polismyndigheten är tillgodosedd med den tillgång till information som finns i dagsläget. Det saknas därför anledning att analysera eventuella åtgärder för att utöka tillgången till information för Polismyndigheten.

10.6 Det behövs en ny reglering för att öka Migrationsverkets tillgång till information

Bedömning: Det behövs en ny rättslig reglering för att olika aktörer i ökad omfattning ska kunna lämna uppgifter till Migrationsverket.

Vår kartläggning av Migrationsverkets tillgång till och behov av information i avsnitt 10.4 visar att verket har tillgång till information från flertalet olika aktörer. En del information lämnas ut på begäran medan vissa uppgifter finns tillgängliga genom direktåtkomst. I vissa fall lämnas uppgifter även på eget initiativ från en informationshavare.

Flera myndigheter har tillgång till ytterligare information som kan vara av relevans för Migrationsverkets bedömningar av ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd eller avvisning. Riksrevisionens rapport (se avsnitt 10.3.1) ger en bild av att det finns flera olika hinder för Migrationsverket att på ett effektivt

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

sätt få ta del av denna information. De svårigheter som lyfts fram bekräftas även av vad Migrationsverket har fört fram i kartläggningen (se avsnitt 10.4.3). Det handlar dels om brister i kunskap om Migrationsverkets behov av uppgifterna hos den utlämnande myndigheten. Dels saknas i många fall rättslig reglering som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna ut uppgifter.

Vi anser att det är mindre tillfredsställande att andra aktörer kan ha tillgång till underlag som i ett enskilt fall kan vara av avgörande betydelse för att Migrationsverket ska kunna utföra sitt uppdrag utan att verket kan få tillgång till detta. Utifrån vår kartläggning kan alltså slutsatsen dras att det finns ett behov av att flertalet aktörer i högre grad lämnar relevanta uppgifter till Migrationsverket. Såvitt vi har kunnat identifiera saknas i flertalet fall befintliga sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör att uppgifter som Migrationsverket behöver i sin ärendehandläggning lämnas till verket för detta ändamål. Den möjlighet som då finns är utlämnande med stöd av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL (se vidare avsnitt 10.2.1). Utgångspunkten är dock att rutinmässigt utbyte av sekretessbelagda uppgifter ska regleras särskilt i författning.[46] För att generalklausulen ska vara tillämplig krävs dessutom att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Den förutsätter att varje enskilt utlämnande av information prövas för sig. Prövningen är arbetskrävande och görs därför sällan ens när en myndighet bedömer att en annan myndighet skulle behöva informationen.

Enligt vår mening talar Riksrevisionens slutsatser, tillsammans med iakttagelser från vår kartläggning, för att det behövs utökade och förenklade rättsliga förutsättningar att lämna information till Migrationsverket. Det gäller inte minst i förhållande till sådana ärendetyper när en viss typ av uppgift regelmässigt är av intresse för Migrationsverkets bedömningar. Att förlita sig på utlämnanden med stöd av generalklausulen i de fall det saknas en uppgiftsskyldighet för den utlämnande myndigheten i förhållande till Migrationsverket är inte tillräckligt, eftersom generalklausulen inte är avsedd för den typen av utlämnanden (se vidare avsnitt 10.2.1). För att tillgodose Migrationsverkets behov behövs därför en ny rättslig

[46] Prop. 1979/80:2 Del A s. 327.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

reglering som på ett effektivt sätt möjliggör utlämnande av relevanta uppgifter till verket.

10.6.1 Hur vi förhåller oss till andra förslag som möjliggör ett utökat informationsflöde till Migrationsverket

Bedömning: Den nya sekretessbrytande bestämmelsen som föreslagits i delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter i betänkandet (SOU 2024:63) möjliggör ett effektivt informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter. Utredningens förslag och bedömningar tillgodoser Migrationsverkets behov av relevant information.

Vi har i avsnitt 10.3.3 redogjort för den nya sekretessbrytande bestämmelsen som föreslagits av *Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter* (härefter i detta avsnitt, utredningen) i deras delbetänkande Ökat informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63). I detta avsnitt redogörs för förslaget i förhållande till vårt uppdrag och det behov av ökad tillgång till information som Migrationsverket har gett uttryck för.

Utredningens förslag tillgodoser Migrationsverkets behov av information

Utredningen föreslår en generell sekretessbrytande bestämmelse som syftar till att möjliggöra för myndigheter att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ.

Enligt bestämmelsens första stycke punkt 4 ska sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden inte hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det behövs för att *förebygga*, *förhindra*, *upptäcka eller utreda fusk eller regelöverträdelser*. Enligt utredningen avses med fusk bland annat den situation då enskilda på olika sätt tillskansar sig förmåner eller liknande från det allmänna utan att ha rätt till dem[47]. Det bör

[47] SOU 2024:63 s. 276.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

enligt vår mening exempelvis inbegripa att en utlänning på falska grunder orsakar att Migrationsverket beviljar honom eller henne uppehållstillstånd. Vår bedömning är att bestämmelsen därmed i vart fall skulle verka sekretessbrytande i förhållande till uppgifter som Migrationsverket behöver för att utreda ett ärende om exempelvis återkallelse av uppehållstillstånd i många fall. Möjligtvis skulle bestämmelsen även kunna verka sekretessbrytande gällande uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om ansökan om uppehållstillstånd eller avvisning. Det är visserligen inte explicit i syfte att exempelvis förebygga fusk, utan för att avgöra om förutsättningarna är uppfyllda för att bevilja ett aktuellt tillstånd, eller om grund för avvisning föreligger. Även om det visserligen indirekt är ett sätt att säkerställa att personer som genom fusk på felaktig grund försöker få ett uppehållstillstånd beviljat eller tillåts resa in, menar vi att det inte är helt tydligt att denna typ av ärenden omfattas av punkten 4.

Enligt punkten 5 i första stycket ska sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden inte hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det *behövs för att handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet*. Bestämmelsen överlappar i många fall de situationer som anges i punkten 4, samtidigt som den också möjliggör utlämnande av uppgifter utan hinder av sekretess om det behövs för handläggningen av ärenden men där syftet inte är att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk eller regelöverträdelser. Avgörande är i stället att det behövs för att handlägga ärenden i *författningsreglerad verksamhet.* I Migrationsverkets författningsreglerade verksamhet ingår såväl handläggning av ärenden om uppehållstillstånd som återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning. Enligt utredningens förslag ska sekretess alltså inte hindra ett en myndighet lämnar ut en uppgift till Migrationsverket, på eget initiativ eller på begäran, om den exempelvis behövs för att verket ska kunna bedöma om ett uppehållstillstånd ska beviljas.

Vi bedömer att utredningens förslag därmed bör möjliggöra utlämnanden av uppgifter till Migrationsverket i klart högre grad än vad som kan ske i dagsläget. Detta dels eftersom bestämmelsen är generellt utformad och verkar sekretessbrytande i förhållande till samtliga typer av ärenden som myndigheterna behöver uppgifterna inom. Dels möjliggör den, till skillnad från den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL, mer rutinmässiga utlämnanden

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

av uppgifter. Dessutom ska uppgifter enligt utredningens förslag inte bara lämnas när myndigheterna uttryckligen begär det, utan även när uppgifterna exempelvis bedöms behövas för att handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet. En sådan ordning möjliggör att en uppgift som en myndighet stöter på i sin handläggning i klart högre omfattning kan lämnas ut om den bedöms behövas för att Migrationsverket ska kunna bedöma om en utlänning fortfarande har rätt till uppehållstillstånd.

Utredningen har vidare bedömt att det i vissa fall finns så starka intressen av att skydda den personliga integriteten eller annars av att en uppgift trots allt ska vara sekretessbelagd för en myndighet som skulle behöva den. Vi instämmer i bedömningen att det finns goda skäl att utlämnande därför inte ska ske om övervägande skäl vid en intresseavvägning talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Det innebär alltså ett skydd mot att känsliga uppgifter lämnas ut i de fall det inte kan anses vara proportionerligt i förhållande till Migrationsverkets behov.

Hur vi förhåller oss till förslaget

Vi anser att förslagen i SOU 2024:63 skulle tillgodose de behov som Migrationsverket har av utökad tillgång till information, i syfte att på ett tillfredsställande sätt kunna handlägga ärenden om uppehållstillstånd, återkallelser av uppehållstillstånd samt ärenden om avvisning. Om utredningens förslag om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse leder till lagstiftning är det dock något som sker först efter att vi kommer att ha redovisat vårt eget betänkande. Vi kan därför inte med säkerhet utgå från att Migrationsverkets behov av ökad tillgång till relevant information på ett mer effektivt sätt kommer att lösas genom förslaget.

För att svara mot vårt uppdrag kommer vi därför att lägga egna förslag som syftar till att ge Migrationsverket tillgång till relevanta uppgifter om utlänningar i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning. Syftet med våra förslag är alltså inte att de ska existera parallellt med de förslag som utredningen har lämnat, om de leder till lagstiftning. Om utredningens förslag inte leder till lagstiftning, alter-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

nativt leder till lagstiftning som inte tillgodoser Migrationsverkets behov, kan våra förslag som vi i det följande presenterar i stället ligga till grund för en reglering med avsedd effekt.

10.7 Alternativ för att uppnå ökat informationsflöde

Ett utökat utlämnande av information till Migrationsverket kan åstadkommas genom olika rättsliga alternativ. Vi tolkar dock direktiven på det sättet att uppdraget består i att införa särskilda regler om uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen mellan myndigheterna enligt 10 kap. 28 § OSL. Detta alternativ framstår, enligt vår mening, också som det mest lämpliga.

Vi har övervägt olika alternativ för att få till stånd nya uppgiftsskyldigheter som syftar till ökat uppgiftslämnande till Migrationsverket. Gemensamt för alternativen är att de under vissa förutsättningar innebär att sekretess får ge vika för Migrationsverkets intresse av att få tillgång till information.

Vi har dels övervägt att föreslå ändringar av de befintliga uppgiftsskyldigheter som finns för olika aktörer i förhållande till Migrationsverket på så sätt att de tillgodoser verkets behov, liksom att införa nya aktörsspecifika uppgiftsskyldigheter där sådana i dagsläget saknas. Dels har vi övervägt att föreslå en generell uppgiftsskyldighet som gäller för vissa angivna aktörer och som kompletterar de uppgiftsskyldigheter som redan finns i förhållande till Migrationsverket. I det följande kommer vi att redogöra för de olika alternativen och för vår bedömning.

10.7.1 Några grundläggande frågor om uppgiftsskyldighet och personlig integritet

Ny rättslig reglering om uppgiftsskyldighet i förhållande till Migrationsverket innebär svåra avvägningar mellan det allmänna intresset av att fatta korrekta och väl underbyggda beslut i utlänningsärenden, att upprätthålla förtroendet för myndigheter, skyddet för den personliga integriteten och andra rättssäkerhetsaspekter. Den rättsliga regleringen bör därför utformas på så sätt att informationsutbytet är effektivt samtidigt som rättssäkerheten upprätthålls och intrånget i den personliga integriteten inte blir oproportionerligt.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I svensk rätt saknas en rättslig definition av personlig integritet. I andra lagstiftningsarbeten har en kränkning av den personliga integriteten beskrivits som ett intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång, såväl psykiskt som fysiskt, bör kunna avvisas.[48]

Det finns regler till skydd för den personliga integriteten i bland annat regeringsformen, Europakonventionen, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, dataskyddsförordningen, och det övriga regelverket om behandling av personuppgifter samt i OSL. Begränsningar i skyddet för den personliga integriteten får i allmänhet göras för att tillgodose vissa angivna ändamål. Begränsningar ska då göras i författning och vara proportionerliga i förhållande till de ändamål som föranleder dem.

Av regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes förhållanden. Detta skydd får endast begränsas genom lag (2 kap. 6 § andra stycket och 20 § RF). I förarbetena till 2 kap. 6 § andra stycket RF anges att bestämmelsen inte ska innebära ett hinder mot sådan lagstiftning som behövs till skydd för viktiga samhällsintressen eller lagstiftning som utgör ett led i anpassningen av normerna till den fortgående samhällsutvecklingen, utan att det grundlagsskyddade området bör avgränsas på ett sådant sätt att det enbart omfattar de mest ingripande intrången.[49]

Sammantaget bedömer vi utifrån det anförda att det finns ett behov av förbättrade rättsliga förutsättningar att lämna information till Migrationsverket. För att åstadkomma detta krävs att de rättsliga förutsättningarna för informationsdelning behöver utökas. För att möta de behov som i huvudsak Migrationsverket har fört fram krävs enligt vår mening inom vissa områden en förskjutning av balansen mellan en effektiv handläggning av ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd respektive avvisning och motstående intressen, främst i form av skyddet för enskildas personliga integritet.

Det bakomliggande syftet med ny reglering är att Migrationsverket ska få bättre förutsättningar att fatta korrekta beslut på ett

[48] Se till exempel prop. 2005/06:173 Översyn av personuppgiftslagen, s. 15 och prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 175.
[49] Prop. 2009/10:80, s. 171–185.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

så fullständigt material som möjligt, liksom att inleda ärenden om återkallelse när det finns skäl för det. Detta är enligt vår mening ett viktigt led i att upprätthålla en reglerad invandring, vilket får anses vara ett viktigt samhällsintresse. Det får därför anses godtagbart att göra inskränkningar i den personliga integriteten i dessa syften i enlighet med 2 kap. 6 § RF och nämnda förarbetsuttalanden. Det är dock viktigt med en balans mellan den personliga integriteten och andra intressen. I den mån inskränkningar som görs innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF, får dessa aldrig går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som motiverar dem. Det är mot denna bakgrund som vi nedan överväger utformning och omfattning av en ny bestämmelse. En samlad integritetsanalys finns i avsnitt 10.17.

10.7.2 Utformning av uppgiftsskyldigheten

Det finns i dagsläget flera olika uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket, för flertalet olika myndigheter och andra aktörer. Uppgiftsskyldigheterna tillgodoser en stor del av Migrationsverkets behov av tillgång till information för sin ärendehandläggning. Vår kartläggning har dock visat att de befintliga uppgiftsskyldigheterna i många fall inte är utformade på ett sätt som gör att Migrationsverket fullt ut kan få tillgång till information som ibland kan vara avgörande för utgången i ett ärende. Vi kommer i avsnitt 10.10, i förhållande till respektive aktör, att redogöra för befintliga uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket och hur de är utformade.

Därtill kommer att våra förslag om bland annat en utökad vandelsbedömning skapar nya behov av information från såväl aktörer för vilka det redan finns uppgiftsskyldighet gentemot Migrationsverket, som aktörer som saknar sådan skyldighet i dagsläget. Det innebär sammantaget att befintliga uppgiftsskyldigheter vare sig tillgodoser Migrationsverkets befintliga behov av information full ut, eller det ytterligare behov av information som uppstår med anledning av våra förslag.

En möjlighet är att föreslå ändringar av befintliga uppgiftsskyldigheter som genom vissa korrigeringar vidgas till att omfatta fler typer av specificerade uppgifter, samtidigt som helt nya uppgifts-

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

skyldigheter föreslås för aktörer som i dagsläget saknar sådana i förhållande till Migrationsverket.

Fördelen med en sådan lösning är att de uppgifter som ska lämnas ut specificeras i bestämmelsen och därmed bidrar till förutsebarhet för såväl den utlämnande aktören, Migrationsverket och utlänningen som uppgifter rör. Det ligger dessutom i intresset för att skydda den personliga integriteten att det är tydligt vilka uppgifter som får lämnas ut till och från vilken aktör. Det kan också argumenteras för att det är enklare att bedöma vilka uppgifter som Migrationsverket är i behov av och att uppgiftslämnande därför mer frekvent kommer att ske.

Den nackdel som vi ser med en sådan lösning är att det svårligen går att förutse vilka uppgifter som Migrationsverket kommer att behöva, inte minst med anledning av våra förslag om en utökad vandelsprövning. En uttömmande reglering av vilka aspekter som är relevanta för en sådan prövning kan inte göras utan det kommer i viss mån få utvecklas över tid i förhållande till rättsutveckling och praxisbildning från domstolarna. Att reglera genom uppgiftsskyldigheter skulle innebära ett kontinuerligt behov av att korrigera de specifika uppgiftsskyldigheterna för att säkerställa att de i varje tid tillgodoser Migrationsverkets behov. Detsamma gäller för det fall det görs ändringar i bestämmelser om uppehållstillstånd eller avvisning, eller det förs in helt nya sådana bestämmelser, som ger upphov till nya informationsbehov. Situationen uppstår även om en aktör exempelvis inte längre ska betala ut en viss ersättning och därför inte längre har uppgifter som är relevanta för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning.

En generell bestämmelse om uppgiftsskyldighet möjliggör i stället för Migrationsverket att få tillgång till uppgifter som i det enskilda fallet bedöms behövas för handläggning av verkets ärenden. En sådan bestämmelse tillåter även den flexibilitet som krävs för att Migrationsverkets behov ska kunna tillgodoses över tid, i linje med rättsutveckling och praxisbildning från domstolarna. Vi bedömer därför att den mest ändamålsenliga lösningen är en generell bestämmelse om uppgiftsskyldighet till Migrationsverket.

Frågan är vidare om en sådan generell uppgiftsskyldighet även bör vara generell i förhållande till de utlämnande aktörerna, eller om det i bestämmelsen bör anges vilka aktörer som ska omfattas av

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

uppgiftsskyldigheten. En fördel med en uppgiftsskyldighet för varje aktör som har en uppgift som Migrationsverket behöver är naturligtvis att det bidrar till ett bredare och effektiva uppgiftslämnande. Nackdelen med att inte begränsa bestämmelsen till vissa utpekade aktörer är dock att det bidrar till osäkerhet kring vilka uppgifter som kan tänkas lämnas ut med stöd av bestämmelsen, och av vilken aktör. En begränsning bidrar däremot till viss förutsebarhet, mot bakgrund av att de angivna aktörerna typiskt sett förfogar över vissa typer av uppgifter. Vi menar därför att det är nödvändigt att i bestämmelsen ange de aktörer som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten. Det är enligt vår mening nödvändigt för att undvika att det intrång i den personliga integriteten som ett uppgiftsutlämnande innebär inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som motiverar det.

10.7.3 Risk för konflikt med andra uppgiftsskyldigheter

Bedömning: Det finns ingen risk för konflikt med andra uppgiftsskyldigheter.

Vi har övervägt om det finns en risk för att den nya bestämmelsen kan komma i konflikt med annan lagstiftning, till exempel uppgiftsskyldigheterna i 7 kap. UtlF. Vår bedömning är dock att den nya bestämmelsen bör kunna fungera parallellt med annan lagstiftning på området. Uppgiftsskyldigheter enligt olika lagstiftningar kan visserligen leda till olika resultat vid en bedömning av om en uppgift ska lämnas ut i det enskilda fallet. Om någon av de tillämpliga bestämmelserna medför att uppgiften ska lämnas ut kan rimligen inte den andra bestämmelsen medföra någon begränsning i det avseendet.[50]

Av 7 kap. 3 § OSL framgår att om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna som huvudregel ha företräde. Även om uppgiftsskyldighet-

[50] Jfr SOU 2023:69 s. 231 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

erna kan föreskriva olika avvägningar i frågan om intresset av att sekretessen består är det inte fråga om den typen av kollisionssituationer som regleras särskilt i 7 kap. 3 § OSL.

10.8 En generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för vissa aktörer

Förslag: En generell uppgiftsskyldighet ska införas i förhållande till Migrationsverket för de aktörer som anges i den nya regleringen.

En sådan aktör ska på begäran lämna ut en uppgift till Migrationsverket, om den behövs för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning.

Som tidigare har redogjorts för har vi gjort bedömningen att det behöver föras in en generell uppgiftsskyldighet för vissa angivna aktörer i förhållande till Migrationsverket i UtlL för att tillgodose verkets behov av utökad tillgång till information. En sådan bestämmelse ska bland annat kunna användas för rutinmässigt utlämnande av information till Migrationsverket.

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för vårt förslag om hur en sådan generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet bör utformas och varför vi bedömer att den tillgodoser Migrationsverkets behov. Våra överväganden har präglats av en avvägning mellan skyddet för den personliga integriteten och behovet av en handläggning av utlänningsärenden inom vilken effektivitet och fullständiga underlag är centrala faktorer. Det har för oss varit viktigt att säkerställa att bestämmelsen inte går längre än vad som är motiverat och att skyddet för vissa uppgifter upprätthålls i situationer där ett utlämnande kan framstå som olämpligt eller där tillämpning av bestämmelsen skulle framstå som stötande.

I avsnitt 10.9 kommer vi att redogöra för en intresseavvägning som vi bedömer bör föregå ett eventuellt utlämnande enligt vår föreslagna uppgiftsskyldighet. Därefter kommer vi i avsnitt 10.10 att redogöra för de aktörer som vi bedömer ska omfattas av uppgiftsskyldigheten.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.8.1 Utlämnande på begäran eller utan föregående begäran?

Bedömning: Utlämnande med stöd av den föreslagna bestämmelsen ska få ske på begäran av Migrationsverket.

En uppgiftsskyldighet kan utformas antingen som ett utlämnande som ska ske på begäran eller oberoende av om någon begäran har framställts. Den senare utformningen innebär i praktiken att uppgifter kan lämnas både på begäran och utan föregående begäran.

Som framgått tidigare i avsnittet har Migrationsverket i vissa avseenden sett ett behov av att aktörer i större utsträckning lämnar uppgifter på eget initiativ till verket. Detta gäller exempelvis när Skatteverket upptäcker att det förekommer motstridiga identitetsuppgifter för en utlänning eller när en utlänning med uppehållstillstånd för arbete endast deklarerar för en ringa inkomst eller saknar beskattningsbar inkomst, trots sin anställning.

En risk med att uppgifter lämnas utan föregående begäran är att Migrationsverket behöver hantera stora mängder uppgifter som lämnas ut till verket utan att de har efterfrågats. I många fall kan sådan information sakna relevans för Migrationsverket och därför innebära en onödig administrativ börda att hantera.

Det finns även en risk för att onödig och för Migrationsverket ointressant information lämnas till verket. Det skulle kunna strida mot principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c och skäl 39 i dataskyddsförordningen (läs mer om detta i vår integritetsanalys avsnitt 10.17).

Det skulle visserligen kunna argumenteras för att de begränsningar vi föreslår i bestämmelsen om skyldighet att lämna ut uppgifter säkerställer att onödig information inte lämnas ut. Bestämmelsen föreslås vara avgränsad till uppgifter som behövs för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Uppgiftslämnandet begränsas även genom att den utlämnande aktören ska göra en intresseavvägning när den lämnar ut information med stöd av bestämmelsen (se nedan avsnitten 10.9).

Å andra sidan innebär utlämnande på informationsinnehavarens eget initiativ att det är den aktörens uppgift att bedöma om Migrationsverket behöver uppgiften. Det ligger därför i sakens natur att det kan röra sig om svåra avvägningar för en tjänsteman som inte har goda insikter i Migrationsverkets verksamhet. Av samma skäl

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

bör det vara svårt att göra en avvägning mellan ett sådant, ofta svårbedömt, intresse för Migrationsverket och sekretessintresset i förhållande till den specifika uppgiften i fråga.

Migrationsverket har på fråga från oss uttryckt att ett uppgiftslämnande på eget initiativ riskerar att leda till en stor administrativ börda för myndigheten som svårligen kommer att kunna hanteras på ett effektivt sätt. Att i stället i större utsträckning få möjlighet att begära ut vissa uppgifter, allra helst inom ramen för ett systematiskt (automatiserat) tillvägagångssätt, är en mer ändamålsenlig lösning.

Om Migrationsverket inte på ett effektivt sätt kan ta hand om informationen finns enligt verket en påtaglig risk att underrättelser från andra myndigheter inte får ett ändamålsenligt omhändertagande. Exempelvis saknas i dag särskilda diariekoder i den centrala utlänningsdatabasen som behövs för att kunna följa upp och utvärdera effekten av det nya informationsflödet. Detsamma gäller en externt kommunicerad central ingång för underrättelser från andra myndigheter, vilket skulle försvåra ett effektivt omhändertagande. Säkerställandet av en träffsäker och effektiv informationsdelning samt ett ändamålsenligt omhändertagande av information talar för att bestämmelsen ska tillämpas enbart på begäran av Migrationsverket. Nämnda myndighet kan då säkerställa att den information som respektive myndighet uppdras att lämna är relevant och inte utgör överskottsinformation samt att organisationen är förberedd på att effektivt ta hand om informationen.

Vi bedömer därför sammantaget att det finns en stor risk för att en uppgiftsskyldighet som innebär att en aktör ska lämna uppgifter till Migrationsverket på eget initiativ kan leda till överskottsinformation hos verket på ett sätt som inte är proportionerligt i relation till integritetsintresset. Eftersom Migrationsverket dessutom är av uppfattningen att en uppgiftsskyldighet som enbart sker på begäran från verket är att föredra anser vi inte att det är motiverat att föra in en bestämmelse om uppgiftsskyldighet på eget initiativ.

Dessutom kan nämnas att Lagrådet i sitt yttrande över lagrådsremissen angående *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen* avstyrkte förslaget om en uppgiftsskyldighet på eget initiativ för vissa statliga myndigheter i förhållande till de brottsbekämpande myndigheterna. Enligt Lagrådet riskerade den föreslagna skyldig-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

heten att leda till onödiga integritetsintrång och kunde därmed inte sägas vara proportionerlig (se vidare avsnitt 10.3.2).

Den föreslagna bestämmelsen om en generell, sekretessbrytande uppgiftsskyldighet bör därför utformas på så sätt att Migrationsverket har rätt att på begäran få del av uppgifter.

10.8.2 Uppgiften ska behövas för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Uppgiften ska behövas …

Dataskyddsförordningen ställer krav på att rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling ska vara tydliga, precisa, förutsebara och proportionerliga (artikel 6.3 och skäl 41). Dessa krav ska ses från den registrerades perspektiv. Integritetsskyddsmyndigheten utvecklar i Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete följande angående utformningen av rättsliga grunder.

> Det måste alltid göras en bedömning av personuppgiftsbehandlingens och verksamhetens karaktär för att avgöra hur stor grad av tydlighet och precision som krävs. Ett mer kännbart intrång kräver en mer preciserad rättslig grund, medan personuppgiftsbehandling med lägre integritetsrisker kan ske med stöd av en mer allmänt hållen rättslig grund. Det är viktigt att göra en helhetsbedömning av den rättsliga grunden och se samspelet med verksamhetsregleringen när behovet av kompletterande dataskyddsreglering bedöms.[51]

Som framgått av vår kartläggning är den information som Migrationsverket behöver av vitt skild karaktär. Vilka uppgifter som behövs beror på vilken typ av uppehållstillstånd som ärendet gäller, men också om ärendet gäller ansökan om, förlängning av eller återkallelse av uppehållstillstånd. Ytterligare andra typer av uppgifter kan behövas för att avgöra ett ärende om avvisning.

Enligt Migrationsverket finns det dock vissa kategorier av uppgifter som är av relevans i fler typer av ärenden. Till dessa kategorier hör uppgifter som kan hänföras till eller indikerar följande företeelser.

[51] Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete, Integritetsmyndigheten, 2022, s. 21 f.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- *Oklar identitet*. Oklar identitet innebär att en utlänning figurerar i ärenden med olika identitetsuppgifter. Eftersom uppehållstillstånd som huvudregel ställer krav på klarlagd identitet innebär alla typer av variationer i namn, födelsetid och medborgarskap att det finns skäl att utreda om uppehållstillståndet utfärdats med grund i en oriktig identitet.
- *Skenbosättning.* Skenbosättning innebär att utlänningen är bosatt på en annan plats än den som framgår av folkbokföringen. En utlännings rätt att vistas i landet är oftast knuten till att denne ägnar sig åt något med en lokal anknytning, som arbete, studier eller utövande av familjeliv. Om utlänningen inte är bosatt på den plats som uppgetts i folkbokföringen finns det anledning att utreda om detta innebär att utlänningen inte ägnar sig åt den lokalt grundande aktivitet som tillståndet utfärdats för.
- *Skenäktenskap.* Skenäktenskap innebär att äktenskap ingåtts enbart i syfte att bereda utlänningen uppehållstillstånd i landet. Det är som regel ett äktenskap som utgör grunden för att anhöriga till studerande, flyktingar, arbetstagare, EES-medborgare och varaktigt bosatta får tillstånd att vistas i Sverige. Om det finns skäl att ifrågasätta ett äktenskaps genuinitet finns det därför ofta skäl att utreda om uppehållstillståndet ska återkallas.
- *Skenanställning.* Skenanställning innebär att anställningen kommit till i annat syfte än att utlänningen ska arbeta. Ett reellt anställningsförhållande ligger inte bara till grund för arbetstillstånd utan är också grundläggande i alla andra typer av tillstånd där det finns krav på egen försörjning som tryggas genom anställning. Detta gäller alltså även studerandeärenden, EES-ärenden, viseringsärenden (där den härvarande utlänningen står som garant) och i stort sett alla ärenden om permanent uppehållstillstånd. I det fall det finns skäl att ifrågasätta en anställnings genuinitet finns det oftast också skäl att utreda återkallelse av det tillstånd som vilat på anställningen i sig eller den genom anställningen föregivna lönen.

Även om det finns vissa uppgifter som generellt sett är intressanta för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning är det inte möjligt att här ange en uttömmande

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

uppräkning. Exempelvis kan nämnas att uppgifter av betydelse för vandelsprövningen i ett ärende om uppehållstillstånd kan variera och ändras över tid. Trots den kartläggning som vi har gjort är det alltså inte möjligt, eller ändamålsenligt, att i förväg närmare ange vilken typ av information som Migrationsverket ska kunna få tillgång till. Samtidigt är en så tydlig avgränsning som möjligt viktig av bland annat integritets- och rättssäkerhetsskäl (jämför kraven som ställs i dataskyddsförordningen).

Ett annat sätt att värna skyddet för den personliga integriteten är att begränsa uppgiftsskyldigheten till att ett utlämnande av en uppgift måste vara kopplat till ett *behov* inom handläggningen av ärenden hos Migrationsverket. Ett sådant krav tillåter flexibilitet vid tillämpningen men innebär också en begränsning som minskar risken för otillbörliga intrång i den personliga integriteten.

Ett alternativ skulle kunna vara att uppgiften ska vara *nödvändig* för att den ska lämnas ut. Rekvisitet nödvändig signalerar enligt vår mening en hög tröskel för utlämnande. Att bedöma om en uppgift är nödvändig för Migrationsverket är också en mer komplicerad bedömning än en bedömning av om en uppgift behövs. Det ska därför enligt vår mening vara tillräckligt för ett utlämnande att en uppgift kan kopplas till ett fastställt eller förväntat behov hos Migrationsverket. Avsikten med att använda begreppet *behövs* i stället för *nödvändig* är alltså att tröskeln för utlämnande inte ska bli för hög.

I avsnitt 10.8.1 föreslår vi att utlämnande ska ske på begäran av Migrationsverket. Det är då verket som bedömer om en uppgift behövs för myndighetens handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Det är dock den utlämnande aktören som närmare avgör vilka specifika uppgifter som Migrationsverket kan anses ha behov av och som därför ska lämnas ut.[52] Den utlämnande aktören bör dock som regel utgå från att uppgifter som begärs ut även behövs av Migrationsverket. Om någon oklarhet uppstår bör den utlämnande verksamheten samråda genom att efterfråga förtydligande från Migrationsverket (jämför 8 § förvaltningslagen [2017:900]). Det finns inget hinder mot att Migrationsverket efter

[52] Jfr prop. 2005/06:54 Utökad möjlighet för Säkerhetspolisen att inhämta information i verksamhet för personskydd, s. 14–15, och prop. 2019/20:186 Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda, s. 28.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

en första begäran återkommer och begär ut kompletterande uppgifter.

Begreppet *behövs* kan visserligen ibland vara svårt att tillämpa för anställda hos de utlämnande aktörerna, eftersom det i någon mån handlar om att se uppgiften ur Migrationsverkets perspektiv. Vi har förståelse för att så emellanåt kan vara fallet, men gör bedömningen att det är ett nödvändigt krav för att begränsa skyldighetens räckvidd och värna skyddet för enskildas personliga integritet.

… för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Som konstateras tidigare är vårt uppdrag att analysera och föreslå hur Migrationsverket 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. Den reglering vi föreslår bör alltså möjliggöra utlämnanden av uppgifter som behövs för Migrationsverkets handläggning av sådana ärenden. Bestämmelsen ska därför utformas på ett sätt som innebär att uppgiftsskyldigheten enbart ska omfatta uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning.

En sådan formulering blir en tydlig avgränsning som syftar till att begränsa uppgiftsutlämnandet till att tillgodose det behov som har framkommit i vår kartläggning (se avsnitt 10.4). Det är sådana uppgifter som behövs inom ramen för handläggningen av sådana ärenden som har omfattas av vår kartläggning och därmed ligger till grund för vår analys. Vi menar därför att det, i syfte att minimera uppgiftsutlämnandet till att enbart avse sådana som vi har identifierat ett behov av, bidrar till att begränsa integritetsrisker och risk för överskottsinformation hos Migrationsverket.

Uppgiften ska finnas hos aktören

Skyldigheten att lämna ut uppgifter omfattar enbart uppgifter som finns hos den aktuella aktören. En aktör är därför inte skyldig att begära in uppgifter från enskilda eller andra myndigheter eller i övrigt vidta några mer tids- eller kostnadskrävande åtgärder i syfte att lämna dessa till Migrationsverket. Det ställs inget krav på att

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

uppgiften förekommer i en allmän handling. Uppgiften måste dock finnas tillgänglig för aktören.

10.8.3 Uppgiftsskyldigheten bör regleras i utlänningslagen

Bedömning: En ny generell uppgiftsskyldighet mot Migrationsverket bör föras in i utlänningslagen.

Vi har tidigare kommit fram till att en generell uppgiftsskyldighet för vissa aktörer i förhållande till Migrationsverket bör föras in för att på mest ändamålsenligt sätt tillgodose verkets behov av en utökad tillgång till information. Uppgiftsskyldigheten syftar till att främja att Migrationsverket har rätt förutsättningar att fatta korrekta beslut på ett effektivt sätt. Uppgiftsskyldigheten är alltså mycket starkt kopplad till Migrationsverkets uppdrag. Det framstår därför som lämpligt att uppgiftsskyldigheten regleras i UtlL som är den lag som också reglerar Migrationsverkets uppdrag. På detta sätt blir lagstiftningen sammanhållen, översiktlig och tydlig.

Bestämmelser som reglerar uppgiftsskyldigheter till Migrationsverket finns dock i dagsläget primärt i UtlF. Det är dock utredningens bedömning att en uppgiftsskyldighet av det slag som nu ska föreslås bör regleras i lag. Detta eftersom utformningen – och till viss del även tillämpningen – av uppgiftsskyldigheten kan innebära svåra avvägningar som är av betydelse för enskilda. Den kommer också att innebära ett intrång i enskildas personliga integritet. Om uppgiftsskyldigheten regleras i lag – i stället för i förordning – kommer det också att finnas vägledning kring hur bestämmelsen ska tillämpas i förarbeten. Sådan vägledning kan vara till hjälp för den som ska tillämpa reglerna och främja att tillämpningen sker på ett riktigt och enhetligt sätt. Det är särskilt viktigt eftersom uppgiftsskyldigheten kommer att beröra flera myndigheter.

En särskild fråga är om hela den föreslagna uppgiftsskyldigheten behöver finnas i lag, eller om det finns utrymme för att placera delar av den i förordning. Ett alternativ vore att ange de myndigheter som ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i förordning. Det skulle medföra en mer flexibel lagstiftning. Vår bedömning är dock att detta inte är en lämplig lösning.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Hur omfattande uppgiftsskyldigheten – och intrånget i den personliga integriteten – blir är bland annat beroende av vilka myndigheter som ska omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter. I praktiken skulle därför tillägg eller borttagande av myndigheter som omfattas av lagstiftningen kunna ändra tillämpningsområdet på ett sådant sätt att det som riksdagen utgått från när lagförslaget antogs inte längre gäller eller har förändrats väsentligt. Det framstår inte som en lämplig ordning. Vår bedömning är därför att även de myndigheter som ska omfattas av lagstiftningen bör anges i lagen.

10.9 Utlämnande ska föregås av en intresseavvägning

Förslag: Utlämnande med stöd av den generella uppgiftsskyldigheten ska föregås av en intresseavvägning.

De aktörer som vi föreslår ska omfattas av uppgiftsskyldigheten förvarar en stor mängd uppgifter av vitt skilda slag. Uppgifterna är ofta offentliga, men samtliga förvarar också uppgifter som omfattas av sekretess. Hos vissa aktörer förekommer en stor mängd sekretessbelagda uppgifter. En del av den information som förvaras kan vara mycket känslig för enskildas personliga integritet, eller röra sådan information om affärs- och driftförhållanden som kan medföra stor skada för en affärsverksamhet om den röjs. Flera myndigheter hanterar också uppgifter som omfattas av utrikes- eller försvarssekretess. Vissa uppgifter föreslås inte alls omfattas av uppgiftsskyldigheten, se vidare avsnitt 10.13.

Det finns behov av en begränsning som tar sikte på proportionaliteten mellan värdet av att en uppgift tillförs Migrationsverket och den skada som ett utlämnande kan medföra. Utlämnande av uppgifter bör alltså föregås av en avvägning mellan de motstående intressena.

Vi anser därför att de utlämnande aktörerna ska göra en intresseavvägning innan en uppgift lämnas ut. Det krävs inte att det görs en prövning i varje enskilt fall utan en bedömning kan som regel göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter.[53] En sådan bedömning skulle sedan kunna ligga till

[53] Prop. 2015/16:167, s. 51.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

grund för ett mer regelmässigt utlämnande av vissa typer av uppgifter från en aktör till Migrationsverket (se vidare avsnitt 10.15.1). En till sin utformning liknande intresseavvägning som vi nu överväger finns i 5 § i lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna[54]. Nämnda lag träder i kraft den 1 april 2025.

Här bör påminnas om att i det fall en informationsinnehavare efter en intresseavvägning kommer fram till att denne inte är skyldig att lämna ut en uppgift kan det ändå finnas en skyldighet, eller möjlighet, att lämna ut uppgiften med stöd av till exempel en annan sekretessbrytande bestämmelse i OSL.

10.9.1 En presumtion för utlämnande

Intresseavvägningen ska göras mellan å ena sidan det intresse som eventuell sekretess ska skydda och, å andra sidan, intresset av att uppgiften lämnas ut. Syftet är som tidigare nämnts att det ska finnas en ventil för de fall då det kan bli orimliga effekter av att en uppgift skulle lämnas ut med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet.

Även om det är viktigt att denna möjlighet till avvägning finns krävs det – för att Migrationsverket ska ha tillgång till ett korrekt och relevant beslutsunderlag – att det generellt sett sker en viss förskjutning till förmån för verkets intressen. När det gäller de aktörer som har identifierats som särskilt viktiga informationsinnehavare gör vi därför bedömningen att utgångspunkten bör vara att det – för att utlämnande ska underlåtas – ska krävas att sekretessintresset är betydande eller att den förväntade nyttan för Migrationsverket är liten. För att utlämnande ska underlåtas bedömer vi att det bör krävas att det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och att det *står klart* att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Med uttrycket ”står klart” menas att det ska vara en förhållandevis stark presumtion för att uppgiften ska lämnas ut.

Som exempel kan nämnas att om ett utlämnande rör uppgifter med koppling till mer allvarliga vandelsanmärkningar, som ett beslut om återkrav avseende betydande ersättningsbelopp, bör intres-

[54] Jfr Prop. 2024/25:65.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

set av att lämna ut uppgifterna till Migrationsverket många gånger väga tyngre än det intresse sekretessen skyddar, även om det är fråga om integritetskänsliga uppgifter om enskilda. På samma sätt kan en intresseavvägning leda till att sådana uppgifter inte lämnas ut när det gäller mindre allvarliga vandelsanmärkningar. Detsamma gäller när Migrationsverkets behov av en uppgift inte är tydligt.

Det kan redan här nämnas finns stora fördelar med att Migrationsverket och de utlämnanden myndigheterna samverkar i frågor om utlämnande och på förhand pekar ut vilka uppgifter som är intressanta för verket för handläggningen av en viss ärendetyp. På så sätt läggs inte ansvaret på en enskild tjänsteman att i det enskilda fallet göra intresseavvägningen. Som framgår i avsnitt 10.15 är det så vi förespråkar att uppgiftsskyldigheten i första hand ska nyttjas.

10.9.2 Vilka intressen ska vägas mot varandra?

Den avvägning som ska göras kommer alltså att utgå från å ena sidan sekretessintresset och, å andra sidan, Migrationsverkets intresse av uppgiften. En utgångspunkt för bedömningen av sekretessintresset är sekretessens styrka. Denna bestäms i regel med hjälp av ett så kallat skaderekvisit (läs mer om skaderekvisiten i avsnitt 10.2.1).

Att prövningen är kopplad till det intresse som sekretessen ska skydda innebär dock enligt vår mening inte att sekretessens styrka – eller skaderekvisitets utformning – är ensamt avgörande vid bedömningen av det intresse som sekretessen avser att skydda. Vid den bedömningen ska hänsyn även tas till sekretessens föremål. Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas. Det anges i OSL genom ordet *uppgift* tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, till exempel uppgift om enskilds personliga förhållanden.

Betydelsen av att sekretessens föremål hemlighålls i en viss situation är beroende av omständigheterna vid utlämnandet. Vid utlämnande enligt OSL behöver därför en prövning om skaderekvisitet är uppfyllt ske i det enskilda fallet (dvs. en menprövning). Om prövningen avser sekretess enligt ett rakt skaderekvisit, för till exempel enskilds personliga förhållanden, ska den utlämnande myndigheten bedöma om det kan antas att den enskilde lider men

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

om uppgiften röjs. Vid utlämnande enligt vår föreslagna uppgiftsskyldighet ersätts dock denna menprövningen av intresseavvägningen, eftersom det är tillräckligt att uppgiften omfattas av en sekretessbestämmelse för att en intresseavvägning ska göras (läs mer i avsnitt 10.9.4).

I likhet med vad som gäller vid den menprövning som görs vid utlämnanden enligt OSL ska dock hänsyn tas till omständigheterna i den konkreta situationen. Att lagstiftaren tidigare bedömt att uppgifterna ska skyddas av sekretess med en viss styrka är en viktig indikation på hur angeläget sekretessintresset är. Därutöver kan viss ytterligare hänsyn tas till hur skyddsvärda uppgifterna framstår i utlämnandesituationen.

Exempel på faktorer som kan påverka sekretessintresset i skärpande riktning är om uppgifterna är av känslig art, till exempel om de innefattar sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen (se vidare angående sådana uppgifter i avsnitt 10.2.2). Andra exempel kan vara att uppgifterna rör affärs- och driftsförhållanden och att röjande i en viss situation kan antas leda till betydande skada för den näringsverksamhet som uppgifterna härrör från.

På motsvarande sätt kan det intresse som sekretessen avser att skydda ibland vara svagt, trots att lagstiftaren föreskrivit att sekretess ska gälla med exempelvis ett omvänt skaderekvisit. Det kan till exempel vara fråga om uppgifter som i andra sammanhang är offentliga eller uppgifter som typiskt sett inte framstår som integritetskänsliga.

Frågan är vidare hur intresset av att uppgiften lämnas ut ska bedömas inom ramen för en intresseavvägning. Med detta uttryck avses intresset av att uppgiften tillförs Migrationsverket för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Vid denna bedömning kan hänsyn tas till flera olika faktorer. Det kan till att börja med handla om uppgiftens karaktär. Typiskt sett innebär uppgifter som indikerar missbruk av välfärdssystemet en uppgift för vilken intresset av utlämnande till Migrationsverket är starkt. Intresset av utlämnande kan vara starkt även vid uppgifter som typiskt sett indikerar att förutsättningarna för ett uppehållstillstånd inte länge föreligger, som exempelvis att en utlänning har anmält att han eller hon har flyttat från Sverige, eller att utlänningen har lämnar oriktiga uppgifter som varit av betydelse för

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

beviljandet av hans eller hennes uppehållstillstånd. Ett särskilt starkt intresse av utlämnande får anses finnas när det är fråga om uppgifter som är kopplad till brottslighet, gängkriminalitet eller säkerhetshotande verksamhet.

På motsvarande sätt kan intresset av att utlämnande sker anses vara lägre om uppgifter omfattas av stark sekretess och det är uppenbart att det saknas en tydlig koppling till grunden för uppehållstillstånd.

10.9.3 Hur ska intresseavvägningen göras?

Vi har nu beskrivit de respektive vågskålarna i intresseavvägningen och övergår därför till hur avvägningen bör ske i några typsituationer. För det fall att sekretessbestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit, och det inte finns starka tillkommande hänsyn i den konkreta situationen, gäller en stark presumtion för att utlämnande ska ske. Intresseavvägningen bör då enbart i sällsynta undantagsfall leda till att utlämnande underlåts. För att den utlämnande myndigheten ska avstå från utlämnande i en sådan situation bör det kunna förutses att uppgiften av något skäl är av ett klart begränsat värde för Migrationsverket.

Även när det är fråga om sekretess som gäller med ett omvänt skaderekvisit bör utgångspunkten vara att det finns en presumtion för att uppgiften ska lämnas till Migrationsverket. Utlämnande bör mycket sällan kunna underlåtas om det är fråga om en uppgift om en allvarlig vandelsanmärkning och det står klart att den är av intresse för Migrationsverkets bedömning av om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd, om ett uppehållstillstånd ska återkallas eller om en utlänning ska avvisas. Detsamma bör även gälla andra uppgifter av särskild betydelse i ett tillstånds- eller återkallelseärende.

När det slutligen är fråga om sekretessbestämmelser som föreskriver absolut sekretess, bör intresset av att uppgiften lämnas till Migrationsverket vara mycket starkt för att utlämnande ska ske. Uppgifter som skyddas av absolut sekretess förekommer exempelvis i Skatteverkets beskattnings- och revisionsverksamheter (27 kap. 1–2 §§ OSL). Det framstår dock inte som befogat med en presumtion mot utlämnande ens i de situationerna, i synnerhet eftersom

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

särskilt skyddsvärda uppgifter som regel utesluts från uppgiftsskyldigheterna i den föreslagna bestämmelsen, se vidare avsnitt 10.13. Typiskt sett bör Migrationsverket ha ett mycket starkt intresse av uppgiften om den indikerar en allvarlig vandelsanmärkning som är direkt avgörande för om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd, eller om ett sådant ska återkallas. Det kan exempelvis röra uppgift om brottslighet. Även uppgifter som är direkt avgörande för om förutsättningarna för uppehållstillstånd i allmänhet kan anses föreligga – och som därmed bör vara föremål för regelmässiga utlämnanden till Migrationsverket – är ett sådant exempel. Det skulle exempelvis kunna röra sig om vissa uppgifter som Skatteverket förfogar över.

Avsikten är sammanfattningsvis att intresseavvägningen ska tillåta flexibilitet i den meningen att det ska finnas möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, när det är påkallat. I många verksamheter kommer sannolikt utlämnande till Migrationsverket att bli standardiserat och ibland även automatiserat. I de fall utlämnandena avser likartade uppgifter och situationer kommer prövningen i många fall att vara tämligen likartad.[55]

10.9.4 Intresseavvägning ska ske om det finns en bestämmelse om sekretess som är tillämplig

Intresseavvägningen kan i lagtexten komma till uttryck på så sätt att en uppgift inte ska lämnas om det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Sådana, eller liknande, intresseavvägningar finns redan på andra håll i lagstiftningen. I 2 § andra stycket lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, LUS, föreskrivs exempelvis att en uppgift inte ska lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

I 4 § lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen har lagstiftaren valt ett något annorlunda uttryck. Där anges i stället att en uppgift inte ska lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde

[55] Jfr prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 80–81 och 326–327.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

framför intresset av att uppgiften lämnas ut. I förarbetena till den sistnämnda bestämmelsen utvecklas inte varför det uttryckssättet väljs. I allmänmotiveringen till bestämmelsen uttalas att uttrycket ”i huvudsak” motsvarar den begränsningen som finns i 2 § andra stycket LUS.[56] På liknande sätt har även intresseavvägningen formulerats i 5 § lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna som träder i kraft den 1 april 2025[57] (se vidare avsnitt 10.3.2).

Skillnaderna i de respektive lagstiftningsteknikerna väcker dock frågor om hur bestämmelserna förhåller sig till sekretessbrytande bestämmelser i OSL. I det förstnämnda fallet tycks det vara en förutsättning för intresseavvägningen att uppgiften omfattas av sekretess. Det måste enligt vår mening innebära att i de fallen OSL innehåller en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse blir den för uppgiftsskyldigheten föreskrivna intresseavvägningen inte aktuell. I de situationerna omfattas ju uppgiften inte av sekretess, och någon intresseavvägning ska då inte ske.

Om i stället uttrycket *om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften* används framstår det vid en objektiv tolkning som att det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen ska skydda ska tjäna som utgångspunkt för intresseavvägningen, oavsett om det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse i OSL. Den intresseavvägning som föreskrivs blir med andra ord fristående från eventuella sekretessbrytande bestämmelser i OSL.

Det finns för- och nackdelar med båda alternativen. Om det är en förutsättning att uppgiften omfattas av sekretess kommer tillämparen fullt ut att kunna beakta alla de möjligheter som de respektive lagarna erbjuder vid utlämnande. Det framstår också som rimligt att en intresseavvägning inte ska vara nödvändig i de fall där lagstiftaren i tidigare lagstiftningsärenden har bedömt att det ska vara möjligt att bryta sekretessen.

En första invändning mot en sådan lösning är dock att den riskerar att göra tillämpningen än mer komplicerad. För det fall att intresseavvägningen ska ske först sedan det konstaterats att det i det enskilda fallet gäller sekretess gentemot Migrationsverket riskerar den nya regleringen att bli ytterligare ett lager av prövningar som ska göras, i stället för att bidra till en enklare och mer enhetlig

[56] Se prop. 2021/22:127 Bättre tillgång till finansiell information i brottsbekämpningen, s. 40.
[57] Prop. 2024/25:65 s. 93 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tillämpning. Det skulle i praktiken innebära att den tjänsteman som ska pröva ett utlämnande enligt den nya bestämmelsen först ska ta ställning till om sekretess gäller i den aktuella situationen. Det innebär att tjänstemannen först ska pröva om skaderekvisitet i den tillämpliga bestämmelsen är uppfyllt gentemot Migrationsverket.

Därefter måste ställning tas till om det finns några särskilda sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga i det kapitel i OSL som reglerar sekretessen i fråga. Om någon sådan bestämmelse inte är tillämplig ska en prövning göras gentemot de allmänna sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL. Ofta kan en bedömning utifrån flera av bestämmelserna i det kapitlet bli aktuella. Det innebär även att innan intresseavvägningen ens kan påbörjas kommer en intresseavvägning enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL i många fall att behöva göras.

Först när det har konstaterats att skaderekvisitet enligt OSL är uppfyllt i det enskilda fallet och att det inte finns någon tillämplig sekretessbrytande bestämmelse kan det fastställas att uppgiften omfattas av sekretess, vilket med det nu behandlade alternativet alltså utgör en förutsättning för intresseavvägningen.

En sådan ordning riskerar att bli kontraproduktiv i förhållande till syftet med den nya bestämmelsen om skyldighet att lämna uppgifter till Migrationsverket. Som vi har konstaterat tidigare är en förenklad lagstiftning av mycket stor vikt för att åstadkomma en reell förändring när det gäller informationsdelning till verket.

Om i stället det andra alternativet – det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften – väljs bör det uppfattas som att utgångspunkten för intresseavvägningen är det sekretessintresse som bestämmelsen avser att skydda. Det innebär att intresseavvägningen blir fristående från tillämpningen av OSL. Tillämpningen bör enligt vår mening bli avsevärt mycket enklare.

Något som kan uppfattas som en nackdel med det sistnämnda alternativet är just att det kräver en intresseavvägning även i de fall då sekretess inte föreligger. En sådan prövning kan resultera i att en skyldighet att lämna ut uppgifter inte föreligger trots att uppgiften i det enskilda fallet inte omfattas av sekretess. Om Migrationsverket har begärt ut uppgiften föreligger dock i stället en skyldighet att lämna ut den enligt 6 kap. 5 § OSL.

Mot det resonemang som nu förts skulle det kunna anföras att inte heller den ordningen medför någon förenkling av lagstiftning-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

en, eftersom intresseavvägningar som resulterar i att en uppgift inte ska lämnas ut enligt den nya bestämmelsen leder in i en prövning om utlämnande i stället ska ske enligt regelverket i OSL. Den intresseavvägning som vi föreslår innebär dock att uppgifter ska lämnas ut om det inte står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Det finns därmed en förhållandevis stark presumtion för att uppgifter ska lämnas ut. Vår bedömning är att sådana prövningar som måste göras enligt OSL på grund av att uppgiftsskyldighet inte föreligger enbart kommer att behöva göras i undantagsfall. I jämförelse med det andra alternativet, som borde förutsätta regelmässiga bedömningar enligt regelverket i OSL, framstår det nu behandlade alternativet som lättare att tillämpa i de allra flesta fallen.

10.9.5 Alternativ till en intresseavvägning

Som vi nämnt tidigare i avsnittet är fördelen med en intresseavvägning att den öppnar upp för en viss flexibilitet gällande om en uppgift som skyddas av starkare sekretess ska lämnas ut till Migrationsverket. Det finns dock även nackdelar med en sådan lösning.

En intresseavvägning innebär av naturliga skäl att bedömningen av om en uppgift ska lämnas ut till Migrationsverket kan bli svårare i det enskilda fallet. Detta eftersom sekretessintresset behöver vägas mot Migrationsverkets intresse av uppgiften, vilket ibland kan leda till svåra avvägningar.

Eftersom många av de aktörer som Migrationsverket har uttryckt behov av uppgifter från förfogar över känslig information om enskilda personer, där Migrationsverkets intresse av uppgifterna inte alltid kan anses väga över, anser vi dock att det behöver finnas någon form av ventil som kan hindra ett utlämnande.

En alternativ lösning som vi har övervägt är att i stället undanta fler typer av uppgifter som omfattas av sekretess från uppgiftsskyldighetens tillämpningsområde (utöver vad vi redan föreslår, se avsnitt 10.13.2). En sådan lösning har exempelvis föreslagits i SOU 2024:80 Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll[58].

[58] Se SOU 2024:80 s. 253 ff.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Som vi tidigare nämnt innebär vårt förslag om en utökad vandelsprövning att fler aspekter ska kunna vägas in i en sådan bedömning. Vilka aspekter det kan röra sig om har vi dock inte ansett vara ändamålsenligt att ange på ett uttömmande sätt. Det innebär att det på förhand inte går att förutse vilka uppgifter som kan komma att bli intressanta för Migrationsverket vid sin vandelsprövning, utan detta får utvecklas genom rättstillämpningen.

Vi bedömer därför att det, i stället för att utesluta att vissa uppgifter som potentiellt sätt kan vara av intresse för Migrationsverkets bedömning av ett ärende om uppehållstillstånd eller avvisning, är mer ändamålsenligt med en intresseavvägning. Det ska tilläggas att vi, som utvecklas mer i avsnitt 10.15, förespråkar att vår föreslagna uppgiftsskyldighet i första hand i praktiken ska tillämpas genom överenskommelser om regelmässiga utlämnanden till Migrationsverket. På så sätt behöver intresseavvägningen i många fall enbart göras initialt, i samband med att den aktuella överenskommelsen sluts mellan Migrationsverket och den utlämnande aktören.

Det kommer dock finnas situationer när en tjänsteman på en utlämnande myndighet ändå kommer att behöva tillämpa uppgiftsskyldigheten i ett enskilt fall och därmed även intresseavvägningen. Det kan invändas att en intresseavvägning innebär svåra bedömningar, exempelvis när det gäller hur tungt Migrationsverkets intresse väger i det enskilda fallet. Den typ av bedömning som ska göras inom ramen för den föreslagna uppgiftsskyldigheten är dock ingen nyhet. Liknande intresseavvägningar måste göras i flera andra sammanhang innan uppgifter lämnas ut med stöd av en uppgiftsskyldighet eller en sekretessbrytande bestämmelse[59]. Det bör alltså enligt vår mening i många fall finnas en etablerad erfarenhet av intresseavvägningar i samband med hanteringen av utlämnande av uppgifter.

[59] Prop. 2024/25:65 s. 96 med hänvisning till 2 § lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga ut betalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet och 10 kap. 27 § OSL.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.10 Aktörer som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten

Vår kartläggning visar att det finns ett starkt intresse av förbättrade möjligheter till ökad information från ett antal aktörer i förhållande till Migrationsverket. Några av dem exemplifieras i våra direktiv, medan andra har pekats ut särskilt av Migrationsverket under kartläggningen. Det kommer även finnas behov av att uppgifter lämnas till Migrationsverket av andra aktörer med anledning av våra förslag om en utökad vandelsprövning. Det gäller exempelvis arbetslöshetskassorna, som kan ha information om eventuella återkrav av arbetslöshetsersättning.

Vilka aktörer som kan vara aktuella för en uppgiftsskyldighet kan, som tidigare nämnts, variera över tid och i linje med rättsutvecklingen. De aktörer som vi har begränsat oss till i vår utredning utgår alltså från det behov som kan identifieras i dagsläget utifrån vad i huvudsak Migrationsverket har fört fram.

I följande avsnitt kommer de aktörer som vi bedömer ska omfattas av uppgiftsskyldigheten att behandlas. Det gäller allmänna domstolar (avsnitt 10.10.1), allmänna förvaltningsdomstolar (avsnitt 10.10.2), högskolor (avsnitt 10.10.3), vissa statliga myndigheter (avsnitt 10.10.4), kommuner (avsnitt 10.10.5) och arbetslöshetskassorna (avsnitt 10.10.6).

10.10.1 Allmänna domstolar

Förslag: Allmänna domstolar ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Allmänna domstolars uppdrag

Tingsrätter, hovrätter och Högsta domstolen kallas för de allmänna domstolarna. De avgör brottmål, tvistemål och ärenden. Patent- och marknadsdomstolarna och mark- och miljödomstolarna tillhör också de allmänna domstolarna. Allmän domstol beslutar även om utvisning på grund av brott. Domstolarnas uppgift är att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Allmänna domstolar har information som behövs för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Genom vårt förslag om en samlad vandelsprövning kommer även mindre allvarlig brottslighet i större utsträckning än i dag beaktas vid en prövning av en ansökan om uppehållstillstånd. Förslaget innebär alltså att fler typer av brott kommer att vara relevanta för bedömningen av om en utlänning ska nekas ett uppehållstillstånd (se avsnitt 6.2).

Våra förslag innebär alltså att samtliga brottmålsdomar där en utlänning är tilltalad, dvs. även frikännande domar, kommer att vara av intresse för Migrationsverkets bedömningar av om ett uppehållstillstånd ska beviljas. På samma sätt skulle en sådan dom kunna ge en indikation på att ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av bristande vandel ska inledas. Även beslut om förverkande, beslag och kontaktförbud avseende en utlänning kan vara intressanta för Migrationsverkets samlade vandelsprövning. Våra förslag innebär därför att Migrationsverket behöver tillgång till mer information i form av brottmålsdomar och beslut om förverkande, beslag och kontaktförbud från allmänna domstolar. Med tanke på att en utlännings skulder till enskilda och till det allmänna kan vara en faktor av betydelse i en samlad vandelsprövning (se avsnitt 5.5.6) kan även avgöranden i fodringsmål vara av intresse för Migrationsverket.

Sekretess för uppgifter hos allmän domstol

Till att börja med ska nämnas att samma slags sekretess gäller för uppgifter som finns hos olika myndigheter och andra aktörer, när uppgifterna i något skede förekommer i ett mål hos domstol enligt ett antal bestämmelser i OSL. Det gäller exempelvis skattesekretess enligt 27 kap. 1–3 §§ (21 kap. 4 § OSL), socialförsäkringssekretess (28 kap. 1, 5 och 8 a §§ OSL) och i mål angående skuldsanering och F-skuldsanering (34 kap. 6 § OSL).

I 35 kap. OSL regleras sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m. Enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i bland annat angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott eller i ärende enligt lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder.

Sekretessen gäller hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs. Vid förhandling om användning av tvångsmedel gäller sekretess för uppgift om vem som är misstänkt endast om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs (35 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket OSL).

Sekretess gäller också för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos en domstol, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i sådana mål om ansvar för brott som räknas upp i bestämmelsen, bland annat sexualbrott. Motsvarande sekretess gäller i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott. Därutöver gäller sekretess hos domstol för uppgift om en ung person som skildras i pornografisk bild, om det kan antas att denne eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bland annat mål om ansvar för barnpornografibrott. Sekretessen gäller även i ärende som rör brott som anges i bestämmelsen. Sekretessen enligt bestämmelsen gäller dock inte för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande (35 kap. 12 § OSL).

Sekretess gäller vidare hos domstol i brottmål samt i annat mål eller ärende som bestämmelserna om förundersökning i brottmål är tillämpliga på, för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som framkommer vid särskild personutredning, rättspsykiatrisk undersökning eller annan sådan utredning, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i en annan myndighets verksamhet för att bistå domstol med sådan utredning (35 kap. 13 § OSL).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I 36 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i vissa mål och ärenden hos domstol, i vissa fall av medling, i ärenden om rättshjälp, m.m. I det följande redogörs för de bestämmelser som är av intresse för utredningens område.

Sekretess gäller hos domstol i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om en myndighets eller en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada om uppgiften röjs. I mål eller ärende enligt konkurrenslagen (2008:579), utom i mål om utdömande av vite, och i mål enligt konkurrensskadelagen (2016:964) som handläggs gemensamt med ett mål om konkurrensskadeavgift enligt 3 kap. 5 § konkurrenslagen gäller dock sekretess för uppgift om sådana förhållanden redan om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada om uppgiften röjs (36 kap. 2 § första stycket OSL). Första stycket tillämpas inte, om någon annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är tillämplig på uppgiften och innebär att sekretess inte ska gälla (36 kap. 2 § andra stycket OSL).

Enligt 36 kap. 4 § OSL gäller sekretess hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bland annat mål om tillämpningen av 6 a kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

I 43 kap. OSL regleras sekretess hos domstolar m.m. Om en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet får en sekretessreglerad uppgift från en domstol eller en annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen, om inte annat följer av 3 §, tilllämplig på uppgiften även hos den mottagande domstolen. Generellt sett gäller dock inte detta om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos domstolen (43 kap. 2 § OSL).

I 43 kap. 3 § OSL anges vilka bestämmelser om sekretess som inte tillämpas hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL gäller hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon när-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

stående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Detta gäller inte om domstolen har fått uppgiften för att pröva om den kan lämnas ut.

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör, med vissa angivna undantag, att vara tillämplig i målet eller ärendet, om den läggs fram vid en offentlig förhandling i samma mål eller ärende (43 kap. 5 § första stycket OSL). Om en sådan uppgift läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. När domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i sitt avgörande har beslutat det (43 kap. 5 § andra stycket OSL). Ett sådant beslut ska alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs (43 kap. 5 § tredje stycket OSL).

Sekretess gäller hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om innehållet i en ännu inte meddelad dom eller i ett annat ännu inte meddelat beslut och vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående dom eller annat beslut (43 kap. 6 § första stycket OSL). Samma sak gäller i fråga om en jurys svar på frågan huruvida brott föreligger samt i fråga om juryns överläggning gäller i tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål enligt 12 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 10 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen (43 kap. 6 § andra stycket OSL).

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett slutligt beslut i samma mål eller ärende. Detsamma gäller om uppgiften tas in i ett beslut som inte är slutligt om beslutet innebär att domstolen tar ställning till om en tvångs- eller säkerhetsåtgärd ska riktas mot någon enskild eller att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla i en fråga som målet eller ärendet rör (43 kap. 8 § första stycket OSL). Detta gäller dock inte, om domstolen i sitt avgörande har beslutat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen (43 kap. 8 § andra stycket OSL). Ett sådant beslut ska fattas om intresset av sekretess

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

för en uppgift i domen eller beslutet väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet. Vid denna bedömning ska särskild vikt läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om vilka överväganden domstolen har gjort vid sin prövning, om resultatet av prövningen och om identiteten på någon som en anklagelse för brott har riktats mot eller vars rörelsefrihet inskränks genom avgörandet (43 kap. 8 a § första stycket OSL). Ett sådant beslut ska dessutom alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs (43 kap. 8 a § andra stycket OSL). Om en domstol eller en annan myndighet får del av ett avgörande som innefattar ett sådant beslut, blir den sekretessbestämmelse som beslutet avser tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller dock inte om en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten (43 kap. 9 § OSL).

Den tystnadsplikt som följer av 43 kap. 4 och 6 §§ begränsar rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter (43 kap. 11 § OSL).

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

Om en allmän domstol häktar en utlänning, ska domstolen underrätta Migrationsverket om detta. Migrationsverket ska beträffande den som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge underrätta den centrala utlänningsmyndigheten i den häktades hemland (7 kap. 9 § UtlF).

Utöver vad som följer av förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. ska en allmän domstol som har meddelat en dom eller ett beslut om utvisning inom en vecka sända en kopia av domen eller beslutet till bland annat Migrationsverket. Underrättelseskyldigheten enligt denna paragraf omfattar även en utlänning som dömts enligt 20 kap. 2 § UtlL. När tiden för överklagande av domen eller beslutet har gått ut, ska domstolen omedelbart underrätta den som enligt paragrafen har fått en kopia av domen eller beslutet om talan har fullföljts eller inte (7 kap. 11 § UtlF).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Allmänna domstolars synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett Domstolsverket lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet i förhållande till allmänna domstolar. Domstolsverket har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över bestämmelsen om uppgiftsskyldighet framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Domstolarna hanterar en mängd uppgifter knutna till olika personer. Domstolsverket ser att det kan förekomma uppgifter av intresse för Migrationsverket inom många typer av mål och ärenden som handläggs av allmän domstol. Några exempel räknas upp här.

- Personutredningar i brottmål (den primära källan är dock Kriminalvården).
- Rättspsykiatriska undersökningar (den primära källan är dock Rättsmedicinalverket).
- Familjemål (när det gäller utredningar enligt 6 kap. 19 och 20 §§ föräldrabalken är den primära källan dock socialnämnden).
- Äktenskapsmål.
- Tillgångsutredningar i brottmål (den primära källan är dock Åklagarmyndigheten).
- Tillgångsutredningar i utsökningsärenden (den primära källan är dock Kronofogdemyndigheten).
- Skuldsaneringsärenden (den primära källan är i huvudsak Kronofogdemyndigheten, men ytterligare uppgifter kan tillkomma under handläggningen i domstol).
- Socialutredningar och läkarundersökningar i ärenden om ställföreträdarskap (den primära källan är dock socialtjänsten och Överförmyndaren).
- Mål om avhysning.
- Arbetstvister.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Som framgår av de angivna exemplen kan det förekomma uppgifter om personliga förhållanden i flera typer av mål som kan ha betydelse för Migrationsverkets vandelsprövning. I en del fall kan redan den omständigheten att det anhängiggjorts ett mål vid domstolen vara av intresse för Migrationsverket.

Allmän domstol ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått av tidigare avsnitt förvarar allmänna domstolar en mängd information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Våra förslag om en samlad vandelsprövning innebär att samtliga brottmålsdomar i vilka en utlänning är tilltalad kommer att vara av intresse för Migrationsverket. Eftersom nuvarande uppgiftsskyldighet enligt 7 kap. 11 § UtlF enbart omfattar domar i vilka en domstol har beslutat om utvisning av en utlänning på grund av brott bedömer vi att möjligheterna för uppgiftslämnande från allmänna domstolar till Migrationsverket behöver öka.

Främst kommer de uppgifter som Migrationsverket behöver från allmän domstol att vara i form av brottmålsdomar och vissa beslut om förverkande, beslag och kontaktförbud som har fått laga kraft. Sådana domar blir allmänna handlingar så snart de har avkunnats eller expedierats av domstolen. Normalt sett är en dom offentlig, med undantag för att vissa uppgifter i domen av olika skäl kan beläggas med sekretess.

Det kan hända att Migrationsverket, efter att ha tagit del av en utlämnad dom som gäller en utlänning, bedömer att det finns anledning att begära ut ytterligare material från målet hos en domstol. I ett sådant fall kan vissa av de aktuella uppgifterna omfattas av sekretess, och det blir då aktuellt för domstolen att utifrån vår föreslagna intresseavvägning (se avsnitt 10.9) bedöma om det föreligger sådana övervägande skäl som gör att en uppgift inte ska lämnas ut. Det kan särskilt nämnas att vissa uppgifter som allmänna domstolar förfogar över omfattas av stark sekretess, som exempelvis förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 § OSL. En intresseavvägning mellan ett sådant sekretessintresse och Migrationsverkets intresse av att ta del av uppgiften bör enligt vår mening mycket sällan leda till utlämnande av den aktuella uppgiften. Det-

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

samma kan exempelvis gälla identitetsuppgifter för ett anonymt vittne, eftersom risken för men av att uppgiften lämnas ut bör kunna vara mycket hög.

Sammantaget kan vi konstatera att vi inte har kunnat identifiera några tydliga rättsliga hinder mot ett utökat utlämnande. Ett utökat uppgiftslämnande i den omfattning som våra förslag skulle innebära betyder dock en klart utökad expeditionsskyldighet för domstolarna. För att motverka att det blir en orimlig börda för domstolarna i detta avseende krävs enligt vår mening samverkan med Migrationsverket och inte minst teknisk utveckling. Vår utgångspunkt är nämligen att informationen ska kunna föras över till Migrationsverket automatiserat (se vidare avsnitt 10.16).

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från allmänna domstolar och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi att allmänna domstolar bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

10.10.2 Allmänna förvaltningsdomstolar

Förslag: Allmänna förvaltningsdomstolar ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Allmänna förvaltningsdomstolars uppdrag

Förvaltningsrätter, kammarrätter och Högsta förvaltningsdomstolen kallas för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förvaltningsdomstolarna avgör tvister mellan enskilda personer och myndigheter och tvister mellan företag och myndigheter. Det är alltså till förvaltningsrätten det går att överklaga ett myndighetsbeslut, till exempel om skatt eller sjukförsäkring. Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen tillhör också de allmänna förvaltningsdomstolarna. I Sverige är det en grundläggande rättighet att få sitt ärende prövat i en domstol. Domstolarnas uppgift är att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Allmänna förvaltningsdomstolar har information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Våra förslag som innebär att en utlännings vandel i högre grad ska kunna beaktas i ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning innebär även att Migrationsverket kommer behöva ta del av vissa uppgifter från allmänna förvaltningsdomstolar. Eftersom missbruk i vissa fall är en aspekt som kan beaktas vid vandelsprövningen kan en dom från en allmän förvaltningsdomstol avseende vård enligt LVM vara av intresse för bedömningen av en utlännings vandel. Detsamma gäller i vissa fall en dom avseende vård enligt LVU. En sådan dom kan innehålla uppgifter som är av relevans för Migrationsverkets bedömning av en utlännings vandel, exempelvis om samröre med kriminella gäng och extremistiska grupper.

Dessutom kan en dom avseende återkrav av en ersättning eller en förmån, där återkravet bedöms vara orsakat av utlänningen i fråga, som har fått laga kraft vara av intresse för Migrationsverkets samlade vandelsprövning.

Sekretess för uppgifter hos allmän förvaltningsdomstol

I 43 kap. OSL regleras sekretess hos domstolar m.m. Om en sekretessbestämmelse gäller för en uppgift i en viss typ av ärende eller i en viss typ av verksamhet och ett beslut av en myndighet i ett sådant ärende eller i en sådan verksamhet överklagas hos en förvaltningsdomstol, ska sekretessbestämmelsen tillämpas som om den vore en primär sekretessbestämmelse även hos förvaltningsdomstolen vid handläggning av målet, om inte annat följer av 3 § (43 kap. 1 § OSL).

Får en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet en sekretessreglerad uppgift från en domstol eller en annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen, om inte annat följer av 3 §, tillämplig på uppgiften även hos den mottagande domstolen. En sådan sekretessbestämmelse ska, med undantag från vad som anges i 7 kap. 3 §, inte tillämpas om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ till skydd för samma

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

intresse som är tillämplig på uppgiften hos domstolen (43 kap. 2 § OSL).

I 43 kap. 3 § OSL anges vilka bestämmelser om sekretess som inte tillämpas hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL gäller dock hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Detta gäller inte om domstolen har fått uppgiften för att pröva om den kan lämnas ut.

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör, med vissa angivna undantag, att vara tillämplig i målet eller ärendet, om uppgiften läggs fram vid en offentlig förhandling i samma mål eller ärende (43 kap. 5 § första stycket OSL). Om en sådan uppgift läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i sitt avgörande har beslutat det (43 kap. 5 § andra stycket OSL). Ett sådant beslut ska alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs (43 kap. 5 § tredje stycket OSL).

Sekretess gäller också hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om innehållet i en ännu inte meddelad dom eller i ett annat ännu inte meddelat beslut och vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående dom eller annat beslut (43 kap. 6 § första stycket OSL).

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett slutligt beslut i samma mål eller ärende. Detsamma gäller om uppgiften tas in i ett beslut som inte är slutligt om beslutet innebär att domstolen tar ställning till om en tvångs- eller säkerhetsåtgärd ska riktas mot någon enskild eller att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla i en fråga som målet eller ärendet rör (43 kap. 8 § första stycket OSL).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Detta gäller dock inte om domstolen i sitt avgörande har beslutat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen (43 kap. 8 § andra stycket OSL). Ett sådant beslut ska fattas om intresset av sekretess för en uppgift i domen eller beslutet väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet. Vid denna bedömning ska särskild vikt läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om vilka överväganden domstolen har gjort vid sin prövning, om resultatet av prövningen och om identiteten på någon som en anklagelse för brott har riktats mot eller vars rörelsefrihet inskränks genom avgörandet (43 kap. 8 a § första stycket OSL). Ett sådant beslut ska alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs (43 kap. 8 a § första stycket OSL). Får en domstol eller en annan myndighet del av ett avgörande som innefattar ett sådant beslut blir den sekretessbestämmelse som beslutet avser tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller dock inte om en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten (43 kap. 9 § OSL).

Den tystnadsplikt som följer av 4 och 6 §§ begränsar rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter (43 kap. 11 § OSL).

Relevanta uppgifts- och underrättelseskyldigheter

Ett beslut om avvisning eller utvisning som har meddelats av en migrationsdomstol eller av Migrationsöverdomstolen ska så snart som möjligt sändas till Migrationsverket för verkställighet. När en migrationsdomstols beslut har fått laga kraft ska domstolen omedelbart underrätta Migrationsverket om detta. Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen upphäver eller meddelar inhibition av ett beslut om avvisning eller utvisning, ska Migrationsverket, om verket är den verkställande myndigheten, omedelbart underrättas om åtgärden. När en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen enligt 12 kap. 19 § UtlL beslutar att ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning, ska Migrationsverket, om verket är

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

den verkställande myndigheten, underrättas (7 kap. 5 § första, andra och fjärde stycket UtlF).

Allmänna förvaltningsdomstolars synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett Domstolsverket att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet i förhållande till allmänna domstolar. Domstolsverket har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

I flera mål är det i första hand andra myndigheter som förfogar över uppgifterna eftersom målen initieras i domstol genom ansökan eller överklagande av ett beslut. Det är dock domstolen som genom dom eller beslut fastställer en utgång som sedan kommuniceras och expedieras till aktuell myndighet för verkställande eller annan åtgärd.

Normalt sett är alltså inte domstolen den primära källan för informationen. Uppgifter om enskildas personliga förhållanden kan förekomma i princip i alla typer av ärenden. I skattemål förekommer exempelvis uppgifter om personers sysselsättning och ekonomiska förhållanden. I mål om skattetillägg eller företrädaransvar skulle det kunna finnas uppgifter intressanta för vandelsprövningen. Men även gällande dessa är det inte domstolarna som är primärkällan, utan Skatteverket. Redan den omständigheten att det anhängiggjorts ett mål vid domstolen kan även vara av intresse för Migrationsverket.

Allmän förvaltningsdomstol ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått av tidigare avsnitt förvarar allmänna förvaltningsdomstolar viss information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från allmänna förvaltningsdomstolar till Migrationsverket behöver öka. Främst kommer de uppgifter som Migrationsverket behöver

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

från allmän förvaltningsdomstol att vara i form av domar och beslut som har fått laga kraft. Sådana blir allmänna handlingar så snart de har avkunnats eller expedierats av domstolen. Normalt sett är ett sådant avgörande offentligt, med undantag för att vissa uppgifter i domen eller beslutet som av olika skäl kan beläggas med sekretess.

Det kan hända att Migrationsverket, efter att ha tagit del av en utlämnad dom som gäller en utlänning, bedömer att det finns anledning att begära ut ytterligare material från målet hos en domstol. I ett sådant fall kan vissa av de aktuella uppgifterna omfattas av sekretess, och det blir då aktuellt för domstolen att utifrån vår föreslagna intresseavvägning (se avsnitt 10.9) bedöma om det föreligger sådana övervägande skäl som gör att en uppgift inte ska lämnas ut.

Sammantaget kan vi konstatera att vi inte har kunnat identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett utökat utlämnande. Ett utökat uppgiftslämnande i den omfattning som våra förslag skulle innebära betyder dock en klart utökad expeditionsskyldighet för domstolarna. För att motverka att det blir en orimlig börda för domstolarna i detta avseende krävs enligt vår mening samverkan med Migrationsverket och inte minst teknisk utveckling. Vår utgångspunkt är nämligen att informationen ska kunna föras över till Migrationsverket automatiserat (se vidare avsnitt 10.16). Däremot är det värt att notera att vissa typer av avgöranden inte lämpar sig för regelmässiga utlämnanden. Så gäller exempelvis för domar och beslut som gäller vård enligt LVM, eftersom sådana ofta innehåller känsliga personuppgifter men inte alltid uppgifter som är av relevans för Migrationsverkets vandelsprövning. Denna bedömning bör dock göras inom ramen för en initial intresseavvägning inför att ett eventuellt automatiserat system för utlämnande av uppgifter från allmän förvaltningsdomstol till Migrationsverket upprättas.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från allmänna förvaltningsdomstolar och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi att allmänna förvaltningsdomstolar bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.10.3 Högskolorna

Förslag: Högskolorna ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Högskolornas uppdrag

Staten ska som huvudman anordna högskolor för utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete. I högskolornas uppgift ska det ingå att samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta (1 kap. 2 § högskolelagen [1992:1434]). Verksamheten skall bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning (1 kap. 3 § högskolelagen).

Varje högskola ska dokumentera uppgifter om studenter. Varje högskola ska föra ett studieregister och där ange uppgifterna individuellt för varje student. Registret får föras med hjälp av automatiserad behandling (2 kap. 1 § förordningen om registrering av studier m.m. vid universitet och högskolor).

Högskolorna har uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Av vår kartläggning framgår att Migrationsverket har uttryckt önskemål om ett utökat informationsutbyte i studerandeärenden mellan Migrationsverket och högskolorna, särskilt vad gäller uppgifter om studieresultat och i förekommande fall även examen för en student (jfr 2 kap. 3 § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor). Syftet är att åstadkomma en mer effektiv handläggning genom att snabbare få tillgång till dessa uppgifter för bedömning av ett ärende utan att behöva be den sökande om kompletteringar.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Sekretess för uppgifter hos högskolorna

Sekretess gäller hos universitet och högskolor för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat som har lämnats eller kommit fram vid sådan forskning som efter överenskommelse bedrivs i samverkan med en enskild, om det måste antas att den enskilde har deltagit i samverkan under förutsättning att uppgiften inte röjs. Sekretessen gäller även hos en annan myndighet som tillsammans med ett universitet eller en högskola deltar i forskningssamverkan med en enskild. Sekretessen gäller inte om uppgiften har lämnats i ett ärende om ansökan om patent eller registrering av mönster. I ett sådant fall gäller sekretess endast om uppgiften är sekretessbelagd enligt 31 kap. 20, 21 eller 22 § (24 kap. 5 § OSL).

Därutöver finns det också skäl att särskilt peka på de sekretessbestämmelser till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden som gäller oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Dessa bestämmelser har samlats i 21 kap. OSL.

Till att börja med kan nämnas att sekretess gäller för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs (1 §).

Högskolorna kan även förvara adressuppgifter och andra kontaktuppgifter till enskilda samt folkbokföringsuppgifter. Dessa omfattas emellanåt av sekretess. Av 21 kap. 3 § första stycket OSL följer att sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

Enligt 2 kap. 6 a § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor ska högskolan utan dröjsmål till Migrationsverket lämna ut uppgift om att en studieavgiftsskyldig student har antagits till en utbildning, och att en sådan student inte har registrerat sig på utbildningen. Om det, utifrån de uppgifter som finns registrerade om en studieavgiftsskyldig student, finns anledning att anta att studenten har avbrutit sina studier, ska högskolan meddela Migrationsverket detta.

I sammanhanget ska nämnas att det i Ds 2024:31, Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter, föreslås en ändring av 2 kap. 6 a § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Ändringen innebär en utökad uppgiftsskyldighet för högskolan i förhållande till Migrationsverket. Även uppgifter om att en utlänning

1. inte har registrerat sig i tid på utbildningen,
8. har lämnat återbud till utbildningen,
9. beviljats anstånd,
10. inte infinner sig vid lärosätet för att påbörja utbildningen,
11. beviljats studieuppehåll,
12. begär avbrott på utbildningen, eller
13. avslutar utbildningen tidigare än planerat.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2026.

Som även nämnts i avsnitt 10.4.2 har ett antal universitet och högskolor har ingått en överenskommelse med Migrationsverket som bygger på 2 kap. 6 a § förordningen om redovisning av studier m.m[60]. Överenskommelsen innebär inga skyldigheter utöver de som framgår av bestämmelsen, utan syftar till att förtydliga och precisera den praktiska innebörden av skyldigheten att lämna uppgifter till Migrationsverket om utebliven registrering och studieavbrott.

[60] Överenskommelse om samverkan avseende avbrottsrapportering och möjlighet till tvååriga uppehållstillstånd för studier i högre utbildning, UFV 2024/363.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Högskolornas synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vissa av de tillfrågade högskolorna har bekräftat att de registrerar uppgiften om att en av lärosätets studenter har tagit examen och att sådana uppgifter i dagsläget inte förs över till Migrationsverket.

Högskolorna har även angett vissa andra uppgifter som de förfogar över som skulle kunna vara av intresse för Migrationsverket. Sådana uppgifter är exempelvis mejladress, bostadsadress, telefonnummer, kontaktperson till studenten och deras relation, ansökan om återbetalning av studieavgiften, beslut från disciplinnämnden vid högskolan om att varna eller stänga av en student från studier, information om att en student inte betalar sin hyra och information kopplade till stipendier.

Högskolorna ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått förvarar högskolorna information som behövs i Migrationsverkets verksamhet. Även om det genom Ds 2024:31 har föreslagits viss utökad uppgiftsskyldighet för högskolorna i förhållande till Migrationsverket omfattar dessa förslag inte samtliga uppgifter som Migrationsverket anser sig behöva för att effektivt kunna handlägga ärenden om uppehållstillstånd för studier. Det gäller i första hand uppgifter från studieregistret i form av studieresultat och examen.

Vi bedömer därför att uppgiftslämnandet från högskolorna till Migrationsverket behöver öka. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från högskolorna och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi att högskolorna bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.10.4 Vissa statliga myndigheter

Mot bakgrund av de behov av mer tillgång till information som Migrationsverket har fört fram, och som kommer av våra förslag om bland annat en utökad vandelsprövning, överväger vi att vissa statliga myndigheter ska omfattas av den föreslagna generella, sekretessbrytande uppgiftsskyldigheten. I avsnittet redogör vi för våra förslag och överväganden kring vilka myndigheter som vi anser ska omfattas av bestämmelsen.

Vilka uppgifter efterfrågar Migrationsverket?

Längre fram i avsnittet kommer vi att närmare gå in på Migrationsverkets behov av uppgifter i förhållande till varje myndighet som är aktuell i denna del. Redan här bör något sägas om huvuddragen av vilka uppgifter det är som efterfrågas av statliga myndigheter.

Migrationsverket är i behov av uppgifter som har betydelse för bedömningen av om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd, avvisas eller som ger en indikation på att en utlännings uppehållstillstånd ska återkallas. Vad för typ av uppgifter det kan röra sig om beror i stor utsträckning på vilken grund en utlänning ansöker om, eller har beviljats, uppehållstillstånd (se dock avsnitt 10.8.2 angående vissa uppgifter som Migrationsverket generellt sett behöver för att utreda vissa förhållanden).

Exempelvis kan nämnas att uppgifter om taxerad inkomst och inskrivning på Arbetsförmedlingen kan ha betydelse för Migrationsverket vid bedömningen av om en utlännings uppehållstillstånd för arbete ska återkallas. När det gäller fortsatt uppehållstillstånd på grund av anknytning är uppgifter om en utlännings familjesituation av relevans för Migrationsverket. Eftersom upphörd vistelse i Sverige enligt våra förslag ska leda till att en utlännings uppehållstillstånd kan återkallas är uppgifter om exempelvis folkbokföringsadress och längre utlandsvistelse av betydelse för Migrationsverkets bedömning.

I förhållande till vandelsprövningen, såväl vid ansökan som vid ett eventuellt återkallelseärende, kommer flertalet uppgifter vara av relevans för bedömningen. Det gäller bland annat uppgifter om att en utlänning har fått ett beslut om återkrav av ersättning från väl-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

färdssystemet riktat mot sig, om dom eller beslut om vård enligt LVU eller LVM samt om skulder till det allmänna eller enskilda.

Sammanfattningsvis kan uppgifter av många olika slag som statliga myndigheter förfogar över ha betydelse inom ramen för Migrationsverkets handläggning av ärenden i sin författningsreglerade verksamhet. Somliga uppgifter har generellt sett relevans för bedömningen av Migrationsverkets ärenden, medan vikten av andra uppgifter varierar beroende på grund för uppehållstillstånd.

Generellt om sekretess inom statliga myndigheter

Skyldighet att lämna ut uppgift enligt den nya bestämmelsen medför att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig. I de situationer en myndighet är skyldig att lämna ut en uppgift enligt den nya bestämmelsen kan detta alltså ske utan hinder av sekretess. Det finns mot den bakgrunden skäl att redan här redovisa några av de bestämmelser om sekretess som är generellt tillämpliga vid statliga myndigheter och som alltså kan komma att brytas med stöd av den nya uppgiftsskyldigheten och den nyssnämnda bestämmelsen i OSL.

Till att börja med bör vissa bestämmelser som rör sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater nämnas. Vissa av de myndigheter som vi föreslår ska omfattas av en uppgiftsskyldighet förvarar uppgifter av sådant slag. Av 15 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Denna så kallade utrikessekretess gäller således oavsett var uppgiften förekommer.

Vidare gäller enligt 15 kap. 1 a § OSL sekretess för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att svenska myndig-

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

heter kan uppfylla internationella förpliktelser om sekretess och tystnadsplikt i den utsträckning detta krävs för att Sverige ska kunna delta i det internationella samarbetet om exempelvis frihandel.

Även den så kallade totalförsvarssekretessen enligt 15 kap. 2 § OSL bör nämnas i sammanhanget. Av den bestämmelsen följer att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Därutöver finns det också skäl att särskilt peka på de sekretessbestämmelser till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden som gäller oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Dessa bestämmelser har samlats i 21 kap. OSL. Till att börja med kan nämnas att sekretess gäller för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs (1 §).

De statliga myndigheter vi föreslår ska omfattas av en skyldighet enligt den nya bestämmelsen förvarar i regel adressuppgifter och andra kontaktuppgifter till enskilda samt folkbokföringsuppgifter. Dessa omfattas emellanåt av sekretess. Av 21 kap. 3 § första stycket OSL följer att sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Enligt 21 kap. 3 a § första stycket OSL gäller vidare sekretess i mål eller ärende vid domstol eller annan myndighet där en part har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen för uppgift som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men. Detsamma gäller

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

om uppgiften tillsammans med annan uppgift i målet eller ärendet bidrar till sådan upplysning.

Sekretess kan även gälla i ett ärende om uppföljning enligt lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, för uppgift som kan avslöja identiteten på en annan enskild än den rapporterande personen, om det kan antas att syftet med uppföljningen motverkas om uppgiften röjs (17 kap. 3 b § OSL, se även 32 kap. 3 b § OSL).

De bestämmelser som vi har pekat på nu är alltså sådana som är generellt tillämpliga och som tillämpas i viss omfattning vid de myndigheter som vi föreslår ska omfattas av den nya uppgiftsskyldigheten. I anslutning till våra överväganden beträffande respektive myndighet redovisar vi dessutom de särskilda sekretessbestämmelser – och sekretessbrytande bestämmelser – som används i den myndighetens verksamhet.

Utgångspunkten är att den uppgiftsskyldighet som vi föreslår ska vara sekretessbrytande. Den ska alltså leda till att de utlämnande aktörerna kan lämna ut uppgifter som annars omfattas av sekretess. Enligt vår bedömning bör uppgiftsskyldigheten dock inte begränsas enbart till sådana uppgifter utan också omfatta uppgifter som är offentliga.

Vissa sekretessbelagda uppgifter föreslås dock att undantas från bestämmelsens tillämpningsområde, se avsnitt 10.13.2.

Vilka statliga myndigheter ska omfattas av uppgiftsskyldigheten?

I detta avsnitt redovisar vi våra överväganden i fråga om vilka statliga myndigheter som ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till Migrationsverket enligt den nya bestämmelsen. Urvalet av statliga myndigheter är gjort dels utifrån de myndigheter som exemplifieras i våra direktiv där en utökad uppgiftsskyldighet ska övervägas, dvs. allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, Försäkringskassan, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

Dessutom har det inom ramen för vår kartläggning kommit fram att Migrationsverket har behov av ytterligare information från flera andra statliga myndigheter. Det rör sig om Arbetsförmedlingen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Polismyndigheten och

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Universitets- och högskolerådet. Slutligen tillkommer aktörer som har information som Migrationsverket behöver för att bland annat kunna genomföra en sådan utökad vandelsprövning och bedömningen av om det finns skäl för återkallelse av uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning eller vistelse enligt våra förslag. Det gäller Centrala studiestödsnämnden och Pensionsmyndigheten.

I detta avsnitt överväger vi därför om de uppräknade myndigheterna bör omfattas av den uppgiftsskyldighet vi föreslår.

Arbetsförmedlingen

Förslag: Arbetsförmedlingen ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingen ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i landet, utom i de delar där annat är särskilt föreskrivet. Det innebär att myndigheten ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. I uppdraget ingår att kontrollera att arbetsgivare som får anställningsstöd följer gällande regelverk och att personer som är anmälda som arbetslösa följer regelverket, så att de kan få rätt stöd från bland andra arbetslöshetskassor och Försäkringskassan.

Arbetsförmedlingen har information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Under utredningens kartläggning har Migrationsverket beskrivit att Arbetsförmedlingen bör kunna lämna uppgift till Migrationsverket om att en utlänning med uppehållstillstånd på grund av arbete har skrivit in sig på Arbetsförmedlingen. Det gäller dock inte uppgifter om utlänningar som utifrån klassningskoder har rätt till inskrivning hos Arbetsförmedlingen.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Sekretess för uppgifter hos Arbetsförmedlingen

Uppgifter hos Arbetsförmedlingen kan omfattas av sekretess enligt bestämmelserna i 28 kap. 11 och 12 §§ OSL. Enligt 11 § gäller sekretess i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärenden. Av 12 § följer att sekretess gäller i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut om stöd i ärenden enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Bestämmelserna ändrades den 1 december 2022.[61] De äldre bestämmelserna gäller för uppgift som lämnats före ikraftträdandet (se övergångsbestämmelserna i SFS 2022:1242).

De nya reglerna innebär bland annat att fler uppgifter än tidigare omfattas av sekretess samtidigt som skaderekvisitet ändras från ett omvänt till ett rakt skaderekvisit. Numera gäller alltså en presumtion för offentlighet för sådana uppgifter som omfattas av bestämmelsen. Regeländringarna genomfördes för att uppnå ett mer ändamålsenligt informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och de leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av myndigheten. Möjligheterna till ökad informationsdelning med Migrationsverket behandlades inte i propositionen. Enligt vår mening borde de genomförda ändringarna medföra större möjligheter än tidigare för Arbetsförmedlingen att lämna ut information även till Migrationsverket.

Relevanta uppgifts- och underrättelseskyldigheter

Arbetsförmedlingen ska till Migrationsverket lämna ut uppgifter om en utlännings namn, personnummer och förvärvsarbete med subvention, om Migrationsverket begär det och uppgifterna behövs för att bedöma om försörjningskravet i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllt (7 kap. 15 c § UtlF).

[61] Prop. 2021/22:216 Förbättrade förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Genom lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen finns också en skyldighet för bland annat Arbetsförmedlingen att underrätta bland annat Migrationsverket om det finns anledning för kassan att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt. Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat Arbetsförmedlingen att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Arbetsförmedlingens synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Arbetsförmedlingen förfogar delvis över de uppgifter som Migrationsverket efterfrågar. Arbetsförmedlingen får uppgifter om att en person har uppehållstillstånd från Migrationsverket. Syftet är i första hand att kunna avgöra om någon tillhör målgruppen för vissa beslut. Arbetsförmedlingen förvarar dock inte information om uppehållstillstånd i de fall beslutet fattades för mer än 36 månader sedan. Även om de angivna uppgifterna i viss utsträckning överförs från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen (genom en daglig filöverföring) så används de inte och läses inte in av Arbetsförmedlingens systemstöd.

En kontroll av utlänningars uppehållstillstånd, inklusive grunden för tillståndet, görs inför att Arbetsförmedlingen fattar beslut om program och arbetsgivarstöd. Uppgifterna hämtas ofta in genom att Arbetsförmedlingen ringer upp Migrationsverket, men för vissa målgrupper kan kontroller genomföras digitalt.

Uppgifter om att den som skriver in sig som arbetssökande samtidigt har ett uppehållstillstånd på grund av arbete kommer Arbetsförmedlingen med andra ord inte att kunna identifiera med hjälp av dagens systemstöd och förutsättningar. Ett tekniskt utvecklingsarbete pågår inom myndigheten i syfte att möjliggöra effektiva kontroller och tillgängliggöra informationen. Enligt tidplanen så ska arbetet vara klart hösten 2025.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

För arbetssökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan Arbetsförmedlingen fatta beslut om sanktioner och återkallelse. Sådana beslut kan ha sin grund i bland annat misskötsamhet och vållande till att en anställning inte kommit till stånd. Bestämmelser om sanktioner finns i 6 kap. förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Bestämmelser om återkallelse av program finns i respektive programförordning.

Arbetsförmedlingen fattar även beslut om återkrav i ärenden om program- och intervjuresor. Ett återkrav behöver inte innebära att en arbetssökande har gjort något fel, men det händer att återkravet beror på fusk, vilseledande eller klandervärt beteende. I ärenden som rör arbetsgivare och arbetsgivarstöd (exempelvis återkrav och omprövning av rätten till stöd) kan det förekomma uppgifter om fusk i förhållande till individer i företagsledande positioner.

Arbetsförmedlingen ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Vi kan konstatera att Arbetsförmedlingen förvarar uppgifter i sin verksamhet som kan vara värdefulla för Migrationsverket. Resultatet av vår kartläggning stöder uppfattningen att det finns ett behov av utökad informationsdelning från Arbetsförmedlingen i syfte att tillföra uppgifter till ärendehandläggningen hos Migrationsverket. Det kan även noteras att den uppgiftsskyldighet som finns i dag inte tillgodoser Migrationsverkets behov fullt ut.

Arbetsförmedlingen har visserligen lyft fram att det i dagsläget inte går att på ett systematiskt sätt identifiera uppgifter om att en person som skriver in sig har ett uppehållstillstånd. Samtidigt anges att ett tekniskt utvecklingsarbete pågår inom myndigheten i syfte att möjliggöra effektiva kontroller och tillgängliggöra informationen, som beräknas vara färdigt inom den närmaste tiden. Arbetsförmedlingen har även lyft fram att myndigheten i vissa fall kan ha annan tillgänglig information som kan vara relevant för Migrationsverkets bedömning av en utlännings vandel.

Vi bedömer vidare att de redovisade ändringar som genomförts i sekretesslagstiftningen inte fullt ut möter det beskrivna behovet. Även med beaktande av de lättnader i sekretessreglerna som har genomförts gör vi – mot bakgrund av det som kommit fram genom

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

vår kartläggning (se avsnitt 10.4) – bedömningen att det kvarstår ett behov av utökat informationsutbyte i förhållande till Migrationsverket. Det kan även konstateras att de uppgifter som Migrationsverket behöver från Arbetsförmedlingen omfattas av ett rakt skaderekvisit, dvs. ett förhållandevis svagt sekretesskydd.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från Arbetsförmedlingen och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att Arbetsförmedlingen bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

Centrala studiestödsnämnden

Förslag: Centrala studiestödsnämnden ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Centrala studiestödsnämndens uppdrag

Centrala studiestödsnämnden, förkortad CSN, har till huvudsaklig uppgift att administrera studiestöd och andra stöd till enskilda som enligt lag eller förordning ska hanteras av myndigheten. Myndigheten ska även säkerställa att återkrav betalas och att de lån som myndigheten administrerar betalas tillbaka (1 och 3 §§ förordningen [2017:1114] med instruktion för Centrala studiestödsnämnden).

CSN har även i uppdrag att motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs (4 § förordningen med instruktion för Centrala studiestödsnämnden).

Därutöver ansvarar CSN för att föra statistik över studiestödsområdet och för att följa och analysera de studerandes sociala och ekonomiska situation (5 och 6 §§ förordningen med instruktion för Centrala studiestödsnämnden).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

CSN har uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Vi har föreslagit att en utlännings vandel ska kunna beaktas i högre grad än vad som är möjligt i dagsläget. En aspekt som kan vägas in i bedömningen är om utlänningen har gjort sig skyldig till utnyttjande av välfärdssystemet. Information om ett lagakraftvunnet beslut från CSN om återkrav, där det är den enskilde som har orsakat återkravet, av exempelvis studiemedel är därför uppgifter som Migrationsverket kommer att behöva inom ramen för sin bedömning av en utlännings vandel. CSN kan även ha information om att en person inte längre befinner sig i Sverige, vilket är uppgifter av intresse för Migrationsverket. Uppgifterna kan även vara viktiga för att klarlägga var en person bor och för att få kontaktuppgifter till personen, till exempel mobilnummer eller e-postadress.

Sekretess för uppgifter hos CSN

Enligt 28 kap. 9 § OSL gäller sekretess i ärenden om studiestöd och om körkortslån samt i ärenden om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Sekretess gäller i dessa ärenden för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller normalt sett inte för beslut i ärenden. Sekretessen omfattar även ansökningar om stöd eller lån. I ärenden om studiestöd kan det förekomma uppgifter om enskilds både personliga och ekonomiska förhållanden av känslig natur, till exempel om sjukdom, funktionsnedsättning eller annan liknande orsak till studieavbrott eller till nedsättning av förmåga att återbetala studiemedel. Ansökningar om körkortslån kan innehålla uppgifter som är skyddsvärda, till exempel uppgift om hälsa och tid i arbetslöshet samt uppgifter om ekonomiska förhållanden som inhämtas från Skatteverket.[62] Även ansökningar som rör hemutrustningslån, till exempel ansökningar om eftergift av lån, kan innehålla mycket integritetskänsliga uppgifter.[63]

[62] Se prop. 2017/18:161 En möjlighet till körkortslån, s. 8–9.
[63] Se prop. 1995/96:127 Några frågor om sekretess, s. 33.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för att uppgifterna är offentliga.

CSN är vidare en statistikansvarig myndighet. Uppgifter inom statistikverksamheten skyddas med stöd av 24 kap. 8 § OSL.

Relevanta uppgifts- och underrättelseskyldigheter

Genom lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen finns också en skyldighet för bland annat CSN att underrätta bland annat Migrationsverket om det finns anledning för kassan att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt. Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat CSN att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

CSN:s synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett CSN att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. CSN har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

CSN har uppgifter om beslut om återkrav. Återkrav aktualiseras när det skett en felaktig utbetalning av studiestöd med innebär inte alltid att den studerande har orsakat den felaktiga utbetalningen. Det förekommer även att CSN har uppgift om att en person inte längre befinner sig i Sverige. När CSN upptäcker det och det inte stämmer överens med folkbokföringsuppgifterna underrättas Skatteverket i enlighet med 32 c § folkbokföringslagen. CSN har adressuppgifter, som hämtas från Skatteverket. CSN kan i vissa fall ha tillfälliga adresser, mobiltelefonnummer och e-postadresser. I övrigt har CSN uppgifter om hur enskilda sköter återbetalningen av sina studieskulder till CSN.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

CSN ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

CSN har flertalet uppgifter som kan vara värdefulla för Migrationsverket för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. CSN kan även förvara aktuella kontaktuppgifter till enskilda som andra myndigheter inte har kännedom om. Sådana uppgifter kan vara viktiga för Migrationsverket för att komma i kontakt med en utlänning och för att få kännedom om hans eller hennes bosättning. Även om Skatteverket informeras om uppgifterna kan det dröja innan Migrationsverket i sin tur får del av uppgiften i tredje hand. Det finns därför anledning för CSN att i fall som rör utlänningar meddela Migrationsverket detta direkt. Dessutom har CSN andra uppgifter som Migrationsverket kan behöva i sin ärendehandläggning, såsom uppgifter om en utlänning har ett beslut om återkrav av utbetalt studiemedel riktat mot sig som fått laga kraft, i de fall återkravet orsakats av utlänningen. Resultatet av vår kartläggning stöder alltså uppfattningen att det finns ett behov av ökad informationsdelning från CSN till Migrationsverket.

Vi bedömer att uppgiftslämnandet från CSN till Migrationsverket behöver utökas. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierat några tydliga rättsliga hinder mot ett utökat utlämnande. De uppgifter som Migrationsverket behöver är sällan känsliga och för beslut i ärenden gäller normalt sett inte sekretess. Eftersom det normalt bara är i de fall en utlännings beslut om återkrav beror på att utlänning orsakat detta genom bristande vandel bör mycket sällan uppgifter om hälsa vara av intresse för Migrationsverket i sammanhanget.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från CSN och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att CSN bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

När det gäller uppgifter i myndighetens särskilda statistikverksamhet som omfattas av absolut sekretess kan det i detta sammanhang påminnas om att sådana uppgifter inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten, se vidare avsnitt 10.13.2.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Försäkringskassan

Förslag: Försäkringskassan ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Försäkringskassans uppdrag

Försäkringskassan administrerar en stor del av den svenska socialförsäkringen och hanterar därutöver ett antal andra bidrag och ersättningar. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta och betala ut de olika förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för. Försäkringskassan arbetar även för att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och för att motverka bidragsbrott. Arbetet bedrivs på olika sätt, exempelvis genom riskbaserade kontroller genom dataanalys. Sådana kontroller bygger på analys av förmånsrelaterad information och syftar till att identifiera ärenden där det finns risk för felaktiga utbetalningar.

Pågående relevanta samarbeten och överenskommelser med Migrationsverket

Migrationsverket är anslutet till Försäkringskassans tjänst LEFI Online. LEFI Online är en fråga/svarstjänst med fördefinierade frågor och svar där anslutna aktörer inte har direktåtkomst till uppgifterna (se HFD 2015 ref. 61 och avsnitt 10.16.3). Uppgiftslämnande via tjänsten förutsätter att det finns ett ärende hos myndigheten för den person vars uppgifter efterfrågas. Utlämnande av uppgifter från tjänsten sker med stöd av 3 § förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter.

Försäkringskassan har information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Försäkringskassan förvarar en mängd uppgifter som kan vara av intresse för Migrationsverket. Bland annat kan Försäkringskassan ha information om enskildas bosättning, kontaktuppgifter, familje-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

situation och anställningsförhållanden. Sådana uppgifter är av intresse för Migrationsverkets handläggning av ärenden, exempelvis för att utreda om förutsättningar för uppehållstillstånd på grund av arbete eller anknytning fortfarande föreligger eller om en utlänning inte längre är bosatt i landet. Försäkringskassan kan även ha uppgifter i ärenden om assistansersättning som behövs för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd för arbete (se avsnitt 10.4.3 avseende Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten). Dessutom har Försäkringskassan andra uppgifter som Migrationsverket kan behöva i sin ärendehandläggning, såsom uppgifter om en utlänning har ett beslut om återkrav av utbetald ersättning från socialförsäkringen riktat mot sig som fått laga kraft. Resultatet av vår kartläggning stöder alltså uppfattningen att det finns ett behov av ökad informationsdelning från Försäkringskassan till Migrationsverket. Detta gäller även information om återkravsbeslut avseende ersättning från Pensionsmyndigheten som fått laga kraft, eftersom det är Försäkringskassan som enligt 108 kap. 14 a § SFB hanterar delgivning och indrivning av dessa.

Sekretess för uppgifter hos Försäkringskassan

Sekretess gäller enligt 28 kap. 1 § OSL för uppgifter hos Försäkringskassan och ett antal andra myndigheter för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt sådan lagstiftning som anges i bestämmelsen.

Eftersom myndigheten är en statistikansvarig myndighet omfattas uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inom ramen för myndighetens statistikverksamhet av den särskilda statistiksekretessen (24 kap. 8 § OSL).

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

Försäkringskassan ska på begäran lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till bland annat Migrationsverket, om uppgifterna behövs i ärenden

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

där (3 § förordningen om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter).

Genom lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen finns också en skyldighet för bland annat Försäkringskassan att underrätta bland annat Migrationsverket om det finns anledning för kassan att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt. Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat Försäkringskassan att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Inom ramen för samverkan enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet ska en myndighet, trots sekretess lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. Myndigheter som är skyldiga att lämna uppgifter enligt lagen är bland annat Försäkringskassan och Migrationsverket (2 § lagen [2016:774] om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet samt 2 § förordningen [2016:775] om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet).

Försäkringskassans synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett Försäkringskassan att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. Försäkringskassan har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

De uppräknade uppgifterna kan finnas till förfogande i Försäkringskassans system. I vissa fall skulle uppgifter om familjesituation och anställningsförhållanden främst kunna grunda sig på vad den enskilde själv har uppgett.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Försäkringskassan ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått förvarar Försäkringskassan en mängd information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Även om flera av de uppgifter som Migrationsverket bedömer att de har behov av redan kan lämnas ut med stöd av befintliga uppgiftsskyldigheter kan de inte fullt ut tillgodose Migrationsverkets behov av information. Detta gäller särskilt i förhållande till vissa uppgifter om en utlänning inom ramen för ett ärende om assistansersättning.

Vi bedömer därför att uppgiftslämnandet från Försäkringskassan till Migrationsverket behöver ökas. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierat några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. De uppgifter som Migrationsverket har behov av omfattas sekretess med ett rakt skaderekvisit. Normalt sett bör Migrationsverket inte heller vara i behov av känsliga uppgifter, som uppgifter om hälsa.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från Försäkringskassan och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att Försäkringskassan bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

När det gäller uppgifter i myndighetens särskilda statistikverksamhet som omfattas av absolut sekretess kan det i detta sammanhang påminnas om att sådana uppgifter inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten, se vidare avsnitt 10.13.2.

Inspektionen för vård och omsorg

Förslag: Inspektionen för vård och omsorg ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Inspektionen för vård och omsorgs uppdrag

IVO ansvarar för tillsyn inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet, socialtjänst samt verksamhet enligt LSS. Inom dessa områden ansvarar myndigheten även för viss tillståndsröv-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ning (se 1 § förordningen [2013:176] med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg).

Pågående samarbeten och överenskommelser med Migrationsverket

IVO deltar som nätverksmyndighet i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet vid några av landets regionala underrättelsecentrum (Ruc) och kan därigenom ha viss samverkan med Migrationsverket och Polismyndigheten.

IVO har information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Migrationsverket har beskrivit att det kan finnas uppgifter inom IVO:s verksamhet avseende personlig assistans som kan behövas för handläggning av ärenden i verkets författningsreglerade verksamhet. Det kan bland annat handla om uppgifter om att en arbetsgivare i form av en utförare av personlig assistans har blivit av med sitt tillstånd eller tips om en skenanställning av en utlänning.

Sekretess för uppgifter hos IVO

Inom socialtjänsten, inklusive IVOs tillsyn över nämndens verksamhet, råder sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (26 kap. 1 § OSL). Sekretess gäller också i myndighetens tillståndsgivning och tillsyn enligt socialtjänstlagen och LSS för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Detta framgår av 30 kap. 23 § OSL och 9 § OSF med stöd av p. 133 bilagan. Denna sekretess gäller inte beslut i ärenden.

Uppgifter om en enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden skyddas enligt 25 kap. 3 § OSL av sekretess i verk-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

samhet som innefattar omprövning av beslut i eller särskild tillsyn över allmän eller enskild hälso- och sjukvård, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller dessutom i IVO:s tillsynsverksamhet om myndigheten får en uppgift som skyddas av sekretess hos den utlämnande myndigheten. Den sekretessbestämmelse som gäller i den utlämnande myndigheten blir då tillämplig även på uppgiften hos IVO, till exempel sekretess för uppgift i belastningsregisterutdrag som IVO får från Polismyndigheten (11 kap. 1 § OSL). Den överförda sekretessen gäller inte beslut i tillsynsärenden.

För uppgifter i vissa ärenden om anmälan och klagomål som rör enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållande gäller sekretess med stöd av 25 kap. 7, 8 och 8 a §§ OSL. Sekretessen gäller dock inte för vissa beslut (25 kap. 10 § OSL).

Relevanta uppgifts- och underrättelseskyldigheter

Lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat IVO att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

IVO:s synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett IVO att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. IVO har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Att bedriva verksamhet med personlig assistans är tillståndspliktigt. Det är IVO som utfärdar och kan återkalla dessa tillstånd. Om en person som ansöker om arbetsuppehållstillstånd uppger att denne ska arbeta som personlig assistent för ett visst bolag kan Migrationsverket kontrollera med IVO om bolaget har tillstånd för

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

detta och få uppgifter om någon tillsyn/granskning av bolaget är aktuell. IVO kan i sin tillsyn uppmärksamma s.k. skenanställningar, men detta har då vanligtvis upptäckts genom att IVO fått uppgifter från Migrationsverket. IVO har generellt inte kännedom om huruvida personer som förekommer i IVO:s ärenden har uppehållstillstånd eller inte.

IVO kan i sin tillsyn få fram uppgifter som tyder på att tillsynsobjekt, bolag och dess anställda eller enskilda yrkesutövare, har begått brott. Några exempel på detta är bokföringsbrott, bidragsbrott såsom fusk vid begäran om statligt tandvårdsstöd och övergrepp i form av sexualbrott, ofredande eller liknande. Som en del av IVO:s tillsyn granskar myndigheten bolagsföreträdares lämplighet att bedriva verksamhet såvitt avser tillståndspliktig verksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS. IVO kan då uppmärksamma missskötsamhet hos dessa personer, men detta grundar sig främst i uppgifter inhämtade från andra myndigheter såsom Polismyndigheten, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket.

IVO ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Inom IVO:s tillsyns- och tillståndsverksamhet förekommer uppgifter som kan vara skyddsvärda både från ett integritetsperspektiv och från ett konkurrensperspektiv, och som inte sällan skyddas av stark sekretess. Det är därför av stor vikt att en ny uppgiftsskyldighet för IVO är proportionerlig i den meningen att skyddet för den förvarade informationen inte inskränks mer än vad som är nödvändigt för att tillgodose angelägna behov hos Migrationsverket.

Som framgått förvarar IVO information som ibland behövs för handläggning av ärenden i Migrationsverkets författningsreglerade verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från IVO till Migrationsverket behöver öka.

Vår kartläggning har inte indikerat att det finns några absoluta hinder mot utlämnande till Migrationsverket. Med tanke på det starka sekretesskydd som råder inom vissa delar av verksamheten kan det enligt vår mening antas att förfrågningar från Migrationsverket om uppgifter skulle kunna avslås med stöd av dagens lagstiftning. Däremot bedömer vi att sådana uppgifter som Migra-

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tionsverket i första hand är intresserade av, dvs. uppgifter om en viss utövares tillstånd har dragits in eller eventuella tips om att en utövare ägnar sig åt skenanställningar, snarast är att hänföra till en utövares affärs- eller driftförhållanden och därmed omfattas av ett rakt skaderekvisit. Känsliga uppgifter, som uppgifter om hälsotillstånd, bör i förhållande till IVO sällan vara av intresse för Migrationsverket.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från IVO och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att IVO bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

Uppgiftsskyldigheten föreslås förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för IVO att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer (se vidare avsnitt 10.9). Vi bedömer att den intresseavvägning som vi föreslår tillgodoser ett tillräckligt skydd för den känsliga information som förvaras inom verksamheten och uppfyller det krav på proportionalitet som bör uppställas. Att avstå från att lämna ut uppgifter bör främst komma i fråga i de fall där stark sekretess gäller samtidigt som de aktuella uppgifterna är av mindre allvarligt slag. Därutöver bör särskild hänsyn tas till uppgifter om tredje man. I tillsynsverksamhet kan emellanåt uppgifter som rör en person eller ett företag som inte är föremål för tillsyn komma in till myndigheten, exempelvis när den som granskas har ett samarbete med ett annat företag. Ofta kan sådan information vara känslig ur ett konkurrensperspektiv, samtidigt som den kan vara av begränsad vikt för Migrationsverket. Även i sådana fall kan det förutses att det kan komma att bli aktuellt att avstå från att lämna ut informationen efter en intresseavvägning.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Kronofogdemyndigheten

Förslag: Kronofogdemyndigheten ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Kronofogdemyndighetens uppdrag

Kronofogdemyndigheten (KFM) är en statlig myndighet som arbetar med skulder. Myndigheten ser till att den som har rätt att få betalt får det och ger stöd och råd till den som ska betala. KFM huvudsakliga uppgifter är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs och över rekonstruktörer (1 § förordningen [2016:1333] med instruktion för Kronofogdemyndigheten). En av KFM:s uppgifter är att verkställa beslut om att avlägsna personer från någons mark eller fastighet (så kallad särskild handräckning).

Pågående samarbeten och överenskommelser

Migrationsverket är ansluten till KFM:s digitala skuldutdragstjänst *Information till myndigheter grupp 3*. Detta är en skuldutdragstjänst för myndigheter. Tjänsten är en fråga/svar-tjänst som tillåter en omfrågad personidentitet per fråga. Tjänsten lämnar information om allmänna och enskilda skulder under verkställighet, samt avslutade skulder. Tjänsten lämnar även ut information om verkställighetsbeslut samt skuldsaneringsinformation.

KFM har information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Vi har föreslagit att en utlännings vandel ska kunna beaktas i högre grad än vad som är möjligt i dagsläget. En aspekt som kan vägas in i bedömningen är om utlänningen har skulder såväl till det allmänna som i förhållande till enskilda. Information om att en utlänning har skulder hos KFM är därför uppgifter som Migrationsverket kan komma att behöva inom ramen för sin bedömning av en utlännings vandel.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Sekretess för uppgifter hos KFM

Sekretess för uppgifter hos KFM följer främst av 34 kap. OSL. I 34 kap. 1 § första stycket OSL anges att sekretess gäller hos KFM i mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (2014:836) om näringsförbud, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. I andra och tredje styckena anges vissa undantag, bland annat gäller inte sekretessen beslut i mål eller ärende.

Sekretess gäller även i ärenden om informationsinhämtning enligt kvarstadsförordningen[64] (1 a §) och verksamhet som avser förande av eller uttag ur utsöknings- och indrivningsdatabasen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen (2 §). Även sekretess enligt 3 § för blockerade uppgifter kan bli aktuellt vid myndigheten. När det gäller skuldsanering framgår av 34 kap. 6 § OSL att sekretess gäller hos kommunal budget- och skuldrådgivare, KFM eller domstol i ärende om skuldsanering för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Enligt 34 kap. 7 § OSL gäller sekretess hos tillsynsmyndigheten i konkurs för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. För uppgifter om brottsmisstankar i ärende om konkurs och rekonstruktion gäller sekretess hos tillsynsmyndigheten enligt 8 §.

Sekretess gäller också i KFM:s delgivningsverksamhet för uppgift om den enskildes personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (22 kap. 5 § OSL).

[64] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 655/2014 av den 15 maj 2014 om inrättande av ett europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel för att underlätta gränsöverskridande skuldindrivning i mål och ärenden av privaträttslig natur, kvarstadsförordningen.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

KFM är skyldig att underrätta Migrationsverket om det finns anledning att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt (2 och 3 §§ lagen [2008:206] om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen).

Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat Kronofogdemyndigheten att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

KFM:s synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett KFM att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. KFM har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Det är korrekt att KFM förfogar över enskildas skulduppgifter. Det gäller såväl skulder till det allmänna som enskild under förutsättning att fordran är fastslagen genom en exekutionstitel och att fordringsägaren har ansökt om verkställighet. Inom ramen för processen vid en ansökan om betalningsföreläggande hos KFM kan skulder också fastställas genom utslag i mål om betalningsföreläggande.

KFM kan även ha uppgifter om hur svårdelgiven en delgivningsmottagare är, bland annat vilka delgivningsmetoder som vidtagits. Uppgiften finns i respektive mål samt i svarandeöversikt. KFM har också uppgifter om utslag avseende förpliktelse om avhysning när en tidigare ägare eller nyttjanderättshavare ska flytta från fast egendom, bostadslägenhet eller annat utrymme i byggnad när besittningsrätten har upphört. Inom ramen för en ansökan om särskild handräckning kan det finnas uppgifter om yrkande från markägare eller hyresvärd i fråga om att en eller flera personer eller deras till-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

gångar ska avlägsnas från sökandens fastighet. I flera fall avser dock ansökan okända personer.

KFM har också uppgifter om ansökan om skuldsanering, beslut om skuldsanering och uppgift om både pågående och avslutade skuldsaneringar inklusive avslag, avvisningar och avskrivningar. I beslut om skuldsanering finns en redogörelse för personliga och ekonomiska förhållanden (familjemedlemmar, inkomster och utgifter med mera) samt alla skulder i en skuldlista, och vilka borgenärer som varit part i ärendet, samt uppgift om vilken typ av skuldsättning det rört sig om och vilka ansträngningar gäldenären har gjort för att betala.

Vidare har KFM uppgifter om vilken typ av krav (skuld) personen är restförd för, exempelvis böter, skadestånd, konsumtionsskuld etcetera. Myndigheten har tillgång till en samlad bild av skulder även när det är olika myndigheter eller företag som utfärdar exempelvis böter. KFM har också uppgifter om underhållsrelaterade skulder. Dessa uppstår när vårdnadshavare inte följer sin skyldighet att betala underhåll för barn.

KFM har en uppgiftsskyldighet i förhållande till Åklagarmyndigheten avseende bötesförvandling. KFM ska lämna en redogörelse med uppgifter till Åklagarmyndigheten om det kan antas att bötesförvandling ska ske.

I mål och ärenden hos KFM kan det finnas andra kontaktuppgifter (adress, telefonnummer med mera) som har uppgetts i mål och ärenden utöver folkbokförda uppgifter eller dylikt.

KFM har också information om lönegaranti, det är konkursförvaltaren eller rekonstruktören som beslutar om lönegaranti och skickar det till KFM (som tillsynsmyndighet) och länsstyrelsen. KFM har också uppgifter om anmälningar som KFM har lämnat i fråga om lönegarantibedrägeri eller försök till lönegarantibedrägeri.

KFM har uppgifter om en person är eller har varit försatt i personlig konkurs. I dessa ärenden lämnar konkursförvaltaren redogörelser för bland annat orsaken till konkursen och om personen kan misstänkas för något brott som avses i 11 kap. brottsbalken. I dessa ärenden kan det även finnas uppgifter om personen har bedrivit näringsverksamhet och om gäldenären kan misstänkas för annat brott av inte ringa beskaffenhet som har samband med näringsverksamheten. Uppgift om konkurs registreras hos KFM

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

efter beslut från domstol och uppgifterna om ev. brott med mera lämnas in till KFM av konkursförvaltaren.

KFM har uppgifter om näringsförbud i rollen som tillsynsmyndighet. Uppgifter finns om personer som KFM har ansökt om näringsförbud för. Beslut om näringsförbud kommer in från domstol (sekundär uppgift).

KFM är även sekundär uppgiftskälla i vissa andra avseenden. KFM hämtar in uppgifter om bland annat skulder relaterade till fordonsinnehav från Transportstyrelsen, domstolsbeslut om kvarstad, konkurs efter beslut av domstol, förekomst i belastningsregistret från Polismyndighetens samt om bland annat folkbokföring, inkomst och registrerade familjesamband från Skatteverket.

Kronofogdemyndigheten ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått förvarar KFM en mängd information som är – eller i takt med rättsutveckling och praxisbildning från domstolarna kan komma att vara – intressant för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från KFM behöver ökas i förhållande till Migrationsverket.

Samtidigt kan vi, även om många av de uppgifter som förvaras hos Kronofogdemyndigheten omfattas av sekretess, konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. När det gäller uppgifter från skuldregistret omfattas sådana inte av sekretess. När det gäller övriga uppgifter som KFM har fört fram att Migrationsverket kan ha intresse av, omfattas en del av de angivna av rakt eller omvänt skaderekvisit. Om Migrationsverket bedömer sig vara i behov av sådana uppgifter får frågan om utlämnande hanteras inom ramen för en sådan intresseavvägning som vi har föreslagit, se avsnitt 10.9. Av effektivitetsskäl kan sådana överväganden göras i samband med en överenskommelse mellan myndigheterna om informationsdelning, se avsnitt 10.15.1.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från Kronofogdemyndigheten och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

reglerat bedömer vi sammantaget att Kronofogdemyndigheten bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

Pensionsmyndigheten

Förslag: Pensionsmyndigheten ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Pensionsmyndighetens uppdrag

Pensionsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen och för vissa andra förmåner och ersättningar. Myndighetens uppdrag omfattar bland annat att ansvara för att betala ut den allmänna pensionen och för att analysera pensioner och pensionssystemet. I uppdraget ingår också att ge såväl generell som individuell information om hela pensionen.

Pågående samarbeten och överenskommelser med Migrationsverket

Samverkan mellan Pensionsmyndigheten och Migrationsverket finns sedan 2023 kring misstanke om felaktiga utbetalningar.

Pensionsmyndigheten har information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Som tidigare nämnts har Pensionsmyndigheten information som Migrationsverket kan behöva för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning, som uppgifter om familjeförhållanden, kontaktuppgifter och uppgifter om att en person är utflyttad från Sverige.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Sekretess för uppgifter hos Pensionsmyndigheten

Sekretess gäller enligt 28 kap. 1 § 2 och 8 OSL hos Pensionsmyndigheten för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende om allmän pension eller annan ekonomisk förmån för enskild. Sekretess gäller enligt samma bestämmelse hos Pensionsmyndigheten även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som myndigheten fått från Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Vidare gäller sekretess hos Pensionsmyndigheten i ärende enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension för uppgift om hur premiepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men, och vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd enligt 91 kap. socialförsäkringsbalken (28 kap. 5 § OSL).

Eftersom myndigheten är en statistikansvarig myndighet omfattas uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inom ramen för myndighetens statistikverksamhet av den särskilda statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL.

Inom Pensionsmyndigheten råder också absolut sekretess för vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd enligt 91 kap. socialförsäkringsbalken. Det gäller dock inte sedan pensionsspararen har avlidit (28 kap. 5 § OSL).

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

Pensionsmyndigheten ska på begäran lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till bland annat Migrationsverket, om uppgifterna behövs i ärenden där (3 § förordningen [1980:995] om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter).

Genom lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen finns också en skyldighet för bland annat Pensionsmyndigheten att underrätta bland

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

annat Migrationsverket om det finns anledning för kassan att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt. Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat Pensionsmyndigheten att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Pensionsmyndighetens synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett Pensionsmyndigheten att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. Pensionsmyndigheten har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Pensionsmyndigheten förfogar generellt sett över information om adress, kontaktuppgifter och familjeförhållanden.

Hos Pensionsmyndigheten finns, förutom registeruppgifter om adress, även uppgifter i enskilda ärenden om till exempel förvärvsarbete och andra ekonomiska förhållanden samt familjeförhållanden. Även uppgifter om vistelser utomlands finns eftersom de behövs vid bedömning av var en person är bosatt. Det finns även uppgifter av liknande slag i utredningar vid misstänkta felutbetalningar och uppgifter i ärenden om anmälan om bidragsbrott. Pensionsmyndigheten hämtar uppgifter framför allt från den enskilde själv men även från svenska och utländska myndigheter.

Många uppgifter förekommer i brev, blanketter eller motsvarande som den enskilde själv har skrivit respektive fyllt i. I dessa kan det ibland förekomma uppgifter om hälsa och andra personliga förhållanden som den enskilde har ansett vara relevant för bedömningen även om så inte är fallet. Det går dock inte att avgöra om sådana uppgifter finns i ett dokument utan att läsa det. Det vill säga, det går inte i dagsläget att föra över sådana uppgifter maskinellt.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Pensionsmyndigheten ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått förvarar Pensionsmyndigheten information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. En del av de uppgifter som Migrationsverket behöver kan lämnas ut med stöd av befintliga uppgiftsskyldigheter. Däremot kan enligt vår mening inte information om en utlännings utlandsvistelser och familjeförhållanden lämnas ut. Vi bedömer därför att uppgiftslämnandet från Pensionsmyndigheten till Migrationsverket behöver öka genom ny reglering.

Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierat några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. De uppgifter som Migrationsverket behöver omfattas av sekretess med ett rakt skaderekvisit. Det bör också vara sällsynt att Migrationsverket i detta sammanhang är i behov av känsliga uppgifter, exempelvis om hälsa.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från Pensionsmyndigheten och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att Pensionsmyndigheten bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

När det gäller uppgifter i myndighetens särskilda statistikverksamhet som omfattas av absolut sekretess kan det i detta sammanhang påminnas om att sådana uppgifter inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten, se avsnitt 10.13.2.

Polismyndigheten

Förslag: Polismyndigheten ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Polismyndighetens uppdrag

Polismyndighetens uppdrag är att tillsammans med övriga myndigheter inom och utom rättsväsendet, genom sina insatser bidra till målet för kriminalpolitiken, att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Polisens arbete, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (1 § polislagen [1984:387]). Till Polismyndighetens uppgifter hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat och utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (2 § polislagen).

Till Säkerhetspolisens uppgifter hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott, utreda och beivra sådana brott och att fullgöra uppgifter i samband med personskydd av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller Säkerhetspolisen bestämmer (3 § första stycket polislagen).

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska enligt 6 § polislagen samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten.

Pågående samarbeten och överenskommelser av relevans

Polismyndigheten har uppgett att Polismyndigheten och Migrationsverket bland annat har en överenskommelse om informationsutbyte när det gäller it-systemen SIS och Wilma.

Polismyndigheten har uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Av vår kartläggning framgår att Migrationsverket behöver uppgifter från Polismyndigheten i större omfattning än vad som sker i dag. Våra förslag som innebär att en utlännings vandel ska beaktas i större utsträckning i samband med ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning innebär att information som Migrationsverket inte nödvändigtvis har tillgång till i dagsläget kan vara avgörande för vilket beslut som ska fattas.

Polismyndigheten, inklusive Säkerhetspolisen, kommer att ha uppgifter som är av stor relevans för prövningen av en utlännings

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

vandel. Det gäller dels uppgifter om utlänningen har ett samröre med kriminella nätverk eller extremistiska sammanslutningar (se avsnitt 5.5). Sådan information har Migrationsverket i regel inte tillgång till i dagsläget. För att kunna beakta sådan information i en samlad bedömning av en utlännings vandel behöver Migrationsverket kunna få ta del av den från Polismyndigheten. Dessutom kommer uppgifter om omhändertagande av en utlänning enligt lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. vara av intresse för Migrationsverket vid en samlad bedömning av en utlännings vandel.

Migrationsverket har vidare fört fram att våra förslag gällande möjlighet till återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid upphörd vistelse eller bosättning i Sverige föranleder behov av information om en utlännings in- respektive utresor ur Sverige och Schengen. Sådan information finns i viss omfattning hos Polismyndigheten.

Sekretess för uppgifter i Polismyndighetens verksamhet

I 18 kap. OSL regleras sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott. Avseende bland annat förundersökningar gäller enligt 18 kap. 1 § första stycket OSL sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål. Detsamma gäller i annan verksamhet för att förebygga brott, eller i ärende enligt lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder. Sekretessen gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretess gäller också, under motsvarande förutsättningar, för uppgift som hänför sig till verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud eller förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde. Detsamma gäller annan verksamhet än sådan som nämnts här, som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen (18 kap. 1 § andra stycket OSL).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

För bland annat underrättelseverksamhet gäller sekretess enligt 18 kap. 2 § första stycket OSL för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet som avses i 2 kap. 1 § 1 lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Sekretess gäller dock inte för uppgift som hänför sig till verksamhet hos Säkerhetspolisen och som har förts in i en allmän handling före år 1949 (18 kap. 2 § första och tredje stycket OSL).

Sekretess gäller vidare hos brottsbekämpande myndigheter för uppgift som lämnats av ett utländskt organ inom ramen för internationellt polisiärt samarbete i syfte att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det kan antas att en förutsättning för att uppgiften lämnades var att den inte skulle röjas (18 kap. 17 a § OSL).

I 35 kap. OSL behandlas sekretess för uppgifter inom en förundersökning, brottsförebyggande verksamhet, register, med mera. Enligt 35 kap. 1 § OSL gäller sekretess som huvudregel för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i bland annat utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Detsamma gäller i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa uppbörd och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen.

I annat fall än som avses i 35 kap. 1 § första stycket 5 och 6 och 3 § gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register för bland annat uppgift som har tillförts register över strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Sekretessen gäller dock inte i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot. Sekretess gäller även för annan uppgift hos Polismyndigheten, som rör brott eller den som har misstänkts, åtalats eller dömts för brott, om uppgiften har lämnats dit för databehandling inom rättsväsendets informationssystem i ett annat register än det över strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot (35 kap. 4 § OSL).

Sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL gäller inte för bland annat uppgift i ärende om föreläggande av ordningsbot, och

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

för uppgift i ärende om strafföreläggande (förutom i de fall sekretess enligt 12 eller 13 a § skulle ha gällt för uppgiften hos domstol).

Sekretess gäller även enligt 35 kap. 20 § OSL hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till bland annat ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård eller om vård av missbrukare utan samtycke inom socialtjänsten. Detsamma gäller bland annat ärende om handräckning enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och verksamhet som syftar till att upprätthålla ett utreseförbud enligt 31 a eller 31 d § LVU.

Dessutom gäller enligt 21 kap. 5 § OSL sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärenden gäller sekretessen endast för uppgifter i skälen. Sekretessen gäller också hos myndighet som lämnar biträde i ärende eller verksamhet som avses där (37 kap. 1 § OSL).

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska enligt 7 kap. 2 § UtlF omedelbart underrätta Migrationsverket om det uppkommit en fråga om avvisning eller utvisning som ska prövas av verket. Om

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Polismyndigheten har meddelat ett beslut om avvisning ska Migrationsverket underrättas.

Vidare ska Polismyndigheten omedelbart underrätta Migrationsverket och Skatteverket när myndigheten har verkställt ett beslut om avvisning eller om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § UtlL. När Polismyndigheten har verkställt ett beslut om utvisning enligt 8 a kap. UtlL ska myndigheten också underrätta Migrationsverket och Skatteverket (7 kap. 3 § UtlF).

Polismyndighetens synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett Polismyndigheten att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. Polismyndigheten har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Polismyndigheten kan förfoga över sådana uppgifter som Migrationsverket har efterfrågat. Alla resor till eller från Sverige registreras dock inte i handläggningssystemet Wilma, utan bara när Sverige i det aktuella fallet är första eller sista Schengenland.

Polismyndigheten kan även ha ytterligare information om en utlännings personliga förhållanden.

Vidare kan Polismyndigheten ha relevant information som Migrationsverkets i regel inte har tillgång till.

Polismyndigheten ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått förvarar Polismyndigheten olika typer av uppgifter som i olika sammanhang behövs, och kommer behövas, för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Det gäller såväl uppgifter om brottslighet och samröre med kriminella nätverk och extremistiska sammanslutningar, som uppgifter om en utlännings in- och utresor från Sverige. De uppgiftsskyldigheter som finns i dag tillgodoser inte det behovet. Vi bedömer därför sammantaget att uppgiftslämnandet från Polismyndigheten till Migrationsverket behöver öka.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Inom Polismyndigheten förekommer många uppgifter som kan vara skyddsvärda och som inte sällan skyddas av stark sekretess, inte minst när det gäller underrättelseuppgifter. Det är därför av stor vikt att en ny uppgiftsskyldighet för Polismyndigheten är proportionerlig i den meningen att skyddet för den förvarade informationen inte inskränks mer än vad som är nödvändigt för att tillgodose angelägna behov hos Migrationsverket. Med tanke på det starka sekretesskydd som råder inom vissa delar av verksamheten kan det enligt vår mening antas att förfrågningar från Migrationsverket om uppgifter skulle kunna avslås med stöd av dagens lagstiftning.

Bestämmelsen om en generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet ska som tidigare nämnts förenas med en intresseavvägning (läs mer i avsnitt 10.9). En sådan ger utrymme för Polismyndigheten att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. Vi bedömer att den intresseavvägning som vi föreslår tillgodoser ett tillräckligt skydd för den känsliga information som förvaras inom verksamheten och uppfyller det krav på proportionalitet som bör uppställas. Att avstå från att lämna ut uppgifter bör främst komma i fråga i de fall där stark sekretess gäller samtidigt som de aktuella uppgifterna är av mindre allvarligt slag. Därutöver bör särskild hänsyn tas till uppgifter om tredje man. Inom ramen för exempelvis en förundersökning kan uppgifter som rör en person eller ett företag förekomma. Inte sällan kan sådan information vara känslig, samtidigt som den kan vara av begränsad vikt för Migrationsverket. Även i sådana fall kan det bli aktuellt att avstå från att lämna ut informationen efter en intresseavvägning.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från Polismyndigheten och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att Polismyndigheten bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Skatteverket

Förslag: Skatteverket ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Skatteverkets uppdrag

Skatteverket är en myndighet med ansvar för ett flertal olika verksamheter. En av dessa är beskattningsverksamheten (inklusive fastighetstaxeringen och statens borgenärsroll) som främst fastställer och tar ut skatt och fastställer rättvisande taxeringsvärden på fastigheter. I denna verksamhet ryms även bland annat att bevaka statens fordringar i konkurser och myndighetens handläggning enligt systemet för stöd vid korttidsarbete. En annan verksamhet är folkbokföringsverksamheten som ansvarar för frågor om folkbokföring och personnamn. Vidare finns verksamheten för utfärdande av identitetskort för folkbokförda i Sverige (id-kortsverksamheten). Ytterligare verksamheter är bland annat den brottsbekämpande verksamheten, registrering av bouppteckningar, äktenskapsregistret och Statens personadressregister, SPAR. Inom Skatteverket finns även två särskilda organ; nämnden för dödförklaring och SPAR-nämnden.

Pågående relevanta samarbeten och överenskommelser

Skatteverket har fört fram att det förekommer ett flertal olika samarbeten och överenskommelser med Migrationsverket. I detta sammanhang ska särskilt lyftas fram att det finns en överenskommelse som reglerar Migrationsverkets begäran om tilldelning av samordningsnummer elektronisk via Skatteverkets tjänst Samordningsnummer. Dessutom har Skatteverkets folkbokföringsverksamhet en fråga-svarstjänst för uppgifter som behövs i utredningssyfte.

Skatteverket har uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Under vår kartläggning har Migrationsverket fört fram behov av en mängd olika uppgifter som Skatteverket har för att handlägga ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Det finns enligt Migrationsverket bland annat behov av att Skatteverket informerar Migrationsverket

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

när en asylsökande har tilldelats ett samordningsnummer eller fått en A- eller F-skattsedel, när det förekommer motstridiga identitetshandlingar, när en utlänning ändrar sina uppgifter hos Skatteverket och kanske även uppvisar ID-handlingar.

Detsamma gäller om utlänningen ändrar folkbokföringsadress återkommande eller flyttar till en ny adress utan anknytningspersonen. Migrationsverket har även fört fram att det finns ett intresse av att få en indikation från Skatteverket om en utlänning med uppehållstillstånd för arbete trots en anställning inte skulle deklarera någon inkomst. Dessutom har verket identifierat ett behov av att kunna få löpande tillgång till kopior av utlänningars pass- och andra id-handlingar från Skatteverket. Migrationsverket har vidare fört fram att vårt förslag om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna återkallas vid upphörd vistelse i landet kan föranleda ett utökat behov av information från Skatteverket (se Migrationsverkets anförda behov i sin helhet i avsnitt 10.4.3 under rubriken Skatteverket).

Sekretess för uppgifter hos Skatteverket

Inom beskattningsverksamheten gäller bestämmelser om skattesekretess som finns i 27 kap. OSL. Som utgångspunkt råder absolut sekretess inom beskattningsverksamheten. Absolut sekretess innebär att om ingen sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig ska en uppgift inte lämnas ut, oavsett vilken skada eller men ett utlämnande innebär. Den absoluta skattesekretessen motiveras med att de skattskyldiga har en långtgående skyldighet att lämna uppgifter om sina förhållanden till Skatteverket, vilket ger skyddsaspekten en särskild tyngd, och att det skulle kunna uppfattas som integritetskränkande om uppgifter i självdeklarationer kom till offentligheten, även om en del av dessa uppgifter är av tämligen alldaglig beskaffenhet[65].

Av 27 kap. 1 § första stycket OSL framgår att sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen gäller vidare enligt andra stycket i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt

[65] Prop. 1979/80:2 Del A s. 256.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen, s.k. databassekretess. Den nu redovisade sekretessen är absolut för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i ett antal olika ärendeslag som listas i 27 kap. 2 § OSL, bland annat särskilda ärenden om revision eller annan kontroll i fråga om skatt samt annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte omfattas av 27 kap. 1 § OSL.

Sekretess för Skatteverkets, och andra myndigheters, verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn regleras i 17 kap. OSL. Sekretess gäller enligt 17 kap. 1 § OSL för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Sekretess gäller även för uppgift som hänför sig till pågående granskning för kontroll av skatt eller avgift till staten eller kommun, om det med hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs för den som kontrollen avser (17 kap. 2 § OSL).

I Skatteverkets folkbokföringsverksamhet gäller sekretess i vissa fall för uppgift om en enskilds personliga förhållanden (22 kap. 1 § OSL). I folkbokföringsverksamheten registreras bland annat uppgifter om personer bosatta i Sverige i folkbokföringsdatabasen. Som regel är uppgifter i folkbokföringsdatabasen offentliga. Sekretess gäller endast för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Om sekretess gäller för en viss uppgift eller inte beror på vilken typ av uppgift det handlar om, vem som vill ha ut uppgiften och i vilket syfte uppgiften begärs ut.

Sekretess kan gälla för mer eller mindre känsliga uppgifter men också för uppgifter som normalt sett betraktas som harmlösa, men som på grund av speciella omständigheter i det enskilda fallet betraktas som skyddsvärda. Uppgifter i folkbokföringsdatabasen som kan vara sekretessbelagda är de som i normalfallet anses som känsliga, till exempel uppgifter om ändrad könstillhörighet. Uppgift i folkbokföringsverksamhet i form av fotografisk bild har ett förstärkt sekretesskydd (22 kap. 1 § andra stycket OSL). För en sådan fotografisk

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

bild gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Ett starkare sekretesskydd gäller också för uppgifter om personer som förekommer i ärende om skyddad folkbokföring enligt folkbokföringslagen och i ärende enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter. Uppgift om en enskilds personliga förhållanden som förekommer i sådana ärenden får lämnas ut endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (22 kap. 2 § OSL).

Bestämmelser om sekretess i den verksamhet som avser Skatteverkets databas över identitetskort för folkbokförda i Sverige finns i 22 kap. 1 § OSF jämförd med 6 § samma kapitel. Uppgifterna i Skatteverkets databas över identitetskort är vanligtvis offentliga. Ibland kan dock uppgifter om enskilds personliga förhållanden vara sekretessbelagda (22 kap. 6 § 1 OSF). För uppgift i databasen över identitetskort i form av fotografisk bild av den enskilde gäller däremot också sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (22 kap. 6 § 2 OSF).

Beslut i ärenden är som regel offentliga, se 27 kap. 2 § tredje stycket OSL.

Bestämmelser om sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i den brottsbekämpande verksamheten regleras i 35 kap. OSL. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, det vill säga det råder presumtion för sekretess. En uppgift får bara lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Samma sekretess gäller även för uppgift i register som förs av Skatteverket enligt Skatteverkets brottsdatalag eller som annars behandlas där med stöd av samma lag. I 35 kap. 6 § OSL finns undantag från sekretessen för bland annat beslut av åklagare om huruvida åtal ska väckas.

Det finns också sekretessregler i 18 kap. OSL till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott. Enligt 18 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till bland annat förundersökning i brottmål och i Skatteverkets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Av 18 kap. 2 § samma lag framgår att sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till Skatteverkets underrättelseverksamhet. Sekretessen i nämnda

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

bestämmelser har olika styrka men skaderekvisitet är i båda fallen kopplat till om syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

Det förekommer ett flertal uppgifts- och underrättelseskyldigheter för Skatteverket i förhållande till Migrationsverket i olika författningar.

Skatteverket ska till att börja enligt 1 och 2 §§ lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen med lämna en underrättelse till den myndighet (bland annat Migrationsverket) eller organisation som har fattat beslutet, om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet Underrättelseskyldigheten gäller inte heller om det finns särskilda skäl (3 § samma lag).

Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat Skatteverket att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Migrationsverket får enligt 2 kap. 8 b § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om dagersättning åt asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Direktåtkomsten får endast omfatta vissa i bestämmelsen angivna uppgifter.

På begäran av Migrationsverket ska Skatteverket lämna ut uppgifter från beskattningsdatabasen i den utsträckning som behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av

– uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1, 10 eller 15 a § UtlL och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket samma lag,

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

– uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § andra stycket och 10 a § UtlL,
– uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning (EU-blåkort) enligt 6 a kap. UtlL,
– tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT-tillstånd) eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse enligt 6 b kap. UtlL, eller
– tillstånd för säsongsarbete enligt 6 c kap. UtlL.

De uppgifter som ska lämnas till Migrationsverket med stöd av första stycket är uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1–5 och 11 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.[66]

Sådana uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1–5 och 11 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet är

– en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden,
– en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare,
– registrering för skatter och avgifter,
– underlag för fastställande av skatter och avgifter,
– bestämmande av skatter och avgifter, och
– beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende.

Till Migrationsverket ska vidare vissa i bestämmelsen angivna uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Migrationsverket har rätt att ta del av uppgifterna vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 b § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet[67].

Skatteverket ska slutligen lämna ut uppgifter om sådana underrättelser om anställning som avses i 5 § första stycket lagen (2017:353)

[66] Se även 8 a § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.
[67] Se även 8 b § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå till Migrationsverket, om verket begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 § lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå[68].

I sammanhanget ska även upplysas om att det pågår andra lagstiftningsarbeten inom vilka det förekommer föreslag på nya uppgiftsskyldigheter för Skatteverket i förhållande till Migrationsverket som kan vara av relevans. Här kan exempelvis nämnas betänkandet SOU 2024:68 – Mottagandelagen, i vilket det föreslås att Skatteverket ska underrätta Migrationsverket när beslut fattas om folkbokföring för en person som omfattas av mottagandelagen. I samma betänkande föreslås även att folkbokföringsverksamheten ska registrera och ändra uppgifter om uppehållstillstånd.

Skatteverkets synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett Skatteverket att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. Skatteverket har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Skatteverket förfogar över uppgifter om en persons identitet och underlag för en identitetskontroll. Uppgifterna består av pass och/eller andra former av id-handlingar. Uppgifterna lagras och arkiveras dock inte på ett sätt som gör att de i dagsläget kan tillgängliggöras externt. För att möjliggöra detta krävs visst utvecklingsarbete. Hos Skatteverket kan kopior av utlänningars pass- och andra id-handlingar förekomma huvudsakligen i följande ärendetyper: flytt till Sverige, ansökan samt begäran om samordningsnummer, ärende om hindersprövning för en person som inte är folkbokförd samt i identitetsrelaterade ärenden.

När det gäller ändringar av personuppgifter kan en sådan bevakning ske utifrån Skatteverkets aviseringssystem Navet. Beroende på vilka uppgifter som avses kan mängden uppgifter som hanteras vara omfattande. Om en person ändrar sina uppgifter hos Skatteverket

[68] Se även 3 § förordningen (2021:797) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

och i förekommande fall visar upp id-handlingar kan handlingar finnas i ärenden om namn, samordningsnummer och identitetsrelaterade ärenden.

När en person har tilldelats ett samordningsnummer aviseras samordningsnumret till andra myndigheter genom Navet så länge numret är aktivt och inte har förklarats vilande. Ett samordningsnummer som har förklarats vilande finns fortfarande kvar i folkbokföringsdatabasen men det bör inte användas av myndigheter utan vidare eftertanke. Alla uppgifter om ett vilandeförklarat samordningsnummer[69] som finns i folkbokföringsdatabasen aviseras inte via Navet. Detta beror på att Skatteverket vill understryka att numret är vilandeförklarat så att det inte misstas för att vara ett aktivt samordningsnummer. Det är enligt Skatteverket viktigt att mottagande myndigheter har uppdaterat sina it-system så att de kan ta emot uppgiften om vilken identitetsnivå ett aktivt samordningsnummer har och när ett samordningsnummer har förklarats vilande.

Beskattningsverksamheten har information om att den som har tilldelats en A-skattsedel är asylsökande vid handläggningen av ärendet vid tidpunkten när tilldelningen sker. Det går inte att i efterhand söka fram vilka som var asylsökanden när tilldelningen skedde på ett effektivt sätt eftersom det inte är en registrerad uppgift.

Gällande indikation för nolltaxering kan Migrationsverket redan i dag se en persons månadsvisa inkomstuppgifter som redovisas av arbetsgivare till Skatteverket (individuppgifter).

Den brottsbekämpande verksamheten har i undantagsfall, främst i brottsutredningar, kopior av identitetshandlingar eller information om att en särskild ID-handling har uppvisats. De är dock som huvudregel skyddade av både sekretess till skydd för enskild och förundersöknings- eller underrättelsesekretess och är därmed inte aktuella för löpande utlämnanden. Detsamma gäller information om att någon nolltaxerar med arbetstillstånd.

Vad gäller ytterligare information som Migrationsverket skulle kunna ha intresse av har Skatteverket information om att en person

[69] Möjligheten att vilandeförklara samordningsnummer ska enligt förarbetena skapa bättre förutsättningar för användare av numret att bedöma hur de ska förhålla sig till ett visst nummer. Det är upp till varje aktör att avgöra om och hur numret ska användas i den egna verksamheten (prop. 2020/21:160 s. 65). Ett vilande samordningsnummer har inte en aktuell identitetsnivå. Det framgår därför inte heller av Navet vilken identitetsnivå som senast var registrerad för ett vilandeförklarat nummer.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

bor en stor del av tiden utanför Sverige utan att personen för den sakens skull ska avregistreras som utflyttad enligt 20 § folkbokföringslagen, eftersom Skatteverket bedömer att personen har sin egentliga hemvist i Sverige.

Skatteverket kan även ha uppgift om att verket bedömt en utlänning som gift i ett annat land, även om äktenskapet inte kan erkännas i Sverige.[70]

Skatteverket kan även förfoga över uppgifter som framkommer i samband med bosättningsutredningar. Det kan handla om att Skatteverket anser att en person ska bedömas som bosatt i utlandet och därmed ska avregistreras från folkbokföringen. Vidare kan det i en utredning framkomma att personen har dubbel bosättning, dvs. att personen är bosatt utomlands i viss omfattning. Det kan även finnas uppgifter om resor som har genomförts.

I ansökan om samordningsnummer från en enskild person efterfrågar folkbokföringsverksamheten kontaktuppgifter till den sökande, eller den sökandes vårdnadshavare. I dessa fall kan Skatteverket få uppgift om e-postadress och telefonnummer. I de fall en ansökan omfattar ett barn kan uppgifter komma fram om vem som anses vara barnets vårdnadshavare. För personer med samordningsnummer registreras dock inte uppgifter om relationer.

Skatteverket har en stor mängd information i beskattningsverksamheten om utlänningars förhållanden i Sverige. Informationen finns främst inom internationell A-skatt och SINK[71] (särskild inkomstskatt för utomlands bosatta). Information om utlänningars rätt att vistas och arbeta i Sverige kan även framkomma vid kontrollbesök och vid myndighetsgemensamma inspektioner som sker genom AKC (regionala center mot arbetslivskriminalitet).

I de handlingar som lämnas i samband med registrering för A-skatt och SINK finns till exempel uppgifter om utländska personers adress, telefonnummer, arbetsgivare, anställningskontrakt, uppehållsrelaterade handlingar, pass/id-handlingar, lönespecifikationer, kontoutdrag, A1-intyg[72] med mera.

[70] Jfr 1 kap. 8 a § första stycket 1 lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap).
[71] Särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.
[72] A1 är ett intyg som visar vilken stats socialförsäkringssystem en person tillhör. Intyget får man från motsvarande Försäkringskassan i det land arbetsgivaren och arbetstagaren kommer ifrån.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I Skatteverkets egna register finns uppgifter om redovisade individuppgifter för den enskilde, blankett Skv 1160 (anställning av utlänning), eventuella tidigare anmälan/ansökan, tjänsteanteckningar från inhämtande av information från exempelvis Migrationsverket om sökandens lagliga rätt att vistas och arbeta i Sverige med mera vilka kan användas för att ge en samlad bild av en person.

Skatteverket har vidare följande uppgifter av eventuellt intresse för Migrationsverket.

- Personer med utvisningsbeslut som vill bli registrerade för preliminär A-skatt eller SINK.
- Personer med avvisningsbeslut som vill bli registrerade för preliminär A-skatt eller SINK.
- Personer från tredjeland som arbetat här sen flera år och där Migrationsverket inte har påbörjat eller avslutat ärende om.
- Personer med LMA-kort[73] som arbetar till villkor som inte är förenliga med gällande arbetsvillkor.
- Personer som omfattas av LMA som arbetar trots att han eller hon saknar undantag från kravet på arbetstillstånd.
- Personer med VABO-kort[74] som vistats länge i landet men som först efter fråga från Skatteverket lämnar in en ansökan till Migrationsverket.
- Personer med falska VABO-kort.
- Personer som har en ny pågående asylansökan efter tidigare avslag, men som haft månatlig inkomst i Sverige under flera år (dvs. under den tid de inte hade rätt att vistas här).
- Personer som är i Sverige i strid med Dublin-konventionen (första landsprincipen).
- Personer som arbetar med yrken de inte har rätt att utföra.
- Personer som har en högre lön angiven i sitt anställningsavtal än vad arbetsgivaren redovisar för honom eller henne.

[73] Kortet är inte ett identitetskort, utan ett bevis på att en person är asylsökande och får vara i Sverige under tiden som han eller hon väntar på beslut.
[74] Uppehållstillståndskort som visar att en person har ställning som varaktigt bosatt.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- Personer som felaktigt åberopar olika undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd.
- Personer som åberopar olika uppehållstillstånd felaktigt.
- Personer som åberopar falska eller oriktiga uppehållsrelaterade handlingar.
- Personer med tillstånd att arbeta som utbytesstudenter inom jordbruk eller annat som blir kvar efter tillståndet löpt ut.
- Personer med tillstånd att arbeta som au-pair men som arbetar med helt andra yrken.
- Personer som har eller försöker få flera identiteter.
- Personer som arbetar men får andra ersättningar.
- Företag med låga löner och kända adresser.
- Anställningsavtal med innehåll som tyder på människoexploatering.
- Anställningsavtal som inte är förenliga med svensk lagstiftning (till exempel arbetstidslagen).
- Personer med uppehållstillstånd som endast får någon enstaka lön om året men som bor kvar på samma adress långvarigt.
- Personer som uppger att de precis rest in i Sverige trots att Skatteverket har månatliga inkomstuppgifter för personen för det senaste halvåret.
- Personer från tredjeland som uppger sig vara utstationerad från annat EU-land men som vill ha sin post till sin adress i hemlandet.
- Arbetsgivare som flyttar personal mellan olika bolag inom en koncern eller fristående och över nationsgränser.

Hos brottsbekämpande verksamheten kan information om personliga förhållanden, bosättning, kontaktuppgifter, sysselsättning och ekonomiska förhållanden förekomma. Detsamma gäller misstankar om ekobrottslighet.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Skatteverket ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Migrationsverket har fört fram att Skatteverket har en stor mängd uppgifter som är av relevans för bedömningen i merparten av verkets ärenden. Skatteverket har bekräftat att sådana uppgifter finns där, liksom att verket även förfogar över flertalet andra uppgifter som Migrationsverket kan ha behov av i sin ärendehandläggning. Att på ett ändamålsenligt sätt kunna ta del av uppgifter som behövs för ärendehandläggningen från Skatteverket är därför av stor betydelse för att Migrationsverket ska kunna avgöra ärenden på ett effektivt sätt utifrån korrekta och uppdaterade underlag. Till det kommer även de skäl som kan anföras i förhållande till övriga statliga myndigheter som omfattas av våra förslag, dvs. att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat. Det kan även noteras att den uppgiftsskyldighet som finns i dag inte tillgodoser Migrationsverkets behov fullt ut, eftersom den är begränsad till ärenden som gäller uppehållstillstånd för arbete.

Många av de uppgifter som Skatteverket förfogar över, och som Migrationsverket efterfrågar, omfattas av sekretess av olika styrka. Som huvudregel gäller exempelvis absolut sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Det krävs alltså mycket starka intressen för att sådan sekretess ska brytas.

Det ska dock nämnas att de allra flesta uppgifter som Migrationsverket behöver från Skatteverket är av förhållandevis okänslig natur, så som uppgifter om A-skattsedel, bosättning och familjeförhållanden. Redan i dag ska dessutom uppgifter lämnas ut från Skatteverkets beskattningsdatabas, på begäran av Migrationsverket, i den utsträckning som behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av olika typer av nationella och EU-rättsligt reglerade uppehållstillstånd för arbete, studier, besök, spårbyte och näringsverksamhet.[75] Uppgifter som får lämnas ut från beskattningsdatabasen till Migrationsverket för handläggning av ett sådant ärende gäller en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden samt en juridisk persons identitet,

[75] Jfr 8 a § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

säte, ägarförhållanden, firmatecknare och andra företrädare, registrering för skatter och avgifter, underlag för fastställande av skatter och avgifter, bestämmande av skatter och avgifter samt beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende. Sådana uppgifter bör därför på motsvarande sätt, när det finns ett behov inom ramen för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning samt efter en intresseavvägning, kunna lämnas ut till Migrationsverket utan ett absolut hinder av skattesekretessen.

Det kan dock förekomma fall då Migrationsverket behöver andra typer av uppgifter från Skatteverket som omfattas av ett starkt sekretesskydd. Uppgiftsskyldigheten ska dock, som tidigare nämnts, förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Skatteverket att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. För Skatteverkets vidkommande kan intresseavvägningen därför medföra vissa begränsningar med hänsyn till att det inom flera av myndighetens verksamheter finns uppgifter som omfattas av absolut sekretess, se vidare avsnitt 10.9.

Vi bedömer att den intresseavvägning som vi föreslår tillgodoser ett tillräckligt skydd för den känsliga information som förvaras inom verksamheten och uppfyller det krav på proportionalitet som bör uppställas. Att avstå från att lämna ut uppgifter bör främst komma i fråga i de fall där stark sekretess gäller samtidigt som de aktuella uppgifterna är av mindre allvarligt slag. Därutöver bör särskild hänsyn tas till uppgifter om tredje man.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från Skatteverket och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att Skatteverket bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Universitets- och högskolerådet

Förslag: Universitets- och högskolerådet ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Universitets- och högskolerådets uppdrag

Universitets- och högskolerådet (UHR) ansvarar för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet (1 § förordningen [2012:811] med instruktion för Universitets- och högskolerådet).

Myndigheten har till uppgift att – på uppdrag av universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1424) eller av enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina – biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande. Myndigheten ska även ge service och råd i fråga om studieadministrativ verksamhet (2 § förordningen med instruktion för Universitets- och högskolerådet).

För vissa angivna ändamål ska myndigheten med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över uppgifter om elevers slutbetyg, examensbevis eller motsvarande från gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå samt uppgifter om behörighet från folkhögskolan (2 a § första stycket förordningen med instruktion för Universitets- och högskolerådet).

Pågående relevanta samarbeten och överenskommelser

På begäran svarar UHR på frågor från både Migrationsverket gällande individärenden. Samverkan sker även då Migrationsverket, enligt 14 § förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor, har skyldighet att på UHR:s begäran lämna ut uppgift om huruvida en sökande eller student tillhör den personkrets som enligt förordningen ska betala anmälningsavgift eller studieavgift.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

UHR har uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Av vår kartläggning framgår att Migrationsverket har uttryckt önskemål om ett utökat informationsutbyte i studerandeärenden mellan Migrationsverket och UHR, till exempel när falska eller manipulerade handlingar påträffas eller när Migrationsverket behöver få kännedom om vilka uppgifter som har legat till grund för en ansökan om antagning (jämför 4 kap. 1 § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor).

Sekretess för uppgifter hos UHR

Sekretess gäller enligt 23 kap. 5 § andra stycket OSL bland annat hos UHR i verksamhet som avser biträde vid antagning av studenter för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

UHR:s synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett UHR att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. UHR har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

UHR biträder lärosäten i den samordnade antagningen och har därigenom teknisk tillgång till de uppgifter som en enskild har lämnat. Vidare har UHR tillgång till bland annat de bedömningarna som UHR gör i samband med biträdandet. UHR gör polisanmälningar när falska eller manipulerade handlingar påträffas i UHR:s handläggning, till exempel vid bedömning av utländsk utbildning på begäran av enskilda. UHR gör enligt överenskommelse med lärosätena även polisanmälan när falska eller manipulerade handlingar påträffas i antagningsprocessen. I dessa fall förfogar myndigheten över de uppgifter som ingår i polisanmälningsärendet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Utöver uppgifter som ligger till grund för ansökan om antagning förfogar UHR över utländska utbildningsdokument som den enskilde skickar in i samband med att UHR på begäran av den enskilde lämnar utlåtanden över vad en utländsk utbildning motsvarar inom svensk studieordning.

UHR har även viss tillgång till liknande uppgifter i egenskap av remissinstans inom behöriga myndigheters arbete med att validera reglerade yrken.

UHR ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått i avsnittet förvarar UHR information som behövs i Migrationsverkets verksamhet. Det saknas i dagsläget uppgiftsskyldighet för UHR i förhållande till Migrationsverket.

Vi bedömer därför att uppgiftslämnandet från UHR till Migrationsverket behöver öka. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. De uppgifter som Migrationsverket är i behov av omfattas av svag sekretess, och det bör enligt vår mening normalt sett inte röra sig om några typiskt sett känsliga uppgifter.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från UHR och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi att UHR bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

10.10.5 Kommunerna

Vår kartläggning visar att Migrationsverket i större utsträckning än i dag även behöver få tillgång till information som förvaras hos kommunerna. I detta avsnitt redogör vi för våra överväganden och förslag när det gäller frågan om kommuner ska omfattas av vår föreslagna bestämmelse om en generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Kommunernas uppdrag och det kommunala självstyret

Sverige är indelat i kommuner och regioner. Kommuner och regioner sköter de uppgifter som framgår i kommunallagen eller annan författning (1 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen [2017:725]). Vissa uppgifter är obligatoriska för kommuner och regioner att tillhandahålla, andra är frivilliga och beslutas av de lokala och regionala politikerna. För kommuner innebär det en skyldighet att tillhandahålla viss samhällsservice till sina kommuninvånare så som förskola, skola, renhållning, räddningstjänst och bibliotek.

Det kommunala självstyret regleras i grundlag. Enligt RF ska all offentlig makt utgå från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. En inskränkning i det kommunala självstyret bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (1 kap. 1 § och 14 kap. 3 § RF).

Flera av de kommunala verksamheter som förfogar över uppgifter som Migrationsverket vill ha större tillgång till ryms inom den s.k. specialreglerade kompetensen. Det är den lagstiftning som innehåller tvingande krav på kommuner och regioner inom områden där samhället anser att det är särskilt viktigt att kvaliteten och innehållet i verksamheterna är oberoende av var i landet vi bor. Här kan nämnas bland annat verksamheter som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen. Regioner och kommuner är skyldiga att utföra de obligatoriska uppgifterna men har stor frihet i valet av hur verksamheterna ska organiseras. Verksamheternas organisation kan därför se olika ut i olika kommuner och regioner.

Kommunerna styrs genom direktvalda politiska församlingar, så kallade kommunfullmäktige. Dessutom finns det politiska uppdrag inom kommunstyrelser, i olika nämnder och utskott. Kommunfullmäktige beslutar vilka nämnder som ska finnas och väljer ledamöter. Varje nämnd ansvarar för ett visst område. Exempel på nämnder som finns i många kommuner är miljönämnd, socialnämnd och kulturnämnd. Eftersom kommunerna själva bestämmer vilka nämnder de vill ha ser det olika ut runt om i Sverige. Alla frågor som kommer till fullmäktige förbereds i någon av nämnderna. I så kallade mindre frågor kan nämnderna besluta direkt. Nämnderna ansvarar

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

för den löpande verksamheten inom kommunen, förbereder ärenden som ska beslutas av fullmäktige och genomför sådana beslut.

Pågående relevanta samarbeten om överenskommelser

Det finns en överenskommelse om informationsutbyte mellan socialnämndens verksamhet för ekonomiskt bistånd och vissa statliga myndigheter, däribland Migrationsverket. Inom ramen för denna överenskommelse har en digital tjänst, SSBTEK, utvecklats. Genom SSBTEK kan socialnämnden få viss information från Migrationsverket vid handläggning av ärenden om ekonomiskt bistånd. Information åt andra hållet, dvs. från socialnämnden till Migrationsverket, kan dock inte lämnas genom denna plattform.

Kommunerna har uppgifter som behövs i ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Som tidigare nämnts kommer våra förslag om en utökad betydelse av en utlännings vandel vid ansökan om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd innebära att Migrationsverket behöver tillgång till mer information om en utlänning. Kommunerna kommer, i likhet med övriga myndigheter som betalar ut ersättningar från välfärdssystemet, att ha uppgifter som är av betydelse för Migrationsverkets prövning av en utlännings vandel. Det som framför allt kommer vara av intresse för Migrationsverket är uppgifter om att en utlänning har ett beslut om återkrav av utbetald ersättning riktat mot sig som fått laga kraft. Vilken kommunal nämnd som det aktuella beslutet om återkrav härrör från varierar som tidigare nämnts beroende på typ av ersättning och kommun. Normalt sett är dock socialnämnden i en kommun ansvarig för socialtjänsten och sådana beslut om socialt bistånd som betalas ut enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Exempel på ersättning som en annan kommunal nämnd än socialnämnden i vissa fall kan ansvara för är ekonomiskt stöd för skäliga kostnader för personlig assistans enligt 9 § 2 LSS.

Dessutom kan kommunen ha uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, som kontaktuppgifter, familjeförhållanden, civilstånd, boendesituation, om att personen är utflyttad från Sverige med mera som kan vara av generell betydelse för hand-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

läggningen av ärenden hos Migrationsverket (se avsnitt 10.4.3). Resultatet av vår är alltså att det finns ett behov av ökad informationsdelning från kommuner till Migrationsverket.

Sekretess hos kommuner

I kommuner omfattas många uppgifter av socialtjänstsekretess (26 kap. OSL). Därutöver finns ett antal andra sekretessbestämmelser som kan aktualiseras i verksamhet som bedrivs av kommuner.

Uppgifter om enskilds hälsa eller sexualliv skyddas, oavsett i vilket sammanhang de förekommer, som tidigare nämnts med stöd av sekretessbestämmelsen i 21 kap. 1 § OSL, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs.

Sekretess kan också gälla för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (31 kap. 16 § OSL). Begreppet affärsförbindelse är brett och kan avse både utförande av arbete och andra tjänster. Enligt 17 § samma kapitel skyddas även uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden om denne trätt i affärsförbindelse med ett av det allmänna dominerat privaträttsligt subjekt.

I alkohol- och tobaksärenden gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs (30 kap. 20 § OSL). Bestämmelsen innebär att det finns en presumtion för offentlighet. Uppgifter om en sökandes ekonomi eller personliga vandel bör som regel omfattas av sekretess men uppgifter om vem som är tillståndshavare och omfattningen av tillståndet bör kunna lämnas ut.

I granskande verksamhet omfattas kommunala myndigheters uppgifter om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra av sekretess om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs (17 kap. 1 § OSL). Sekretess i ärenden om offentlig upphandling regleras i 19 kap. 3 § OSL. Där framgår i andra stycket att en uppgift som rör anbud eller som

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

rör motsvarande erbjudande inom en kommun, en region eller en myndighet eller mellan statliga myndigheter, inte i något fall får lämnas till någon annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller beslut om leverantör och anbud fattats eller ärendet dessförinnan har slutförts. Det råder således absolut sekretess under stora delar av handläggningen av ärenden om offentlig upphandling.

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

En kommun är skyldig att underrätta Migrationsverket om det finns anledning att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt (2 och 3 §§ lagen [2008:206] om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen).

Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat en kommun att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Vidare ska socialnämnden lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden om Migrationsverket begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller ett ärende om ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Detsamma gäller när fråga har uppkommit om utlänningen har uppehållsrätt (17 kap. 1 § UtlL).

Vad som menas med personliga förhållanden måste bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Med uttrycket avses så vitt skilda förhållanden som till exempel en persons adress eller yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd. Även uppgift om en persons ekonomi faller under begreppet.[76]

Migrationsverket har framfört att verkets uppfattning är att uppgiftsskyldigheten enligt 17 kap. 1 § UtlL inte gäller i förhållande till ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Enligt Migrationsver-

[76] Prop. 1979/80:2 del A s. 84. Se också RÅ81 2:51.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

kets uppfattning behövs därför en författningsändring för att möjliggöra en uppgiftsskyldighet för socialnämnden gällande en utlännings personliga förhållanden inom ramen för ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd.

I förarbetena till 17 kap. 1 § UtlL anförde departementschefen bland annat följande.

> För egen del vill jag understryka att det naturligtvis är viktigt att man i ärenden om uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap får tillgång till all information som är av betydelse för ärendenas prövning. I den mån uppgifter behövs från socialtjänsten bör de som regel kunna inhämtas med samtycke av sökanden. Det kan emellertid förekomma fall då det av en eller annan anledning inte går att få något samtycke från sökanden. Resultatet kan då bli att det inte går att få fram de uppgifter som behövs med påföljd att ärendet inte kan prövas. För att man skall undgå sådana konsekvenser är det enligt min mening önskvärt att det finns en möjlighet att anskaffa erforderliga uppgifter även utan samtycke. Med hänsyn till arten av de ärenden som det är fråga om behöver man enligt min åsikt inte hysa några betänkligheter mot att i detta avseende införa bestämmelser om uppgiftsskyldighet för socialnämnderna.[77]

Det görs alltså i förarbetena ingen uppdelning mellan ärenden om ansökan om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd. Det framgår alltså inte heller uttryckligen av bestämmelsen, förarbetena till bestämmelsen eller av domstolspraxis att ärendet om återkallelse av uppehållstillstånd undantas från dess tillämpningsområde.

Vi anser därför att inget annat har framkommit av motiven till bestämmelsen än att den uppgiftsskyldighet som regleras i 17 kap. 1 § UtlL gäller inom ramen för samtliga ärenden som rör uppehållstillstånd. Detta inkluderar naturligtvis även ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Migrationsverkets uppfattning av att det saknas rättsliga förutsättningar för att 17 kap. 1 § UtlL kan ligga till grund för utlämnande av uppgifter i mål om återkallelse av uppehållstillstånd saknar därmed enligt vår mening grund i gällande rätt. Det innebär att uppgiftsskyldigheten i 17 kap. 1 § UtlL tillgodoser Migrationsverkets behov av uppgifter om en utlännings personliga förhållanden i samtliga ärenden om uppehållstillstånd.

Det kan dock noteras att det i dagsläget saknas en uppgiftsskyldighet för andra kommunala nämnder än socialnämnden.

---

[77] Prop. 1981/82:186 s. 32.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

En generell uppgiftsskyldighet för kommuner

Förslag: Kommunerna ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Migrationsverket behöver fler uppgifter från kommuner.

För Migrationsverket är det framför allt uppgifter om beslut om återkrav av ersättning från välfärdssystemet som är av särskild betydelse för handläggningen av ärenden och som efterfrågas från socialnämnden och från kommunernas övriga nämnder. Därutöver kan kommunen ha andra uppgifter om en utlännings personliga förhållanden som behövs i Migrationsverkets handläggning.

Som vi har alltså kommit fram till är den befintliga uppgiftsskyldigheten för socialnämnden i 17 kap. 1 § UtlL tillämplig på alla ärenden om uppehållstillstånd, dvs. även ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Uppgiftsskyldigheten avser uppgifter om personliga förhållanden, vilket inkluderar ekonomiska förhållanden. Vi bedömer därför att socialnämnden genom den bestämmelsen är uppgiftsskyldiga gentemot Migrationsverket när det gäller beslut om återkrav av en utbetald ersättning. I förhållande till socialnämnden bedömer vi därför att Migrationsverket är tillgodosedda med den uppgiftsskyldighet som redan finns i 17 kap. 1 § UtlL.

Vad vi dock också konstaterade i föregående avsnitt är att det i dagsläget helt saknas uppgiftsskyldigheter för andra kommunala nämnder än socialnämnden. Även andra nämnder kan ha uppgifter om att en utlänning har fått ett beslut om återkrav av ersättning som fått laga kraft. Detsamma gäller uppgifter som andra nämnder har om en utlännings personliga förhållanden som kan vara avgörande för om förutsättningarna för det aktuella uppehållstillståndet föreligger, så som uppgifter om familjeförhållanden eller bosättning.

Mot bakgrund av det behov som Migrationsverket har redovisat, liksom det behov som bedöms tillkomma med anledning av våra förslag om en utökad vandelsprövning, är det vår uppfattning att kommunala nämnder har mycket information som är värdefull för verket. Eftersom det saknas uppgiftsskyldigheter som fullt ut omfattar dessa uppgifter behöver kommuner få förbättrade förutsättningar att lämna uppgifter till Migrationsverket.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

SKR:s synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett SKR lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. SKR har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter kommunerna förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Varje nämnd i en kommun betraktas som en egen myndighet, varför det inte går att ge ett entydigt svar på frågan om kommunen förfogar över uppgifterna.

Socialnämnden i kommunen handlägger dock ärenden om bistånd till personer som är bosatta och vistas i kommunen. Det kan vara ekonomiskt bistånd eller annat bistånd för personliga behov. Individer som söker ekonomiskt eller annat bistånd hos kommunen kan lämna uppgifter om ekonomiska eller andra förhållanden. Vilka uppgifter som lämnas beror på ärendets karaktär. Socialnämnden kan även med stöd av 9 kap. socialtjänstlagen besluta om återkrav av felaktigt utbetalt bistånd. Sådana återkrav behöver dock inte grundas i att individen agerat klandervärdigt.

Kommunen prövar även rätt till insatser enligt LSS och kan ha uppgifter om enskildas personliga förhållanden i LSS-ärenden. Vilka uppgifter som kommunen förfogar över beror på ärendets karaktär.

Överförmyndaren i kommunen utövar tillsyn över ställföreträdare, såsom förmyndare, gode män och förvaltare. För de personer som ansöker om eller är aktuella för en ställföreträdare enligt föräldrabalken kan överförmyndaren ha uppgifter om ekonomiska och andra personliga förhållanden. Vilka uppgifter som finns beror på ärendets karaktär. Överförmyndare har vidare ansvar för att pröva frågan om en framtidsfullmakt inte längre får användas p.g.a. exempelvis missbruk.[78]

Inom skolans verksamhet förekommer det bland annat kontaktuppgifter till elever. Det kan även i övrigt framkomma uppgifter om elevers personliga förhållanden.

[78] Se 26 § lag (2017:310) om framtidsfullmakter.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Kommunernas synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Utöver att fråga SKR om synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet har vi även, för att få ett bredare underlag, ställt samma frågor till 14 kommuner som valts slumpvis utifrån olika storlekar och geografiska lägen i landet. Sammanfattningsvis har följande synpunkter lyfts fram av de kommuner som svarat på våra frågor. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Kommunerna kan förfoga över sådana uppgifter som efterfrågas, om en utlänning har eller har haft någon form av insats från den aktuella nämnden. Om exempelvis en utlänning med uppehållstillstånd ansökt om ekonomiskt bistånd kan kommunen ha uppgifter om dess olika personliga förhållanden. Det gäller bland annat uppgifter om familjeförhållanden, civilstånd och boendesituation. Uppgifterna är begränsade till om de har eller har haft betydelse för handläggning av ett ärende. Det innebär att det i vissa fall kan saknas uppgifter om vissa personliga förhållanden för en individ, om det inte hade relevans för handläggningen av ärendet. Uppgifter om personliga förhållanden kan även finnas hos kommunens övriga verksamheter, i första hand skola och förskola.

Andra uppgifter som kommunen i vissa fall förfogar över kan vara uppgifter från utlänningen som journalförts eller finns i olika typer av utredningar, exempelvis om deras hälsotillstånd eller brott som begåtts. Det kan även finnas uppgifter om misstanke om eller konstaterat fusk och oegentligheter som rör en utlänning, till exempel att det har uppdagats att det finns ett falskt läkarintyg i ett ärende om personlig assistans. Uppgifter kan vidare finnas om att ungdomar eller föräldrar är misstänkta för brott (utgör dock andrahandsuppgift från Polismyndigheten). Kommunen registrerar även sina beslut om att göra polisanmälningar om bland annat bidragsbrott, olaga hot och misshandel. Uppgifter som rör faderskapsärenden där det saknas uppgifter och det kommer in nya barn i bilden kan möjligen också vara av intresse för Migrationsverket. Detsamma gäller information om familje-konstellationer, uppgifter kring hur relationer hänger ihop och där detta kan vara svårutrett. Vidare förekommer uppgifter om en utlännings bakgrund, exempelvis varifrån han eller hon har uppgett sig komma ifrån eller vad han eller hon talar för språk. Det kan även finnas information i en personal-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

akt för det fall den aktuella utlänningen (eller anhörig till honom eller henne) har en anställning inom kommunen. Det kan till exempel handla om avvikelser i utfört arbete, ogiltig frånvaro eller löneuppgifter.

Kommunen kan även ha uppgifter av intresse om en utlänning inom ramen för ett ärende om serveringstillstånd eller om obetalda avgifter för exempelvis fritidsplats.

En uppgiftsskyldighet ska införas för kommuner i förhållande till Migrationsverket

För Migrationsverket är det framför allt uppgifter avseende eventuella beslut från kommunerna om återkrav av ersättningar som behövs i handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Kommunerna kan dock även ha exempelvis kontaktuppgifter eller uppgifter om en utlännings familjeförhållanden som kan behövas i Migrationsverkets ärendehandläggning. Det finns visserligen en uppgiftsskyldighet för socialnämnden i förhållande till Migrationsverket i dagsläget, men ingen motsvarande för andra kommunala nämnder. Vi bedömer därför att de rättsliga förutsättningarna för uppgiftslämnande från kommunerna till Migrationsverket behöver öka.

Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierat några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. En del av de uppgifter som Migrationsverket behöver omfattas av socialtjänstsekretess med ett omvänt skaderekvisit. Sådana uppgifter kan dock redan lämnas ut till Migrationsverket med stöd av uppgiftsskyldigheten för socialnämnden som regleras i 17 kap. 1 § UtlL. Normalt sett bör Migrationsverket inte heller vara i behov av känsliga uppgifter, som uppgifter om hälsa.

Det kan dock förekomma fall då Migrationsverket behöver andra typer av uppgifter från kommunerna som omfattas av ett starkt sekretesskydd. Uppgiftsskyldigheten ska dock, som tidigare nämnts, förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för kommunen att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer.

Vi bedömer att den intresseavvägning som vi föreslår tillgodoser ett tillräckligt skydd för eventuell känslig information som förvaras inom verksamheten och uppfyller det krav på proportionalitet som bör uppställas. Att avstå från att lämna ut uppgifter bör främst

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

komma i fråga i de fall där stark sekretess gäller samtidigt som de aktuella uppgifterna är av mindre allvarligt slag. Därutöver bör särskild hänsyn tas till uppgifter om tredje man.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från kommunerna och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att kommunerna bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

10.10.6 Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassornas uppdrag

Arbetslöshetskassorna har uppgifter som behövs i ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning Som tidigare nämnts kommer våra förlag om en utökad betydelse av en utlännings vandel vid ansökan om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd innebära att Migrationsverket behöver tillgång till mer information om en utlänning. Arbetslöshetskassorna kommer, i likhet med kommuner och statliga myndigheter som betalar ut ersättningar från välfärdssystemet, att ha uppgifter som är av betydelse för Migrationsverkets prövning av en utlännings vandel. Det som framför allt kommer vara av intresse för Migrationsverket är uppgifter om att en utlänning har ett beslut om återkrav av utbetald arbetslöshetsersättning riktat mot sig som orsakats av utlänningen och fått laga kraft. Arbetslöshetskassor kan även ha annan information som Migrationsverket kan behöva för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning, som kontaktuppgifter och uppgifter om att en person är utflyttad från Sverige.

Sekretess hos arbetslöshetskassor

Enligt 28 kap. 13 § OSL gäller sekretess i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i ärende om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Relevanta uppgiftsskyldigheter

Arbetslöshetskassorna är skyldiga att underrätta Migrationsverket om det finns anledning att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt (2 och 3 §§ lagen [2008:206] om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen).

Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat Arbetslöshetskassorna att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Arbetslöshetskassornas synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Arbetslöshetskassorna har uppgifter om beslut om återkrav, dock utan registrering av laga kraft. Däremot finns uppgifter om beslut om återkrav som inte har omprövats inom omprövningsfristen.

Arbetslöshetskassorna kan ha adress- och kontaktuppgifter till en person som antingen har lämnats av denne själv eller som hämtats via SPAR. Detsamma gäller uppgifter om att en person är utflyttad från Sverige. Familjeförhållanden är sällan något arbetslöshetskassorna har kännedom om. Uppgifter om sysselsättning kan komma in i form av exempelvis anställningsbevis när en person uppbär arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassorna har möjlighet att i vissa situationer efterfråga information om en persons arbetsgivardeklaration på individnivå.

Om en person är eller har varit företagare kan taxeringsunderlag finnas i ärendet. Om arbetslöshetskassorna har haft skäl att pröva personens ekonomiska förutsättningar att betala en skuld kan även inkomstuppgifter finnas i ärendet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

En generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassor

Förslag: Arbetslöshetskassorna ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

För Migrationsverket är det framför allt uppgifter från arbetslöshetskassorna avseende eventuella beslut om återkrav av arbetslöshetsersättning som är av särskilt betydelse för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Arbetslöshetskassorna kan dock även ha exempelvis kontaktuppgifter eller uppgifter om att en utlänning har flyttat från Sverige som kan behövas i Migrationsverkets ärendehandläggning.

Vi bedömer därför att de rättsliga förutsättningarna för uppgiftslämnande från arbetslöshetskassorna till Migrationsverket behöver öka. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierat några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. De uppgifter som Migrationsverket har behov av omfattas sekretess med ett rakt skaderekvisit, dvs. den svagare typen av sekretess. Normalt sett bör Migrationsverket inte heller vara i behov av känsliga uppgifter, som uppgifter om hälsa.

Vi bedömer dessutom att den intresseavvägning som vi föreslår tillgodoser ett tillräckligt skydd för eventuell känslig information som förvaras inom arbetslöshetskassornas verksamhet och uppfyller det krav på proportionalitet som bör uppställas.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från arbetslöshetskassorna och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga aktörerna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att arbetslöshetskassorna bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.11 Bolagsverket ska inte omfattas av uppgiftsskyldigheten

Bedömning: Bolagsverket ska inte omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Bolagsverket granskar och registrerar de flesta av Sveriges företag och föreningar. Uppgifterna i registren används som underlag för beslut som fattas inom näringsliv och offentlig förvaltning. Migrationsverket har fört fram att de registrerade uppgifterna, och handlingarna som ligger till grund för en registrering, kan vara av betydelse i förhållande till ärenden om bland annat arbetstillstånd. Migrationsverket har angett att det vore av intresse för myndigheten att ta del av bland annat uppgifter om en utlänning förekommer inom ramen för ett identifierat bolag med pyramidspelsliknande konstruktioner eftersom sådana uppgifter kan indikera att det rör det sig om en skenanställning. Enligt Migrationsverket är även konkurser och näringsförbud för bolag som ägs av utlänning eller anställer utlänning av intresse sådana faktorer kan vara av relevans för utlänningens försörjningsförmåga, vandel eller anställning.

Bolagsverket har dock på fråga från oss för fram att en generell uppgiftsskyldighet i förhållande till Migrationsverket i detta fall är obehövlig eftersom de efterfrågade uppgifterna finns i aktiebolagsregistret och motsvarande register för andra företagsformer, registret över verkliga huvudmän och näringsförbudsregistret. Dessa register ska ge offentlighet till informationen i registren. Någon sekretess vid utlämnande av uppgifter från registren till Migrationsverket kan inte aktualiseras. Eftersom sekretess därmed inte kan hindra att Bolagsverket ska lämna uppgift ur registren till Migrationsverket enligt 6 kap. 5 § OSL behövs inte någon ny uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning som enligt 10 kap. 28 § OSL bryter sekretessen.

Vi ansluter oss till det som Bolagsverket för fram och bedömer att det saknas skäl att föreslå en generell uppgiftsskyldighet för myndigheten i förhållande till Migrationsverket.

Bolagsverket har dock upplysningsvis fört fram att de registeruppgifter som Migrationsverket alltså är i behov av kan tillhandahållas utan avgift om Migrationsverket ansluter sig till någon av

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Bolagsverkets tjänster i uppdragsverksamheten som tillhandahåller sammanställningar av registeruppgifter i maskinläsbart format. Vi bedömer därför att Migrationsverket och Bolagsverket genom en överenskommelse bör kunna utforma en lösning som innebär att Migrationsverket kan ta del av uppgifter som behövs för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning.

10.12 Aktörernas synpunkter på en generell uppgiftsskyldighet mot Migrationsverket

Vi har frågat de aktörer som vi har övervägt hur de ställer sig till en generell uppgiftsskyldighet gentemot Migrationsverket och vad de kan identifiera för rättsliga och praktiska problem med en sådan.

Till att börja med har flera aktörer fört fram synpunkter som har att göra med det dataskyddsrättsliga regelverket. Det rör bland annat att bestämmelsen kommer träffa en mängd olika uppgiftskategorier, risken för kartläggning av en individ, överskottsinformation och en hantering som strider mot principen om uppgiftsminimering (se avsnitt 10.2.2). När det gäller den dataskyddsrättsliga bedömningen berör vi inom ramen för vår integritetsanalys i avsnitt 10.17 de frågor som aktörerna har fört fram i sina synpunkter. Även frågor som rör uppgifters sekretesskydd och den till bestämmelsen hörande intresseavvägningen som vi överväger att föreslå har förts fram av flera aktörer. När det gäller frågor om sekretess har sådana diskuterats inom ramen för de delar som behandlar respektive aktör under avsnitt 10.10. Vad gäller intresseavvägningen behandlas denna i avsnitt 10.9.

Vidare har flera aktörer lämnat synpunkter om vikten av att den utlämnande myndigheten får klart för sig vilka uppgifter som ska lämnas ut. Till att börja med vill vi här hänvisa till avsnitt 10.8.2 där vi diskuterar hur en aktör som får en begäran från Migrationsverket ska förhålla sig till vilket verkets behov. Dessutom vill vi hänvisa till avsnitt 10.15.1, i vilket vi redogör för vikten av samverkan och tydliga överenskommelser mellan utlämnande myndigheter och Migrationsverket i förhållande till den praktiska tillämpningen av bestämmelsen. Ett sätt att i praktiken fullfölja den aktuella uppgiftsskyldigheten är nämligen att på förhand peka ut vissa specifika uppgifter som Migra-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tionsverket alltid har behov av och som ska lämnas ut, kanske även på automatiserad väg.

Vissa aktörer, däribland Skatteverket har även lyft fram hur vår föreslagna bestämmelse om en generell uppgiftsskyldighet ska förhålla sig till annan lagstiftning som rör uppgiftsskyldighet eller underrättelseskyldighet, däribland den så kallade LUFFA-lagen. Vi har tidigare bedömt att vi inte ser något hinder mot att dessa lagstiftningar existerar parallellt med varandra, se avsnitt 10.7.3.

En annan fråga som flera aktörer har lyft fram är att det pågår flera samtida utredningar och lagstiftningsarbeten som avser ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter, inte minst den sekretessbrytande bestämmelse som redan föreslås i betänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63). En synpunkt som förts fram är att kumulativa effekter av befintliga och kommande regler på området gör det svårt att överblicka konsekvenserna och bedöma nyttan och proportionaliteten av den uppgiftsskyldighet som övervägs. Vi instämmer i bedömningen som de tillfrågade aktörerna gör, och hänvisar i övrigt till avsnitt 10.6.1 när vi redogör för vår bedömning av hur vi behöver förhålla oss till den nämnda utredningens förslag. Vissa tillfrågade högskolor har även fört fram att av det nämnda förslaget om utökad uppgiftsskyldighet för högskolorna i Ds 2024:31 – Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter – kräver ytterligare samordning. Vi instämmer även i den bedömningen, och konstaterar att det behöver tas ett helhetsgrepp om samtliga förslag som för närvarande har lämnats och fortfarande utreds för att bedöma hur uppgiftslämnandet mellan myndigheter och andra aktörer bäst möjliggörs.

Domstolsverket har även lyft fram att det är av största vikt att upprätthålla förtroendet för domstolarnas opartiskhet och rättsskipning och att domstolarna därför oftare än andra aktörer borde kunna avstå från att lämna ut uppgifter. Domstolsverket lyfter även fram att risken annars är att en enskild person bland annat inte vågar vända sig till domstol för att få sin sak prövad och att det innebär risker för rättssäkerheten. Liknande synpunkter lämnas av några av de tillfrågade högskolorna, som för fram att förtroendet för högskolorna kan påverkas om studenter upplever att dessa överför information till Migrationsverket. De för vidare fram att detta skulle kunna avskräcka utländska studenter från att söka till svenska universitet och högskolor. Frågan om risken för att en-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

skilda personer inte vill uppsöka myndigheter av rädsla för att uppgifter som lämnas i sådant samband förs vidare till Migrationsverket diskuterar vi bland annat i avsnitt 10.13.2.

Dessutom har frågor av praktisk karaktär rörande bland annat samverkan mellan myndigheter, IT-säkerhet i form av skydd mot dataintrång, digitala vägar för informationsöverföring, ökad administrativ börda för berörda aktörer och säkra kommunikationsvägar mellan myndigheter förts fram av olika aktörer. När det gäller behov av samverkan mellan berörda aktörer, se avsnitt 10.15.1. Vissa frågor kopplade till dataskydd och IT-säkerhet berörs inom ramen för vår integritetsanalys, se avsitt 10.17. När det gäller myndigheters behov av resurser med anledning av våra förslag berörs detta i viss mån i vår konsekvensanalys, se kapitel 13. Digitala vägar för informationsöverföring diskuterar vi bland annat i avsnitt 10.16.

Slutligen har flera aktörer lyft fram en del frågeställningar som rör den föreslagna bestämmelsens utformning. Sådana synpunkter har vi låtit omfattas av våra överväganden de avsnitt som rör bestämmelsen rekvisit och utformning, se avsnitt 10.8 och 10.9.

10.13 Undantag från uppgiftsskyldigheten

10.13.1 Utlämnanden i strid med vissa avtal undantas

Bedömning: Uppgiftsskyldigheten ska inte tillämpas om det skulle ske i strid med vissa avtal som träffats med en utländsk myndighet eller ett utländskt organ eller vissa andra förpliktelser som följer av Sveriges internationella åtaganden.

En uppgiftsskyldighet som bryter sekretess med stöd av 10 kap. 28 § OSL får inte tillämpas i strid med vissa bestämmelser som till exempel reglerar landets internationella förpliktelser. I OSL finns exempelvis regler om absolut sekretess till skydd för enskilda enligt internationella avtal när det gäller verksamhet som rör skatt, tull och taxering m.m. (se 27 kap. 5 § OSL). Vidare finns det i 15 kap. 1 a § OSL en bestämmelse som anger att sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I de uppräknade bestämmelserna framgår att 10 kap. 28 § OSL inte får tillämpas i strid med ett sådant avtal eller rättsakt. Den uppgiftsskyldighet som vi nu föreslår bryter alltså inte sekretess för sådana uppgifter.

10.13.2 Begränsningar i bestämmelsens tillämpningsområde

Förslag: Skyldigheten att lämna uppgifter till Migrationsverket ska inte tillämpas på vissa uppgifter som omfattas av sekretess.

Frågan är därefter om vissa särskilt skyddsvärda uppgifter ska vara undantagna från bestämmelsens tillämpningsområde, och i så fall vilka. Det skulle innebära att uppgiftsskyldigheten inte bryter viss sorts sekretess.

Viss sekretess har bedömts vara så skyddsvärd att den inte omfattas av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Sekretess som inte bryts med stöd av generalklausulen är sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (2013:794) om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa (24 kap. 2 a § OSL), statistiksekretess (24 kap. 8 § OSL), hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap. 1–8 §§ OSL), socialtjänstsekretess (26 kap. 1–6 §§ OSL), sekretess hos tillståndsmyndighet inom postområdet med mera (29 kap. 1 och 2 §§ OSL), sekretess inom Riksbankens och Riksgäldskontorets verksamhet och myndigheternas uppdragsverksamhet för enskilds räkning (31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§ OSL), sekretess hos Barnombudsmannen eller i verksamhet enligt lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter (33 kap. 2 och 4 a §§ OSL), sekretess i medlingsärenden hos domstol med flera (36 kap. 3 § OSL), sekretess hos notarius publicus (40 kap. 2 § OSL) och sekretess i samband med lagring och teknisk bearbetning av personuppgifter (40 kap. 5 § OSL).

Avsikten är generellt sett inte att våra förslag ska leda till att sekretess som inte bryts med stöd av generalklausulen ska kunna brytas i större omfattning, med undantag för viss socialtjänstsekretess som vi kommer att behandla längre ner i avsnittet. Sekretess som är undantagen från generalklausulens tillämpningsområde ska dock i övrigt undantas från uppgiftsskyldighetens tillämpnings-

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

område, i den utsträckning sådan sekretess är tillämplig för de föreslagna aktörerna. Det betyder bland annat att statistiksekretess, som kan gälla inom statistikmyndigheter som exempelvis Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt hälso- och sjukvårdssekretess som kan gälla inom delar av Arbetsförmedlingens verksamhet ska undantas från bestämmelsens tillämpningsområde. Även sekretess som gäller i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller lagring för någon annans räkning bör undantas från bestämmelsens tillämpningsområde. I en sådan situation är det lämpligare att den myndighet som innehar uppgifterna ansvarar för bedömningen av om de ska lämnas över till Migrationsverket.

Särskilt gällande socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1 § OSL

Historiskt har det ansetts särskilt befogat med stark sekretess i verksamheter inom socialtjänsten eftersom de bygger på respekten för individens självbestämmande och integritet (1 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen). Lagstiftaren har i linje med den uppfattningen i flera fall undantagit vissa bestämmelser i 26 kap. OSL från sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL, till exempel 10 kap. 18 a och b samt 24 §§ OSL.

Skälen för att låta socialtjänstsekretess undantas från sekretessbrytande bestämmelser kan grunda sig på farhågor om att ett utökat utlämnande av uppgifter till Migrationsverket kan komma att få negativa effekter för förtroendet och tilliten till socialtjänstens verksamhet. En annan konsekvens av ett sådant minskat förtroende är risken att enskilda inte vill informera socialtjänsten om sådant som kan vara av intresse för Migrationsverket. Det finns naturligtvis en sådan risk som inte ska förringas, men enligt vår mening, inte heller förstoras. Detta särskilt eftersom socialnämnden redan i dagsläget lämnar uppgifter om en utlännings personliga förhållanden till Migrationsverket i relativt stor utsträckning, vilket vi återkommer till längre fram i avsnittet.

Den bestämmelse vi nu föreslår innebär en uppgiftsskyldighet som ska bidra till att större mängder av information kan lämnas till Migrationsverket. När det kommer till uppgiftslämnande från socialtjänsten är behovet av information av betydelse för bland annat vandelsprövningen, som exempelvis om eventuella återkrav

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

av ekonomiskt bistånd, en viktig del. Den typen av uppgifter som Migrationsverket är i behov av och som skulle kunna bli aktuella för ett utlämnande för socialtjänsten avser visserligen en enskilds ekonomiska förhållanden, men är däremot inte typiskt sett att anse som känsliga[79]. Vi konstaterar vidare att uppgifter om en utlännings personliga förhållanden redan i dagsläget omfattas av den uppgiftsskyldighet för socialnämnden som återfinns i 17 kap. 1 § UtlL. Sådana uppgifter lämnas alltså redan i dag från socialnämnden till Migrationsverket i viss utsträckning.

Vi bedömer därför att finns skäl för att inte att undanta uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL från den nya bestämmelsens tillämpningsområde. I övrigt bedömer vi att uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. OSL ska undantas från bestämmelsens tillämpningsområde. Orsaken är att vi inte har kunnat identifiera ett tydligt behov för Migrationsverket när det gäller uppgifter som omfattas av socialtjänstsekretess i övrigt som motiverar att de omfattas av uppgiftsskyldigheten.

10.14 Det saknas behov av ny sekretessbestämmelse

Bedömning: Det behövs inte någon ny sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter hos Migrationsverket som mottagande myndighet.

När en myndighet lämnar över sekretessbelagd information till en annan myndighet följer som huvudregel sekretessen inte med till den mottagande myndigheten. I förarbetena till den numera upphävda sekretesslagen har detta främst motiverats med att behovet av sekretess inte enbart kan bestämmas med hänsyn till sekretessintresset. I stället måste behovet också vägas mot intresset av insyn i myndigheternas arbete, vilket kan skilja sig åt från myndighet till myndighet.[80] Samma uppgift kan därför ha ett mer eller mindre starkt skydd beroende på vilken myndighet som förvarar uppgiften, både när det gäller sekretessens omfattning och dess styrka.

Sekretess gäller endast hos den mottagande myndigheten om sekretess följer av en så kallad primär sekretessbestämmelse hos

[79] Jfr exempelvis artikel 9.1 dataskyddsförordningen.
[80] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 75 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

den mottagande myndigheten eller om det finns en bestämmelse om överföring av sekretess (7 kap. 2 § OSL). En primär sekretessbestämmelse är en bestämmelse som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten (3 kap. 1 § OSL).

När den utlämnande aktören vid en sådan intresseavvägning som vi föreslår (se avsnitt 10.9) prövar om sekretessintresset talar mot att lämna ut en uppgift kan det få betydelse om uppgiften i fråga skyddas av sekretess hos Migrationsverket som mottagande myndighet. Uppgifter som kan delas med stöd av den föreslagna bestämmelsen ska användas för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Som utgångspunkt kommer därför uppgifter som tas emot av Migrationsverket att omfattas av bestämmelser till skydd för verksamhet för kontroll över utlänningar enligt 37 kap. 1 § OSL. I bestämmelsen anges att sekretess gäller i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det är alltså fråga om ett omvänt skaderekvisit, det vill säga stark sekretess.

I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs (37 kap. 1 § andra stycket OSL).

Beträffande beslut i ärenden gäller sekretessen enligt första och andra styckena endast för uppgifter i skälen. Sekretessen enligt första och andra styckena gäller också hos myndighet som lämnar biträde i ärende eller verksamhet som avses där (37 kap. 1 § tredje och fjärde styckena OSL).

Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses inte bara ärenden om till exempel visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, avvisning eller utvisning utan också kontroll- och verkställighetsåtgärder[81]. Sekretessen gäller på samma sätt för uppgifter i ett sådant ärende som överklagats till en allmän förvaltningsdomstol vid

[81] Prop. 1979/80:2 Del A s. 210.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

handläggningen av målet där.[82] Uppgifter om enskilds personliga förhållanden omfattas alltså som regel av sekretess enligt 37 kap. 1 § OSL hos Migrationsverket.

Bestämmelsen tar sikte på uppgifter om enskildas personliga förhållanden och den gäller med ett omvänt skaderekvisit. Som exempel på uppgifter som skyddas kan nämnas uppgifter om hälsotillstånd, religiös eller politisk uppfattning. Uppgiften att en person sökt asyl eller uppehållstillstånd på annan grund skyddas också. Även uppgifter om utlänningens ekonomiska omständigheter av personlig natur kan skyddas. Inte bara uppgifter som rör den utlänning som ett ärende avser omfattas av bestämmelsen utan också uppgifter om andra personers förhållanden, till exempel en uppgiftslämnare. Vid bedömning av frågan om vilka uppgifter som bör skyddas måste beaktas att uppgifter som i vårt land anses som tämligen harmlösa kan, för den som kommer från ett annat land, uppfattas som ytterst känsliga och deras röjande få menliga följder för utlänningen eller för utlänningens närstående i hemlandet.[83] Dessutom gäller enligt 21 kap. 5 § OSL sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Vår bedömning är att den absoluta merparten av de uppgifter som kan komma att lämnas till Migrationsverket kommer att skyddas av sekretess, även om det kan förekomma situationer där sekretesskyddet skiljer sig åt i omfattning och styrka. Även de uppgifter som Migrationsverket kan behöva lämna för att få ta del av önskade uppgifter bör enligt vår mening omfattas av sådan verksamhet för kontroll över utlänningar som avses i 37 kap. 1 § OSL. Vi bedömer därför att det inte finns något behov av att föreslå nya sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen eller för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden med anledning den föreslagna bestämmelsen.

[82] Jfr 43 kap. 1 § OSL och RÅ 2007 ref. 17.
[83] Eva Lenberg, Anna Tansjö, Ulrika Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen, JUNO Version: 29. Publicerad digitalt: 2024-06-19, kommentar till 37 kap. 1 § OSL.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.15 Frågor om bestämmelsens praktiska tillämpning

Att Migrationsverket inte redan i dagsläget har tillgång till de uppgifter som behövs för handläggningen beror på flera orsaker (se vidare avsnitt 10.4.3). I vår kartläggning har det bland annat kommit fram att en av orsakerna till att Migrationsverket inte alltid får del av information som hade behövts för handläggningen är att det saknas kunskap om vilka uppgifter som kan omfattas av verkets behov.

Som vi tidigare har behandlat krävs det att en viss uppgift ska behövas för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning för att en skyldighet att lämna uppgifter ska inträda. Med tanke på att det samtidigt har kunnat konstateras att det saknas kunskap om Migrationsverkets behov av information behöver frågan ställas vad som krävs för att bestämmelsen ska få det praktiska genomslag som är syftet.

I detta avsnitt kommer vi redogöra för vad vi ser för aspekter som utöver uppgiftsskyldigheten i egenskap av rättslig förutsättning behöver finnas på plats för att en utökad informationsdelning ska kunna ske i förhållande till Migrationsverket i praktiken.

10.15.1 Behov av samarbeten mellan myndigheter

Bedömning: För att uppgiftslämnandet ska kunna ske effektivt krävs utökade samarbeten mellan Migrationsverket och andra aktörer.

För att utlämnande myndigheter ska kunna lämna uppgifter till Migrationsverket med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet behöver de ha kunskap om verkets behov. Sådan kunskap kan uppnås på olika sätt.

Ett sätt är att genom utbildning och rutiner få de tjänstemän som kommer i kontakt med uppgifter som Migrationsverket behöver identifiera behovet av utlämnande. Även om det i och för sig kan vara verksamma åtgärder menar vi att det över lag finns mer effektiva sätt att få till stånd ett ändamålsenligt utlämnande av uppgifter.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Vi menar att det mest effektiva och minst resurskrävande sättet att säkerställa ett utlämnande av uppgifter med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet är att myndigheterna gemensamt inom ramen för ett samarbete identifierar vilka uppgifter som typiskt sett är av intresse för Migrationsverket inom ramen för handläggning av vissa typer av ärenden. Ett nästa steg är att låta en sådan bedömning ligga till grund för ett rutinmässigt, automatiserat utlämnande som möjliggörs rättsligt genom den sekretessbrytande uppgiftsskyldigheten.

Fördelen med en sådan lösning är att det för flertalet uppgifter bara behöver göras en initial bedömning om utlämnande ska ske. Det behöver alltså inte vara upp till den enskilde tjänstemannen att göra en sådan bedömning – inklusive intresseavvägning – i varje situation. Att Migrationsverket, i den mån det är möjligt, återkopplar till de utlämnande aktörerna hur informationen har tagits om hand, åtminstone på en övergripande nivå, och att samarbetet därmed hålls levande är också en viktig aspekt.

Ett systematiskt uppgiftslämnande som bygger på initiala överväganden om vilka uppgifter som ska lämnas ut, efter en behovsinventering och intresseavvägning, har även den fördelen att det saknar inslag av godtycklighet i bedömningen av om ett utlämnande ska ske. När en enskild tjänsteman får bedöma om en begärd uppgift ska lämnas ut blir det upp till denne att utifrån sin kunskap, erfarenhet och situation i övrigt komma fram till beslutet. Den mänskliga faktorn medför naturligtvis vissa risker för att lika situationer bedöms olika och att uppgiftsskyldigheten därmed inte tillämpas enhetligt.

Naturligtvis kräver en sådan lösning inte bara en inledande arbetsinsats när det gäller att administrera och påbörja ett samarbete med en annan myndighet, identifiera aktuella uppgifter och lägga grunden till ett rutinmässigt utlämnande. I detta inkluderas även mest sannolikt it-utveckling och eventuellt andra åtgärder för att möjliggöra ett automatiserat utlämnande. Att sådana aktiviteter kräver resurser, såväl ekonomiska som i form av arbetskraft, är en naturlig följd. Att uppgiftslämnande kan ske effektivt och automatiserat, inom ramen för välfungerande samarbeten myndigheter emellan, är dock enligt vår mening en grundläggande förutsättning för att vår uppgiftsskyldighet kan få avsedd effekt.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.15.2 Behov av utbildning och nya rutiner …

Bedömning: Utbildningsinsatser och uppdaterade rutiner är en nödvändig förutsättning för en effektiv tillämpning av den föreslagna uppgiftsskyldigheten.

Inom ramen för vår kartläggning har det kommit fram att det i många fall saknas kännedom om vilka uppgifter Migrationsverket, som en annan myndighet förfogar över, behöver för sin handläggning av ärenden (se avsnitt 10.4.3). Även Riksrevisionen har pekat på att det finns brister hos andra aktörer när det gäller kunskapen om vilken typ av uppgifter Migrationsverket behöver[84]. För vissa myndigheter saknas enligt Riksrevisionen ibland rutiner för att lämna uppgifter till Migrationsverket, däribland Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Polismyndigheten[85].

Enligt vår mening talar Riksrevisionens slutsatser, tillsammans med iakttagelser från vår kartläggning, för att det utöver samarbeten och överenskommelser mellan myndigheterna även kommer krävas vissa utbildningsinsatser för vissa av myndigheternas anställda. Dessutom behöver när så behövs rutiner inrättas hos informationsinnehavarna för att utlämnande av uppgifter till Migrationsverket i praktiken ska ske i ökad omfattning. Utbildningsinsatser och fullständiga rutiner hos utlämnande myndigheter är enligt vår mening en förutsättning för att vår föreslagna bestämmelse om en generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet ska tillämpas på ett ändamålsenligt sätt.

10.16 Effektiv tillgång till information

Vi ska även inom ramen för vårt uppdrag analysera hur relevant information kan komma Migrationsverket och Polismyndigheten tillhanda på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, till exempel genom direktåtkomst. I detta avsnitt redogör vi för vår kartläggning över myndigheternas uppgivna behov av att ta del av information på ett mer effektivt sätt. Vi kommer även, utifrån vår bedömning av myn-

[84] RiR 2023:19 s. 62 och 83.
[85] RiR 2023:19 s. 66 och 69.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

digheternas behov analysera hur myndigheternas tillgång till information på ett effektivt sätt kan öka.

10.16.1 Migrationsverkets behov av tillgång till information på ett mer effektivt sätt

Migrationsverket har framför allt fört fram att verket ser ett behov av mer effektiv tillgång till uppgifter från Skatteverket i sin ärendehandläggning. Detta beror inte minst på, som vi tidigare har nämnt i avsnitt 10.10.4, uppgifter från Skatteverket är relevanta i förhållande till den absoluta majoriteten av Migrationsverkets ärenden om uppehållstillstånd.

Migrationsverket har även, på fråga från oss, uppgett att det finns ett behov av mer effektiv åtkomst till uppgifter om studenter – närmare bestämt om förekomst av falska handlingar, antagning, studieresultat och examen – från antagnings- och studieregistret (jämför 2 kap. 3 § och 4 kap. 1 § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor).

10.16.2 Polismyndighetens behov av tillgång till information på ett mer effektivt sätt

Bedömning: Polismyndigheten saknar behov av ytterligare information med anledning av våra förslag. Det saknas därför skäl att analysera nya sätt för informationsöverföring i förhållande till Polismyndigheten.

Polismyndigheten har som tidigare nämnts tillgång till flera olika system som används för att hämta information om en utlänning inom ramen för ett avvisningsärende. På vilket sätt Polismyndigheten har tillgång till uppgifterna varierar mellan de olika systemen. En del system har Polismyndigheten tillgång till genom direktåtkomst (se mer om direktåtkomst i avsnitt 10.16.3), som exempelvis Migrationsverkets handläggningssystem Wilma. Andra system är det Polismyndigheten själva som ansvarar för och förfogar över, som exempelvis BR/MR och SIS.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Polismyndigheten upplever, oavsett på vilket sätt information görs tillgänglig, att det går att få tillgång till relevant information för att avgöra ett ärende om avvisning på ett effektivt sätt i förhållande till befintligt regelverk. Vår uppfattning är därför att myndigheten i dagsläget har effektiva kanaler för att hämta in information inom ramen för ärenden om avvisning.

Som vi tidigare har konstaterat kommer våra förslag inte att leda till att Polismyndigheten behöver hämta in annan information för sin handläggning av ärenden om avvisning än i dag. Det saknas därför skäl att fortsatt analysera nya effektiva sätt för informationsöverföring i förhållande till Polismyndigheten.

10.16.3 Olika former av elektroniska utlämnanden

Vår bedömning är att Migrationsverket har behov av en mer effektiv tillgång till vissa uppgifter som Skatteverket förfogar över. Detsamma gäller uppgifter om studenter från studieregistret, närmare bestämt om antagning och studieresultat. Behovet avser uppgifter som behövs inom ramen för handläggning av samtliga typer av ärenden om uppehållstillstånd.

Vi har dessutom tidigare bedömt att en förutsättning för att vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet ska få en ändamålsenlig funktion är att utlämnanden sker mer systematiserat och företrädesvis automatiserat.

Frågan är därmed hur ett behov av effektiva utlämnanden av uppgifter till Migrationsverket bäst kan tillgodoses. Ett alternativ är att sådana uppgifter skulle kunna lämnas ut till Migrationsverket genom direktåtkomst. Verket har redan i dagsläget rätt till direktåtkomst till vissa uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas i ärenden om dagersättning år asylsökande (jämför 2 kap. 8 b § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och 8 b § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet). Det saknas dock enligt gällande lagstiftning rätt till direktåtkomst för Migrationsverket i förhållande till uppgifter som Skatteverket förfogar över inom ramen för ärenden om uppehållstillstånd.

Det finns dock andra sätt att tillgodose Migrationsverkets behov av effektivare, digital tillgång till nämnda uppgifter. I det

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

följande avsnittet kommer vi att redogöra för de olika typerna av elektroniska utlämnande som finns.

Utlämnande genom direktåtkomst

En särskild form av elektroniskt utlämnande

Direktåtkomst är en form av elektronisk informationsöverföring som sammanfattningsvis innebär att den utlämnande myndigheten ger mottagaren möjlighet att hämta information direkt från den utlämnande myndighetens it-system. Det skiljer sig alltså från sådant elektroniskt utlämnande som föregås av en manuell eller automatiserad kontroll eller annan prövning av om utlämnandet ska ske.

Ett vanligt sätt att beskriva direktåtkomst har tidigare varit att ett sådant utlämnande innebär att mottagaren på egen hand kan söka i den utlämnande myndighetens informationssamling, men utan att kunna påverka innehållet. I begreppet direktåtkomst ligger också att den utlämnande myndigheten saknar kontroll över vilka faktiska uppgifter, av de som åtkomst har medgetts till, som den externa parten vid ett visst tillfälle tar del av.[86] Den myndighet som lämnar ut uppgifter genom direktåtkomst fattar därmed inte något beslut om utlämnande av uppgifter i varje enskilt fall som den mottagande myndigheten tar del av uppgifterna. I stället måste den utlämnande myndigheten göra en förhandsprövning av förutsättningarna för utlämnande i samband med att åtkomsten rent tekniskt upprättas. En sådan prövning innefattar alla uppgifter som mottagaren har möjlighet att ta del av genom direktåtkomsten. Beroende på vad direktåtkomsten avser kan prövningen behöva omfatta en stor informationsmängd, exempelvis typer eller kategorier av uppgifter avseende en fördefinierad grupp av personer.

Sedan direktåtkomst började användas vid informationsutbyte mellan myndigheter har den tekniska utvecklingen ökat möjligheterna att avgränsa mottagarens möjlighet att ta del av uppgifter hos den mottagande myndigheten. I dag utmärks direktåtkomst av att den mottagande myndigheten har en digital och direkt tillgång

[86] Jfr tex. prop. 2004/05:164, Tullverkets brottsbekämpning – Effektivare uppgiftsbehandling, s. 83, prop. 2005/06:52 Elektronisk informationsöverföring hos arbetslöshetskassorna och inom Arbetsmarknadsverket, s. 8 och prop. 2016/17:58, Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen, s. 127.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

till viss information som finns hos den utlämnande myndigheten, som ofta finns på en särskild och avgränsad yta. Med dagens teknik kan åtkomsten även begränsas hos den mottagande myndigheten till att endast avse uppgifter som behövs för de arbetsuppgifter den enskilda medarbetaren har.

Lagstiftaren har ofta bedömt att direktåtkomst är en så integritetskänslig form av personuppgiftsbehandling att den i princip endast är tillåten om det finns stöd för den i lag.[87] Det har dock även förekommit oreglerat uppgiftslämnande genom direktåtkomst.[88] Bestämmelser som förbjuder direktåtkomst, eller som anger i vilka fall direktåtkomst får förekomma, finns i regel i sektorsspecifik dataskyddsreglering.

Bestämmelser som tillåter direktåtkomst är ofta utformade på så sätt att en myndighet under vissa förutsättningar får ha direktåtkomst till vissa uppgifter hos en annan myndighet. Sådana bestämmelser innebär dock endast att lagstiftaren eller regeringen ger den utlämnande myndigheten rätt att bevilja den mottagande myndigheten direktåtkomst till de angivna uppgifterna. Om bestämmelser om direktåtkomst inte är tvingande är det därför den utlämnande myndigheten som ansvarar för att bedöma om utlämnande genom direktåtkomst kan ske på ett säkert sätt från integritetssynpunkt.[89] Dessa överväganden måste i dag göras utifrån de krav som ställs upp i dataskyddsförordningen.

Direktåtkomst och sekretess

En bestämmelse som tillåter en myndighet att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst är inte sekretessbrytande om den inte är tvingande för den utlämnande myndigheten.[90] Om sekretess gäller hos den utlämnande myndigheten för de uppgifter som ska lämnas ut krävs därför att det också finns en sekretessbrytande bestämmelse

[87] Jfr bl.a. redogörelsen i SOU 2010:4, Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet, s. 133, 134 och 365.
[88] SOU 2012:90, Överskottsinformation vid direktåtkomst, s. 121.
[89] Jfr prop. 2020/21:224, Behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt s. 105.
[90] Se t.ex. prop. 2004/05:164, Tullverkets brottsbekämpning – Effektivare uppgiftsbehandling, s. 83 och prop. 2000/01:33, Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution, s. 51.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

som är tillämplig och som inte kräver bedömningar som behöver göras av en människa i varje enskilt fall.[91] Möjligheten att över huvud taget utnyttja direktåtkomst för informationsöverföring mellan två myndigheter kan alltså vara begränsad redan på grund av utformningen av de sekretessbrytande bestämmelserna.

I bestämmelser som tillåter direktåtkomst anges ofta att den mottagande myndigheten får ha direktåtkomst till vissa uppgifter hos den utlämnande myndigheten, men enbart avseende personer som är aktuella i ett ärende hos den mottagande myndigheten. Den mottagande myndigheten får då endast söka efter uppgifter efter att en person har blivit aktuell i ett ärende hos den mottagande myndigheten. Rent tekniskt kan den mottagande myndigheten dock behöva ha möjlighet att ta del av uppgifter om alla personer som förekommer med relevanta uppgifter hos den utlämnande myndigheten. Det beror på att den mottagande myndigheten inte i förväg kan veta vilka personer som kan komma att bli aktuella i ärenden och ett närmare urval kan vara tekniskt omöjligt. Uppgifter som en mottagande myndighet har direktåtkomst till är därför i normalfallet att anse som utlämnade dit i och med att direktåtkomsten upprättats och är aktiv (se avsnitt om överskottsinformation nedan). Det spelar i det sammanhanget ingen roll om den mottagande myndigheten faktiskt tar del av en viss uppgift eller inte.[92] Eventuella sekretessbrytande bestämmelser måste därför omfatta även sådan information som den utlämnande myndigheten rent tekniskt gör tillgänglig för den mottagande myndigheten i samband med att direktåtkomsten upprättas. De sekretessbrytande bestämmelserna som krävs för att direktåtkomst ska vara möjlig måste alltså ha ett relativt stort tillämpningsområde och avse alla uppgifter som den mottagande myndigheten kan antas komma att ha ett behov av.[93]

När en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan är huvudregeln att sekretessen inte följer med uppgiften. Det finns dock bestämmelser om överföring av sekretess inom vissa områden, bland annat vid direktåtkomst. Om en myndighet har elektronisk tillgång hos en annan myndighet till en upptagning för automatiserad behandling och en uppgift i denna upptagning är

[91] Jfr prop. 2007/08:160, Utökat elektroniskt informationsutbyte, s. 73.
[92] Prop. 2007/08:160, Utökat elektroniskt informationsutbyte, s. 73.
[93] Kommittédirektiv 2011:86, Integritet, effektivitet och öppenhet i en modern e-förvaltning, s. 11 f.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

sekretessreglerad, blir enligt 11 kap. 4 första stycket OSL sekretessbestämmelsen tillämplig även hos mottagaren.

Bestämmelsen ska dock inte tillämpas på en uppgift som ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten, vilket framgår av 11 kap. 4 § andra stycket OSL. Det innebär att vid direktåtkomst ska sekretesskyddet hos den utlämnande myndigheten gälla även hos den mottagande myndigheten, så länge uppgiften som utlämnats genom direktåtkomst inte ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten. Det gäller dock enligt 11 kap. 8 § OSL enbart om det inte hos den mottagande myndigheten finns en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse som redan är tillämplig på uppgifterna hos den mottagande myndigheten. Om det finns en sekretessbestämmelse som är primärt tillämplig hos den mottagande myndigheten är det därmed den bestämmelsen som ska tillämpas i stället för den överförda sekretessen. Det gäller oavsett om den primära sekretessen är starkare eller svagare än den sekundära sekretessen.[94]

Överskottsinformation vid direktåtkomst

Redan för cirka 15 år sedan konstaterade regeringen att teknikutvecklingen hade lett till att skillnaden mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande blivit så liten att det ibland kunde vara svårt att dra en gräns mellan de olika formerna för elektronisk informationsöverföring.[95] Liknande bedömningar har gjorts i flera andra sammanhang sedan dess. Användarupplevelsen blir exempelvis densamma i en s.k. fråga-svar-tjänst (se senare i avsnittet om LEFI Onlineavgörandet) som vid direktåtkomst. I båda fallen lämnas uppgifter ut momentant, utan någon mänsklig inblandning.[96] Vid direktåtkomst uppkommer dock vissa rättsliga konsekvenser som

[94] Se Hollunger Wågnert, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 11 kap. 4 §, Karnov (JUNO) [hämtad 2024-12-19]. Med uttrycket primär sekretess avses en sekretessbestämmelse som är direkt tillämplig hos en viss myndighet. Med uttrycket sekundär sekretess avses en sekretessbestämmelse som normalt inte ska tillämpas av en viss myndighet, men som kan komma att bli tillämplig där genom bestämmelser om överföring av den sekretessbestämmelsen från den myndighet där den är primär.
[95] Prop. 2007/08:160, Utökat elektroniskt informationsutbyte, s. 58.
[96] Jfr SOU 2021:46, Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål, s. 416 och Skatteverkets remissvar 2020-04-20, Promemorian, De brottsbekämpande myndigheternas direktåtkomst till beskattningsdatabasen, Ju2020/00320/L4, s. 4.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

innebär att det finns rättsliga skillnader mellan direktåtkomst och andra former för elektroniskt utlämnande.

I 2 kap. TF finns bestämmelser om den s.k. handlingsoffentligheten. Handlingsoffentligheten, som innebär att var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar, slås fast i 2 kap. 1 § TF. Rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas dock av bestämmelserna i OSL.

Med handling avses, som tidigare nämnts i avsnitt 10.2.1, enligt 2 kap. 3 § TF bland annat en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Det innebär att även digitalt hanterade uppgifter omfattas av handlingsoffentligheten. Det krävs dock att uppgiften är fixerad på något sätt.[97] En handling är vidare allmän bara om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet, 2 kap. 4 § TF.

En upptagning anses enligt 2 kap. 6 § TF första stycket[98] förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.[99] En handling anses enligt 2 kap. 9 § första stycket TF ha kommit in till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

I fråga om en upptagning som avses i 2 kap. 3 § TF gäller i stället att den anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 2 kap. 6 § TF.

All elektroniskt lagrad information hos en annan myndighet som en myndighet har möjlighet att överföra till läsbar, hörbar eller annan uppfattbar form, med hjälp av utrustning som mottagarmyndigheten förfogar över, utgör alltså allmän handling hos mottagarmyndigheten om inget undantag är tillämpligt. Detta gäller redan i

[97] Prop. 1973/33, Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, m.m., s. 75.
[98] Regleringen fanns tidigare i 2 kap. 3 § TF. Ändringarna, som infördes den 1 januari 2019, är endast språkliga och redaktionella, se prop. 2017/18:49, Ändrade mediegrundlagar, s. 192.
[99] Enligt Informationshanteringsutredningen borde direktåtkomst avgränsas på så sätt att den endast skulle anses föreligga om en myndighet hos en annan myndighet har sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i nuvarande 2 kap. 6 § andra stycket TF, se avsnitt 11.4.1 nedan. Högsta förvaltningsdomstolen använde i LEFI Online-avgörandet en motsvarande definition av direktåtkomst, se särskilt angående det avgörande längre fram i detta avsnitt.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

och med att överföringsmöjligheten uppstår, exempelvis genom upprättandet av en direktåtkomst till vissa uppgifter.[100]

Så kallade potentiella handlingar, dvs. sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling, anses dock enligt 2 kap. 6 § andra stycket TF förvarade hos den mottagande myndigheten bara om sammanställningen kan göras tillgänglig där med rutinbetonade åtgärder. Om den myndighet som tar emot uppgifter via direktåtkomst måste använda sig av mer än rutinbetonade åtgärder för att få fram sammanställningen är den därmed inte allmän hos den mottagande myndigheten. Av praxis följer att en arbetsinsats på 4–6 timmar för att göra en sammanställning överstiger vad som kan ses som rutinbetonade åtgärder.[101] Potentiella handlingar är inte heller allmänna hos den myndighet som tar emot uppgifter via direktåtkomst om den myndigheten, enligt lag eller förordning, saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig (2 kap. 7 § TF, den s.k. begränsningsregeln). Det innebär att om det i den mottagande myndighetens verksamhet finns ett förbud mot att göra vissa sökningar, exempelvis ett förbud mot att använda känsliga personuppgifter som sökbegrepp, gäller det förbudet även för de uppgifter som direktåtkomsten omfattar.

I 2 kap. 14 § första stycket TF anges ytterligare undantag från när en handling är att betrakta som allmän, bland annat om den ingår i ett bibliotek (den s.k. biblioteksregeln). Biblioteksregeln innebär att information på öppna webbplatser som en myndighet har åtkomst till inte är att anse som allmänna handlingar.[102]

Om de uppgifter som lämnas ut genom direktåtkomst är sekretessbelagda hos den utlämnande myndigheten krävs, som vi redan nämnt, att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som avser samtliga uppgifter som direktåtkomsten omfattar. En direktåtkomst omfattar dock i regel enbart sådana uppgifter som den utlämnande myndigheten på förhand och i samråd med den mottagande myndigheten bedömer att den mottagande myndigheten har rätt att, och kan komma att behöva, ta del av. Som en generell utgångspunkt kan dock förutsättas att en mottagande myndighet inte kommer att faktiskt ta del av samtliga uppgifter som lämnas ut genom direkt-

[100] Jfr SOU 2012:90, Överskottsinformation vid direktåtkomst, s. 113.
[101] HFD 2015 ref. 25.
[102] SOU 2015:39, Myndighetsdatalag, s. 391.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

åtkomst. Det är först när det uppkommer ett sakligt behov av uppgifterna som den mottagande myndigheten får ta del av dem. Den mottagande myndigheten saknar alltså i normalfallet rättslig grund i dataskyddsförordningens mening för att behandla samtliga uppgifter som lämnas ut genom direktåtkomst (se angående rättslig grund i avsnitt 10.2.2). Exempelvis måste den mottagande myndigheten normalt anses sakna rättslig grund för behandling av uppgifter om en person som inte förkommer i den egna verksamheten, men som är aktuell hos den utlämnande myndigheten i ett sådant sammanhang att uppgifter om personen omfattas av direktåtkomsten.

Överskottsinformation

Den information som den mottagande myndigheten har teknisk tillgång till genom direktåtkomsten, men som myndigheten inte har skäl att faktiskt ta del av utgör överskottsinformation. I Informationshanteringsutredningens delbetänkande definierades överskottsinformation enligt följande.

> Med överskottsinformation avses externt tillgänglig […] information som en mottagande myndighet (mottagarmyndighet) vid direktåtkomst eller liknande elektronisk tillgång till en annan myndighets (värdmyndighet) elektroniska informationssamling tekniskt sett har tillgång till men som mottagarmyndigheten, av hänsyn till värnandet om enskilda registrerades personliga integritet, inte får använda i ett enskilt fall eller ta del av utan att till exempel vissa förutsättningar är uppfyllda. Med överskottsinformation avses också information som mottagarmyndigheten visserligen får men ännu inte har använt i sin verksamhet. […] En mottagarmyndighet kan alltså ofta ha direktåtkomst till uppgifter om personer som visar sig aldrig bli aktuella i mottagarmyndighetens verksamhet.[103]

I rättslig mening är dock samtliga upptagningar som direktåtkomsten omfattar inkomna till den mottagande myndigheten. Uppgifter i upptagningar som direktåtkomsten omfattar är därmed som utgångspunkt allmänna handlingar hos mottagaren, om inget undantag är tillämpligt. Det gäller oavsett om den mottagande myndigheten har tagit del av dem eller inte.

[103] SOU 2012:90, Överskottsinformation vid direktåtkomst, s. 12.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Direktåtkomst får dock inte medges till uppgifter som det på förhand går att konstatera att den mottagande myndigheten inte har
rätt att ta del av. Den faktiska begränsningen av direktåtkomst görs i dag med hjälp av olika tekniska lösningar, beroende på hur omfattningen av direktåtkomsten har begränsats i det enskilda fallet. Direktåtkomst utformas i dag ofta på så sätt att den information som omfattas av de eventuella sekretessbrytande bestämmelserna läggs över på en särskild digital yta i den utlämnande myndighetens system. En mottagande myndighet har då enbart tillgång till denna avgränsade yta.

Överskottsinformationen utgörs därmed inte av den totala uppgiftsmängden hos den utlämnande myndigheten. I dag finns det följaktligen inte någon faktisk möjlighet för den mottagande myndigheten att vid direktåtkomst fritt söka i den utlämnande myndighetens totala uppgiftsmängd.

Utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling

Många olika former av elektroniskt utlämnande

Till skillnad från direktåtkomst avser utlämnande på medium för automatiserad behandling[104] inte någon särskild form av elektronisk informationsöverföring. Det finns inte heller någon legaldefinition av begreppet. Vad som avses har dessutom varierat beroende på vilken informationsteknik som varit tillgänglig för tillfället.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling karaktäriseras dock av att det inte utgör direktåtkomst. I takt med att tekniken för digital informationshantering har utvecklats har också begreppet utlämnande på medium för automatiserad behandling fått en vidare innebörd än att avse ett överlämnande av elektroniskt lagrade uppgifter via något slags fysiskt medium för lagring eller överföring. Med dagens teknik kan utlämnande av information ske exempelvis genom e-post eller genom direkt överföring från ett digitalt informationshanteringssystem till ett annat. Vid ett mer

[104] Medium för automatiserad behandling kallas vanligen numera annat elektroniskt utlämnande. Eftersom den förra termen fortfarande är den mest förekommande, och mest inarbetade, har vi trots detta valt att använda oss av den i det följande.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

omfattande informationsutbyte mellan myndigheter är det oftast den senare metoden som används.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling innebär som regel att information lämnas ut i elektronisk form på ett sådant sätt att mottagaren kan vidarebearbeta informationen. Detta innebär effektivitetsvinster för mottagaren, samtidigt som det kan innebära risker för den personliga integriteten.

Så kallade batch-körningar utgör en form av utlämnande på medium för automatiserad behandling som ofta används mellan myndigheter. Stora informationsmängder, batcher, lämnas då över till den mottagande myndigheten med viss fördröjning. Ett annat sätt att beskriva förfarandet är att de uppgifter som ett reglerat uppgiftslämnande omfattar lämnas över i bulk, utan en prövning av behovet i det enskilda fallet hos den mottagande myndigheten. Den fördröjning som är inbyggd i systemet, jämfört med om utlämnandet hade skett genom direktåtkomst, anses innebära en möjlighet för utlämnaren att kontrollera vilken information som ska lämnas ut. Den faktiska sekretessprövningen sker dock i praktiken i samband med att den tekniska förbindelsen som möjliggör körningen upprättas mellan myndigheterna.[105]

Någon ytterligare prövning av uppgifterna i samband med det faktiska utlämnandet sker alltså inte vid batch-körningar, även om det är teoretiskt möjligt.

Ytterligare en modern variant av utlämnande på medium för automatiserad behandling är helt automatiserade fråga-svar-tjänster. En sådan tjänst karaktäriseras av att uppgiftslämnandet från en myndighet till en annan sker momentant. Liksom batch-körningar bygger en fråga-svar-tjänst på en i förväg genomförd sekretessprövning och automatiserade kontroller (se senare i avsnittet om LEFI Online-avgörandet nedan).

Vad som ska lämnas ut avgörs av den utlämnande myndigheten

Vid utlämnande på medium för automatiserad behandling, är det den utlämnande myndigheten som rättsligt förfogar över prövningen av om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut till mottagaren. Utmärkande för sådant elektroniskt utlämnande är att

[105] Jfr SOU 2015:39, Myndighetsdatalag s. 128.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

mottagaren frågar efter uppgiften och utlämnaren prövar om utlämnandet får och ska genomföras. Den utlämnande myndighetens prövning sker bland annat med beaktande av eventuella regler om sekretess och rättsliga begränsningar av möjligheten att lämna ut uppgifter elektroniskt. Vid utlämnande på medium för automatiserad behandling finns det som utgångspunkt en möjlighet för den utlämnande parten att neka eller stoppa utlämnandet i det enskilda fallet. Som redan påpekats är denna möjlighet i dag i många fall enbart teoretisk, eftersom informationsutbytet i dag är helt automatiserat och prövningarna har skett på förhand.

En annan form av överskottsinformation

Normalt tillåter sekretessbrytande bestämmelser utlämnande i vissa typsituationer. Särskilt vid uppgiftsutbyte mellan myndigheter kan dessa typsituationer vara mycket brett formulerade. Så är även fallet med den uppgiftsskyldighet vi har föreslagit.

Vid ett utlämnande på medium för automatisk behandling är de uppgifter som inte lämnas ut, men som typiskt sett skulle kunna lämnas ut om förutsättningarna varit uppfyllda, inte tillgängliga för den mottagande parten innan den utlämnande myndigheten reagerat på en begäran om utlämnande och faktiskt medgett densamma. Migrationsverket har därför inte teknisk möjlighet att ta del av uppgifter om andra utlänningar än den som begäran i det enskilda fallet avser. Detta gäller alltså oavsett om prövningen och utlämnandet hos den utlämnande myndigheten är helt automatiserat och sker momentant, eller om det kräver manuell hantering eller sker med viss fördröjning.

Till skillnad från direktåtkomst blir inte någon annan information än den som faktiskt lämnas över till den mottagande myndigheten allmän handling hos den mottagande myndigheten. Någon sådan överskottsinformation som vid direktåtkomst uppstår därför inte.

Däremot innefattar även vissa varianter av överlämnande på medium för automatiserad behandling av information som är överflödig i förhållande till den mottagande myndighetens behov. Ett omfattande informationsutbyte myndigheter emellan kan dessutom sägas alltid kräva viss överflödig personuppgiftsbehandling,

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

oavsett om den sker elektroniskt eller inte. Den mottagande myndigheten kan exempelvis behöva skicka en fråga till den utlämnande myndigheten med angivande av personnummer för personer som är aktuella hos den mottagande myndigheten i ett sådant sammanhang att de eventuella sekretessbrytande bestämmelserna aktualiseras. I den situationen kan det förutsättas att samtliga personnummer behöver behandlas hos den myndighet som har en skyldighet att lämna ut uppgifter, i syfte att kontrollera om de förekommer hos den myndigheten eller inte. Behandlingen av alla de personnummer som inte är aktuella hos den utlämnande myndigheten kan då sägas vara överflödig i förhållande till skyldigheten att lämna ut uppgifter som den utlämnande myndigheten förfogar över. Att de behandlas i förfrågan avslöjar samtidigt att personerna är aktuella hos den mottagande myndigheten. Till skillnad från vid direktåtkomst krävs i dessa situationer en faktisk behandling av uppgifter som inte behövs, men den överflödiga behandlingen sker vid den utlämnande myndigheten.

Behandling i strid med dataskyddsregleringen

Om en uppgift inte omfattas av någon specifik sekretessbestämmelse (eller om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig) och den utlämnande myndigheten har rättsliga möjligheter att lämna ut uppgiften på medium för automatiserad behandling, kan ett sådant utlämnande som utgångspunkt genomföras. Det finns dock en särskild generell skyddsbestämmelse i 21 kap. 7 § OSL som kan medföra att ett utlämnande ändå inte är tillåtet. Om det kan antas att personuppgiften efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med bland annat dataskyddsförordningen och dataskyddslagen gäller nämligen sekretess för uppgiften. Undersökningar om behandlingen efter utlämnandet får dock endast göras om det finns konkreta omständigheter som indikerar att mottagaren kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som strider mot dataskyddsregleringen, till exempel massuttag eller selekterade uttag. Finns det inga sådana indikationer behöver inte någon bedömning enligt dataskyddsregleringen göras.[106]

[106] Prop. 2017/18:105, Ny dataskyddslag, s. 135 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Särskilt om rättsfallet HFD 2015 ref. 61 (LEFI Online)

Som vi nämnt tidigare har det i olika sammanhang och under en lång tid uttryckts att den tekniska utvecklingen har medfört att det är svårt att särskilja direktåtkomst från annat elektroniskt utlämnande. Även i Informationshanteringsutredningens slutbetänkande[107] påpekades att det fanns en rättslig gråzon mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande där exempelvis s.k. batch-körningar och olika former av fråga-svar-tjänster befann sig.[108]

Ett visst klargörande beträffande gränsdragningen mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande har dock skett genom Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2015 ref. 61 (det s.k. LEFI Online-avgörandet) där fråga var om socialnämnderna kunde anses ha direktåtkomst till Försäkringskassans socialförsäkringsdatabas.

LEFI Online är ett helt automatiserat fråga-svar-system för informationsutbyte.[109] Informationsutbytet beskrivs på följande sätt i den dom från kammarrätten som överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen.

Kommunen begär att få information om en person i socialförsäkringsdatabasen genom att ställa en elektronisk fråga till Försäkringskassan. Vid begäran legitimerar sig kommunen med sitt organisationsnummer via ett elektroniskt certifikat. Efter att behörighetskontrollen är gjord kontrollerar Försäkringskassans it-system att det i begäran endast efterfrågas sådan information som kommunen med hänsyn till sekretessregler är behörig att få ut. Utifrån kommunens begäran hämtar Försäkringskassans it-system sedan in informationen från olika interna källor. Försäkringskassans it-system sammanställer sedan svaret och en ytterligare (automatisk) kontroll görs så att uppgifter som omfattas av sekretess inte lämnas till kommunen (utifrån det krav på behörighet som är uppsatt för tjänsten). Under förutsättning att den ytterligare kontrollen visar att de efterfrågade uppgifterna kan lämnas ut fattas ett automatiskt beslut och uppgifterna lämnas ut/expedieras till kommunen.

---

[107] SOU 2015:39, Myndighetsdatalag.
[108] SOU 2015:39, s. 146. LEFI Online-avgörandet meddelades samma år som Informationshanteringsutredningen hade lämnat sitt slutbetänkande, men efter att det skett.
[109] En utförlig teknisk beskrivning av systemet finns på Försäkringskassans hemsida, tillgänglig: https://www.forsakringskassan.se/myndigheter-och-samarbetspartner/e-tjanster-for-myndigheter-och-samarbetspartner/lefi-online [hämtad 2024-12-19].

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Enligt dåvarande 114 kap. 22 § socialförsäkringsbalken[110] fick en socialnämnd ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen först sedan Försäkringskassan försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnd bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden. Dåvarande Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten, IMY) hade gjort gällande att socialnämndernas tillgång till uppgifter genom LEFI Online innebar att nämnderna hade direktåtkomst till uppgifterna. Eftersom Försäkringskassan inte vidtar någon reell prövning i det enskilda fallet ansåg Datainspektionen att förutsättningarna för att medge direktåtkomst inte var uppfyllda. Det fick enligt Datainspektionen till följd att det integritetsskydd som lagstiftaren avsett att ge enskilda genom införandet av 114 kap. 22 § socialförsäkringsbalken sattes ur spel.

Försäkringskassan hade å sin sida anfört att LEFI Online inte utgjorde direktåtkomst. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att beskrivningar av begreppen direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling inte gav några tydliga hållpunkter för hur begreppen ska förstås när det gäller helt automatiserade system för utbyte av uppgifter mellan myndigheter. Domstolen konstaterade dock att de allmänna handlingar hos en myndighet som en annan myndighet får tillgång till genom direktåtkomst utgör allmänna handlingar även hos den mottagande myndigheten. Domstolen anförde vidare att den avgränsning som på detta sätt görs av begreppet direktåtkomst, genom tillämpning av TF:s bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet, kan användas även för att bestämma innehållet i detta begrepp i 114 kap. 22 § socialförsäkringsbalken. I det aktuella fallet var därmed frågan om upptagningen kunde anses förvarad hos socialnämnderna i tryckfrihetsförordningens mening. Domstolen konstaterade därefter att socialnämnderna inte på egen hand kunde söka i socialförsäkringsdatabasen, utan ett utlämnande förutsatte att Försäkringskassan reagerade på en begäran om att de efterfrågade uppgifterna skulle lämnas ut. Försäkringskassan ansågs därmed förfoga över frågan om och i så fall vilka uppgifter som skulle lämnas ut. Någon sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i nuvarande 2 kap. 6 § första stycket TF ansågs socialnämnderna inte ha, vilket innebar att LEFI Online inte var att betrakta som direktåtkomst enligt socialförsäkringsbalken.

[110] Bestämmelsen upphörde att gälla den 15 februari 2024, SFS 2024:13.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Bedömningarna i LEFI Online-avgörandet har senare gjorts generellt tillämpliga genom notisavgörandet HFD 2020 not. 16. Det innebär att de inte enbart är tillämpliga vid bedömning enligt socialförsäkringsbalken.

10.16.4 Aktörernas rättsliga möjligheter till elektroniska utlämnanden

De flesta av de för vår föreslagna uppgiftsskyldighet aktuella aktörerna har olika kompletterande dataskyddslagstiftningar (registerförfattningar) att ta hänsyn till vid bland annat utlämnande av personuppgifter. I detta avsnitt redogör vi för vilka möjligheter aktörerna har att lämna ut personuppgifter till Migrationsverket på elektronisk väg. Vår bedömning och redogörelse utgår från sådana uppgifter som Migrationsverket har uttryckt behov av från de aktuella aktörerna. Det kommer därför inte vara en redogörelse för samtliga kompletterande dataskyddslagstiftningar som aktörerna har att beakta i sina verksamheter.

Det ska även initialt påminnas om att om en personuppgiftsbehandling inte regleras av en särskild kompletterande dataskyddslagstiftning är det dataskyddsförordningen och dataskyddslagen som reglerar behandlingen. Det finns inga särskilda bestämmelser i den som reglerar på vilket sätt ett utlämnande av personuppgifter får ske. Däremot ställs i vanlig ordning krav på bland annat rättslig grund och nödvändiga säkerhetsåtgärder (se vidare avsnitt 10.2.2).

Domstolarna

Såväl allmänna domstolar som allmänna förvaltningsdomstolar tillämpar domstolsdatalagen (2015:728). Enligt 7 § domstolsdatalagen får personuppgifter behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning. Det finns därför inga hinder i dataskyddsregleringen mot att lämna ut uppgifter till exempel med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse i OSL eller en uppgiftsskyldighet utanför OSL[111] (med stöd av 10 kap. 28 § OSL). Av 16 § samma lag framgår att personuppgifter får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det

[111] Jfr. prop. 2014/15:148, Domstolsdatalag, s. 41 f.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

inte är olämpligt. Direktåtkomst å andra sidan får enbart medges en allmän domstol, en allmän förvaltningsdomstol, en hyres- och arrendenämnd, eller en part eller partens ombud, biträde eller försvarare (17 §).

Vad gäller lagen (2018:1698) om domstolarnas behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område har den i 4 § en hänvisning till brottsdatalagens (2018:1177) reglering (se nedan om polismyndigheten). Det innebär att brottsdatalagens bestämmelser gäller vid utlämnande enligt lagen om domstolarnas behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Av 2 kap. 4 § brottsdatalagen framgår att det innan personuppgifter får behandlas för ett nytt ändamål ska säkerställas att det finns en rättslig grund enligt för den nya behandlingen, och att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet. I den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning ska någon prövning enligt första stycket inte göras.

Innan personuppgifter som behandlas med stöd av brottsdatalagen behandlas för ett ändamål utanför lagens tillämpningsområde ska det säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet. I den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning ska någon prövning enligt första stycket inte göras (2 kap. 22 § brottsdatalagen).

Ett utlämnande i enlighet med vår föreslagna uppgiftsskyldighet är därför tillåtet enligt såväl domstolsdatalagens som brottsdatalagens bestämmelser. När det gäller utlämnanden på medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande) finns det inga hinder enligt domstolsdatalagen, medan direktåtkomst skulle kräva en lagändring för att vara tillåten.

Högskolorna

Enligt 2 kap. 6 a § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor ska en högskola utan dröjsmål lämna Migrationsverket uppgift om att en student har antagits till en utbildning eller att denne inte har registrerat sig på utbildningen. Migrationsverket ska även meddelas av högskolan om att det finns anledning

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

att anta att en student har avbrutit sina studier. Sådana uppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande).

Därutöver saknas i dagsläget möjlighet att lämna ut uppgifter till Migrationsverket elektroniskt. Om fler uppgifter ska föras över från högskolorna till Migrationsverket med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet behövs alltså ändringar göras i förordning om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor för att det ska kunna ske elektroniskt.

Det ska dock i sammanhanget nämna satt det i Ds 2024:31 Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter föreslås ett tillägg i 2 kap. 6 § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor genom en punkt 13. Enligt den föreslagna lydelsen får uppgifter på medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande) lämnas ut från en högskolas studieregister till Migrationsverket, om uppgifterna behövs i handläggningen av ärende om uppehållstillstånd.

Föreslagna förordningsändringar skulle alltså innebära möjligheter till elektroniska utlämnanden av uppgifter från såväl antagningsregistret som studieregistret till Migrationsverket. Förslaget förslås träda i kraft den 1 mars 2026.

Arbetsförmedlingen

Nuvarande lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten innebär inte hinder mot uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning (5 § andra stycket lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten).

Enligt 12 § får bland annat Migrationsverket ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §. Enligt vår bedömning syftar dock detta sannolikt till de ändamål som anges i 5 § första stycket 6, dvs. inom verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

När det gäller utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling finns inget hinder för detta (jämför 13 § och för-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ordningen [2002:623] om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten).

Noteras bör dock att regeringen har beslutat om kommittédirektiv om ett förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (dir. 2023:65 och tilläggsdirektiv 2024:106). Enligt direktiven ska det bland annat göras en översyn av den reglering som styr informationsutbytet och behandlingen av personuppgifter för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Syftet är att förbättra förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig verksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 13 juni 2025. Beroende på vad som föreslås kan det alltså innebära ändringar i förhållande till de bestämmelser vi tidigare redogjort för.

Centrala studiestödsnämnden

Centrala studiestödsnämnden (CSN) tillämpar studiestödsdatalagen (2009:287) som i och för sig tillåter uppgiftslämnande om det sker för att motverka oegentligheter (4 § första stycket 6 studiestödsdatalagen).

Dessutom framgår av 4 § andra stycket att personuppgifter som behandlas enligt första stycket även får behandlas genom att lämnas ut till andra i den utsträckning skyldighet för CSN att lämna uppgifter följer av lag eller förordning. Finalitetsprincipen (se vidare avsnitt 10.2.2) – som ges uttryck för i 4 a § studiestödsdatalagen bör dock enligt vår mening kunna ge stöd även för annat uppgiftslämnande.

Direktåtkomst till och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter som behandlas i Centrala studiestödsnämndens studiestödsverksamhet, är tillåtet bara i den utsträckning som anges i lag eller förordning (10 §). Av 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321) följer att CSN får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst till Migrationsverket enligt följande.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- Uppgift om att en person som har fyllt 18 men inte 21 år har beviljats studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395), som krävs för prövningen av om en kommun har rätt till ersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. eller enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, samt
- namn, personnummer och samordningsnummer.

För att vår uppgiftsskyldighet ska få fullständigt genomslag i den mening att den kan ligga till grund för ett effektivt utlämnande av uppgifter genom elektronisk överföring skulle det alltså i dagsläget behövas författningsändringar.

Det ska dock nämnas att betänkandet SOU 2024:95, Modernt dataskydd vid CSN, överlämnades till regeringen den 15 januari 2025. I betänkandet föreslås en ny studiestödsdatalag. Enligt förslaget får personuppgifter behandlas av CSN för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning (7 §). Det föreslås även att personuppgifter ska få lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt (14 §). Om förslagen genomförs innebär det alltså förbättrade förutsättningar för elektroniska utlämnanden i förhållande till bland andra Migrationsverket. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Försäkringskassan

Försäkringskassans registerförfattning återfinns i 114 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). I 114 kap. 9 § SFB anges att personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 8 § (däribland för att handlägga ärenden) får behandlas av Försäkringskassan även för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Vi bedömer därför att uppgiftslämnande som sker med stöd av vår föreslagna bestämmelse om uppgiftsskyldighet är tillåtet enligt 114 kap. 9 § SFB. För att direktåtkomst till sådana uppgifter krävs stöd i lag eller förordning (114 kap. 14 § SFB). Det finns dock inga begränsningar i 114 kap. SFB vad gäller annat elektroniskt utlämnande.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Inspektionen för vård och omsorg

IVO har i första hand den allmänna dataskyddsregleringen att förhålla sig till, det vill säga lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, (dataskyddslagen). IVO får alltså behandla personuppgifter i enlighet med 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen. Enligt 2 kap. 1 § får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att bland annat fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, det vill säga exempelvis en uppgiftsskyldighet. Dessutom måste behandlingen ske i enlighet med 3 kap. 3 § med hänvisning till artikel 9.1 i dataskyddsförordningen i förhållande till känsliga personuppgifter (se vidare avsnitt 10.2.2). Detsamma gäller uppgifter om lagöverträdelser enligt 3 kap. 8 § med hänvisning till artikel 10 i dataskyddsförordningen.

Utöver dataskyddsförordningen och dataskyddlagen har IVO även vissa andra bestämmelser att beakta vid sin personuppgiftsbehandling. Det gäller dels lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Personuppgifter får enligt 6 § andra stycket i den lagen behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning. Det regleras inte på vilket sätt ett utlämnande får ske, vilket innebär att det saknas bestämmelser som i sig förhindrar digitala utlämnanden av uppgifter.

Det finns också särskild reglering om skyldighet för IVO att föra register över verksamheter inom sjukvården och socialtjänsten vilken reglerar IVO:s personuppgiftsbehandling i detta avseende. Bland annat ska IVO enligt 4 kap. 3 a § socialtjänstförordningen (2001:937) föra ett register över dem som har tillstånd att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen och de som han anmält verksamhet enligt 7 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen. Det gäller exempelvis verksamhet i form av stödboende, skyddat boende eller hem för vård eller boende enligt 6 kap. socialtjänstlagen. Direktåtkomst till ett sådant register har i dagsläget enbart Socialstyrelsen (4 kap. 3 b § socialtjänstförordningen). I övrigt saknas bestämmelser om digitalt utlämnande av uppgifter från registret.

Inspektionen för vård och omsorg ska föra ett register över dem som har tillstånd att bedriva verksamhet och dem som har anmält verksamhet enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

vissa funktionshindrade. Registret ska utgöra underlag för tillsynsverksamheten (11 b § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade). Direktåtkomst till ett sådant register har i dagsläget enbart Socialstyrelsen (11 c § förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade). I övrigt saknas bestämmelser om digitalt utlämnande av uppgifter från registret.

Vi bedömer alltså att det generellt sett saknas hinder mot att IVO lämnar ut uppgifter till Migrationsverket elektroniskt med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet.

Kronofogdemyndigheten

Av 2 kap. 3 § 3 lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet följer att uppgifter som behandlas enligt 2 § samma lag (däribland uppgifter om verkställighet eller annan åtgärd som särskilt åligger KFM enligt utsökningsbalken eller annan författning) även får behandlas i databasen för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Vidare framgår av 2 kap. 15 § 2 samma lag att uppgifter som behandlas enligt 14 § (däribland handläggning av ärenden om skuldsanering och F-skuldsanering) får även behandlas i databasen för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Slutligen framgår av 2 kap. 20 a § 2 samma lag att uppgifter som behandlas enligt 20 § (däribland handläggningen av konkurstillsynsärenden, ärenden om tillsyn över rekonstruktörer och mål enligt lönegarantilagen [1992:497]) även får behandlas i databasen för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Uppgifter i en databas får lämnas ut till en enskild på medium för automatiserad behandling endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det (2 kap. 25 §). I 11 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet anges att utlämnande av uppgifter enligt 12–17 a §§ får göras på medium för automatiserad behandling, om det inte finns hinder mot det enligt någon författning.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Av 2 kap. 27 och 28 §§ framgår vilka aktörer som får ha direktåtkomst till vissa uppgifter hos KFM. Migrationsverket anges inte i bestämmelserna.

Det kan dock noteras att KFM:s registerförfattning är föremål för ett lagstiftningsärende. Den 22 december 2023 publicerades SOU 2023:100 *Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden* med bland annat förslag om en ny kronofogdedatalag. Enligt förslaget ska personuppgifter också få behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning (dvs. bland annat en uppgiftsskyldighet). Enligt 15 § i förslag till kronofogdedatalag får personuppgifter lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt. Lagförslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet, men förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Det innebär att det kan komma att ske omfattande förändringar avseende de bestämmelser vi tidigare har redogjort för.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens registerförfattning återfinns i 114 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). I 114 kap. 9 § SFB anges att personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 8 § (däribland för att handlägga ärenden) får behandlas av Pensionsmyndigheten även för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Vi bedömer därför att uppgiftslämnande som sker med stöd av vår föreslagna bestämmelse om uppgiftsskyldighet är tillåtet enligt 114 kap. 9 § SFB. För att direktåtkomst till sådana uppgifter krävs stöd i lag eller förordning (114 kap. 14 § SFB). Det finns dock inga begränsningar i 114 kap. SFB vad gäller annat elektroniskt utlämnande.

Polismyndigheten

Innebörden av 2 kap. 1 och 2 §§ lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område är i princip att brottsdatalagens (2017:1177) bestämmelser i 2 kap. 2 och 22 §§ tillämpas. Det innebär sammanfattningsvis att myndigheten inte måste utföra en särskild prövning av om utlämnandet är

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

nödvändigt och proportionerligt om det rör sig om en skyldighet att lämna uppgifter, men att en sådan prövning krävs om det bara rör sig om en möjlighet att lämna ut uppgifter (som det kan vara om det rör sig om en sekretessbrytande bestämmelse i OSL). Normalt sett är resultatet av en sådan prövning dock att utlämnandet är nödvändigt och proportionerligt[112].

Personuppgifter får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt. Elektroniskt utlämnande genom direktåtkomst är tillåtet bara i den utsträckning som anges i 3 kap. 7 § och 5 kap. 10 och 17 §§. Migrationsverket anges inte i de aktuella bestämmelserna (2 kap. 12 §). Vi anser därför att det som huvudregel inte finns något hinder mot att uppgifter lämnas ut elektroniskt från Polismyndigheten med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet.

Skatteverket

Skatteverket har en mängd olika verksamhetsgrenar, som regleras med stöd av ett antal olika författningar.

Det föreligger inga hinder mot att lämna ut uppgifter i överensstämmelse med lag eller förordning enligt 1 kap. 5 § 3 och 5 a § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. I 2 kap. 7–9 §§ behandlas regleringen för direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen. För Migrationsverkets del gäller detta uppgifter som behövs i ett ärende om dagersättning åt asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Även enligt 1 kap. 4 § andra stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får uppgifter lämnas ut om det sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

En myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. En myndighet får även ha direktåtkomst till andra uppgifter i databasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem. Uppgifter som avses

[112] jfr prop. 2017/18:232 s. 443 och 452.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

i 3 § andra stycket får dock inte lämnas ut genom direktåtkomst. Direktåtkomst får inte medges om det är olämpligt ur integritetssynpunkt (2 kap. 8 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Det saknas reglering avseende utlämnande av uppgifter till andra än enskilda på medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande).

Det finns alltså långtgående möjligheter för Migrationsverket att ha direktåtkomst till folkbokföringsuppgifter när det gäller sådana uppgifter som anges i bestämmelsen. När det gäller utlämnanden på medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande) finns ingen särskild begränsning när det gäller folkbokföringsuppgifter. Vi bedömer därför att Skatteverket får lämna ut uppgifter ut folkbokföringen elektroniskt, och i vissa fall genom direktåtkomst, med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet.

Det kan dock noteras att Skatteverkets registerförfattningar är föremål för ett lagstiftningsärende. Den 22 december 2023 publicerades SOU 2023:100 *Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden* med bland annat förslag om en ny folkbokföringsdatalag. Enligt förslaget (7 §) ska personuppgifter få behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning (dvs. bland annat en uppgiftsskyldighet). Enligt 15 § i förslag till folkbokföringsdatalag får personuppgifter lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt.

Av 8 och 15 §§ i förslaget till beskattningsdatalag föreslås personuppgifter som behandlas ska få behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning och lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt.

Utredningen har bedömt att det i dag inte längre finns skäl att göra någon rättslig åtskillnad mellan direktåtkomst och andra former av elektroniskt utlämnande. De har vidare kommit fram till att det är lämpligt att begreppet elektroniskt utlämnande, som omfattar både direktåtkomst och andra tekniska lösningar, ska används i de nya dataskyddslagarna.[113]

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026 men bereds för närvarande i Regeringskansliet. I samband med ikraftträdande skulle bägge nämnda registerförfattningar upphöra att gälla. Det innebär att det kan komma att ske omfattande förändringar avseende de bestämmelser vi tidigare har redogjort för.

[113] SOU 2023:100 s. 827.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

De uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område hänvisar vi liksom vad gäller Polismyndigheten till 2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen.

Universitets- och högskolerådet

Det saknas i dagsläget möjlighet att lämna ut uppgifter från antagningsregistret till Migrationsverket elektroniskt. Om fler uppgifter ska föras över från UHR till Migrationsverket med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet behövs alltså författningsändringar för att det ska kunna ske elektroniskt.

Det ska dock i sammanhanget nämnas att det i Ds 2024:31 Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter föreslås en ändring av 4 kap. 4 § i förordning om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, som innebär att uppgifter på medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande) får lämnas ut från en antagningsregistret till Migrationsverket, om uppgifterna behövs i handläggningen av ärende om uppehållstillstånd.

Föreslagna förordningsändringar skulle alltså innebära möjligheter till elektroniska utlämnanden av uppgifter från antagningsregistret till Migrationsverket. Förslaget förslås träda i kraft den 1 mars 2026.

Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna har enbart den allmänna dataskyddsregleringen att förhålla sig till dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. De får alltså behandla personuppgifter i enlighet med 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen. Enligt 2 kap. 1 § får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att bland annat fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, det vill säga exempelvis en uppgiftsskyldighet. Dessutom måste behandlingen ske i enlighet med 3 kap. 3 § med hänvisning till artikel 9.1 i dataskyddsförordningen i förhållande till känsliga personuppgifter (se vidare avsnitt 10.2.2). Detsamma gäller uppgifter om lagöverträ-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

delser enligt 3 kap. 8 § med hänvisning till artikel 10 i dataskyddsförordningen.

Det finns alltså som huvudregel inga hinder mot att Arbetslöshetskassorna lämnar ut uppgifter med stöd av en uppgiftsskyldighet om detta sker i enlighet med dataskyddsförordningen. Varken dataskyddslagen eller dataskyddsförordningen innehåller som tidigare nämnts några särskilda bestämmelser om elektroniska utlämnanden. Vi bedömer alltså att det generellt sett saknas hinder mot att Arbetslöshetskassorna lämnar ut uppgifter till Migrationsverket elektroniskt med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet.

Kommunerna

Inom socialtjänsten tillämpas lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Med socialtjänst avses enligt lagen bland annat verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare (LVU och LVM). Detsamma gäller verksamhet enligt lagstiftning om stöd och service till vissa funktionshindrade (2 § punkterna 1 och 5). Personuppgifter får enligt 6 § andra stycket behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning. Det regleras inte på vilket sätt ett utlämnande får ske, vilket innebär att det saknas bestämmelser som i sig förhindrar digitala utlämnanden av uppgifter.

Behandling av personuppgifter i verksamhet som omfattas av skollagen regleras i 26 a kap. skollagen (2010:800). I 26 a kap. skollagen regleras inget särskilt om behandling av personuppgifter vid utlämnande till annan aktör eller om sådant får ske på elektronisk väg.

Lagen (2022:913) om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen, patientdatalagen (2008:355), lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa lagar (1 kap. 2 §).

Vi kan därmed konstatera att den typ av uppgifter om återkrav av utbetalda ersättningar som vi har kunnat identifiera att kommunen förfogar över bör kunna lämnas ut elektroniskt till Migrationsverket med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Sammantagen bedömning

Av vår redogörelse om de aktuella aktörernas rättsliga möjligheter till elektroniska utlämnanden av uppgifter kan vi dra slutsatsen att det över lag finns mycket goda möjligheter för detta, så länge uppgiftsskyldigheten följer av lag. Majoriteten av aktörerna har sådana möjligheter redan i dagsläget. Undantaget är UHR och högskolorna, som i dagsläget saknar möjligheter till elektroniska utlämnanden till Migrationsverket bortsett från vissa enstaka uppgifter. Dock väntas en förordningsändring ske som skulle innebära möjlighet till elektroniska utlämnanden från studieregistret och antagningsregistret till Migrationsverket om det behövs för att handlägga ärenden om uppehållstillstånd.

När det gäller direktåtkomst är sådana utlämnanden vanligen särskilt reglerade i förhållande till en viss mottagande aktör och vissa specificerade uppgifter. Exempelvis har Migrationsverket direktåtkomst till vissa uppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas. Det saknas dock på generellt sett möjligheter enligt gällande reglering till utlämnande via direktåtkomst för majoriteten av de uppgifter som Migrationsverket efterfrågar från majoriteten av aktörerna.

Sammantaget bedömer vi dock att förutsättningarna för olika typer av elektroniska utlämnanden är goda från aktuella aktörer till Migrationsverket, med undantag för utlämnande via direktåtkomst.

10.16.5 Migrationsverket behöver en mer effektiv tillgång till uppgifter hos andra aktörer

Bedömning: Migrationsverket behöver mer effektiv tillgång till uppgifter från flera aktörer. Förutsättningarna för effektiva, elektroniska utlämnanden kommer sannolikt att öka om vissa föreslagna författningsförslag genomförs.

Om Migrationsverket behöver tillgång till uppgifter genom direktåtkomst behöver dock frågan utredas vidare.

Vi har tidigare i avsnitt 10.4 konstaterat att Migrationsverket är i behov av en stor mängd uppgifter från flertalet aktörer för sin handläggning av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Migrationsverkets behov har resulterat i att vi har föreslagit en generell uppgiftsskyldighet för de aktörer som förfogar över sådana uppgifter.

Dessutom har vi gjort bedömningen att uppgiftsskyldighetens funktion i första hand kommer till sin rätt genom att ligga till grund för samarbeten mellan Migrationsverket och de aktuella aktörerna, i syfte att möjliggöra ett effektivt uppgiftslämnande i praktiken (se avsnitt 10.15.1).

Som vi även har konstaterat i avsnitt 10.16.4 är en förutsättning för effektiva, digitala utlämnanden av uppgifter från de relevanta aktörerna till Migrationsverket att det finns stöd för detta i respektive registerförfattning. Vår slutsats i den delen är att förutsättningar för digitala utlämnanden finns, alternativt kommer att finnas i den närmaste framtiden, i aktuella aktörers kompletterande dataskyddsreglering som möjliggör effektiv informationsöverföring till Migrationsverket.

Det finns alltså över lag mycket goda förutsättningar för att redan i dagsläget, med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet tillsammans med relevanta bestämmelser i respektive aktörs kompletterande dataskyddsreglering, föra över uppgifter elektroniskt och effektivt till Migrationsverket. Som vi nämnt i avsnitt 10.16.4 finns det flera sätt på vilka myndigheter och andra aktörer kan föra över uppgifter digitalt, dvs. genom direktåtkomst eller olika former av utlämnande på medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande).

Vilken typ av elektroniskt utlämnande som bäst lämpar sig bäst beror dock enligt vår mening på ett flertal faktorer. Aspekter som kan ha betydelse för den bedömningen kan bland annat vara hur stora mängder uppgifter det rör sig om, hur ofta de ändras och/eller uppdateras, befintliga kanaler för elektroniska utlämnanden mellan aktörerna och risken för överskottsinformation av framför allt känsliga uppgifter.

För att kunna bedöma vilken typ av elektroniskt utlämnande som är mest lämpligt, effektivt och ändamålsenligt i förhållande till respektive aktörer behöver enligt vår mening fördjupade utredningar och analyser genomföras. Att sådana analyser och utredningar inte hör hemma inom ramen för vår utredning har enligt oss framför allt två orsaker.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

För det första pågår för närvarande ett flertal lagstiftningsarbeten som på olika sätt rör uppgiftslämnande till och från Migrationsverket. Bland annat har, som tidigare nämnts i exempelvis avsnitt 10.3.3, en generell sekretessbrytande bestämmelse föreslagits i betänkandet SOU 2024:63. När det står klart vilka bestämmelser som framtidens uppgiftslämnande till Migrationsverket kommer att stödja sig på anser vi att det kommer krävas nya, samlade utredningar och analyser i fråga om vilka elektroniska utlämnanden som ter sig som mest lämpliga och ändamålsenliga i förhållande till respektive aktör. Sådana bedömningar bör alltså utgå från ett läge när uppgiftsskyldigheten i förhållande till Migrationsverket är klar och tydligt reglerad. Detsamma gäller de lagstiftningsarbeten som pågår i förhållande till flera av de aktuella aktörernas kompletterande dataskyddsregleringar, däribland Skatteverkets, som sannolikt kommer leda till förbättrade möjligheter att lämna uppgifter till Migrationsverket elektroniskt. Som nämnts i avsnitt 10.16.3 används inte längre begreppet direktåtkomst och medium för automatiserad behandling i förslagen om nya kompletterande dataskyddsregleringar, utan i stället det mer neutrala elektroniskt utlämnande.

För det andra bör enligt vår mening en bedömning av vilken typ av elektroniskt utlämnande som bäst lämpas sig bedömas utifrån den analys som Migrationsverket kan göra först när det står klart vilka uppgifter som ska lämnas ut av vilka aktörer. Beroende på bland annat omfattningen av uppgifter, karaktären och eventuella befintliga systemlösningar kan det variera mellan aktörer vilken lösning som lämpas sig bäst. Med tanke på att de flesta aktörer redan i dagsläget har möjlighet att lämna ut uppgifter genom medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande) finns redan förutsättningar för effektiva digitala utlämnanden i dagsläget i förhållande till dem. Om bedömningen skulle innebära att det krävs direktåtkomst för att utlämnandet ska ske effektivt behöver det ytterligare analyseras och utredas i behörig ordning.

Vår sammantagna bedömning är alltså att vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet generellt sett innebär en grund för elektroniskt utlämnande av uppgifter från aktuella aktörer till Migrationsverket. I förhållande till de aktörer som i dagsläget saknar sådana möjligheter har förslag lämnats av olika utredningar om författningsändringar som möjliggör sådana utlämnanden. Vid tidpunkten när vår föreslagna bestämmelse om en generell uppgiftsskyldighet

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

föreslås träda i kraft finns det högst sannolikt mycket goda förutsättningar för elektroniskt utlämnande till Migrationsverket för samtliga aktörer. Det saknas dock i dagsläget möjligheter till elektroniskt utlämnade i form av direktåtkomst för Migrationsverket i förhållande till de allra flesta uppgifter som verket har uppgett ett behov av. Om Migrationsverket i sin analys kommer fram till att sådana elektroniska utlämnanden som i det skedet är möjliga inte är tillräckligt effektivt, utan att det krävs tillgång via direktåtkomst till vissa uppgifter, behöver den frågan utredas vidare utifrån då gällande förutsättningar.

10.17 Personuppgiftsbehandling och proportionalitet

Vi har lämnat författningsförslag som syftar till att åstadkomma en utökad informationsdelning från både offentlig och enskild verksamhet till Migrationsverket. En utökad informationsdelning kommer att påverka enskildas personliga integritet. Det är därför viktigt att det görs en noggrann bedömning av hur förslagen förhåller sig till det regelverk som syftar till att värna om den personliga integriteten.

Skyddet för den personliga integriteten har kontinuerligt beaktats under arbetets gång. Det har i högsta grad påverkat de överväganden som görs i betänkandets olika delar. I de delar där vi har bedömt att det har funnits särskilda frågeställningar om integritetsskydd innehåller respektive kapitel en särskild analys av de integritetsfrågor som har aktualiserats. I detta kapitel belyser vi förslagens samlade effekt för enskildas personliga integritet.

10.17.1 Allmänt

De förslag vi lämnar utgår från att utlämnande aktörer på begäran ska lämna information till Migrationsverket. Det är alltså fråga om utlämnande av uppgifter från informationsinnehavarna som sedan ska samlas in av Migrationsverket. Informationen kan många gånger utgöra personuppgifter, dvs. upplysningar som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person.

Insamlande och utlämnande är exempel på åtgärder som utgör behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandling är ett

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

vidsträckt begrepp som även omfattar registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring av personuppgifter.

Vid personuppgiftsbehandling måste flera regelverk följas för att värna den personliga integriteten (läs om dessa regelverk i kapitel 10.2.2). Respekten för individens självbestämmande och integritet är grundläggande i en demokrati. Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns dock som tidigare nämnts inte (se avsnitt 10.7.1). Inställningen till den personliga integriteten ändras dessutom över tid. Det sammanhang där uppgifterna används har betydelse för om den enskilde uppfattar det som att hans eller hennes integritet har kränkts.

Regeringen har i samband med den senaste utvidgningen av integritetsskyddet i RF uttalat att en rimlig utgångspunkt för bedömningen av behovet av ett utökat skydd för den personliga integriteten är att den ska ske utifrån den enskildes intresse av att skydda information om sina personliga förhållanden.[114]

Rätten till skydd för den personliga integriteten är inte absolut utan kan bli föremål för inskränkningar. Skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot motstående legitima och grundläggande värden och intressen. Sådana intressen kan till exempel vara just upprätthållande av en reglerad invandring, men även yttrandefrihet, informationsfrihet, offentlighet samt effektiv och korrekt ärendehandläggning hos myndigheter (se avsnitt 10.7.1).

Avvägningar mellan behovet av skydd för den personliga integriteten och andra intressen har skett och sker i lagstiftningen. Som exempel kan nämnas bestämmelser i OSL, som ger möjligheter att lämna ut uppgifter som kan omfattas av sekretess efter en prövning av risken för skada som ett utlämnande kan innebära.

En väl fungerande samhällsorganisation medför intrång i enskildas personliga integritet. Av avgörande betydelse är dock vad som kan tolereras och vad som utgör ett oacceptabelt intrång i den personliga integriteten.

[114] Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 175.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.17.2 Ökad personuppgiftsbehandling

Bedömning: Våra förslag om en ny uppgiftsskyldighet kommer att innebära ökad och i viss mån ny personuppgiftsbehandling.

Vi föreslår att flera myndigheter och andra aktörer ska få en skyldighet att lämna uppgifter om utlänningar som behövs i Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Detta kommer att innebära personuppgiftsbehandlingar, både i samband med själva överlämnandet och i samband med att uppgifter struktureras eller sammanställs inför överlämnandet. Vårt förslag ska dock inte innebära att aktörerna som omfattas av uppgiftsskyldigheten ska behöva göra någon egen utredning eller inhämta några nya personuppgifter för att uppfylla uppgiftsskyldigheten. Personuppgiftsbehandling i samband med fullgörandet av sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter ingår redan i dag i samtliga aktörers personuppgiftsbehandling i olika utsträckning. Vi bedömer därför att det är fråga om en utökad personuppgiftsbehandling, men inte om helt ny sådan.

För Migrationsverket kommer personuppgiftsbehandlingen också framför allt vara sådan behandling som redan i dag sker i fullgörandet av sitt uppdrag. Det kommer dock att röra sig om en ökad personuppgiftsbehandling eftersom Migrationsverket kommer att samla in och därefter bearbeta uppgifterna som de får från informationsinnehavarna. Migrationsverket kommer många gånger att behöva ställa en fråga om en utlänning till en informationsinnehavare i syfte att begära information om honom eller henne. En sådan fråga behöver föregås av att Migrationsverket tar fram uppgifter om personen och bearbetar dessa för att sedan överföra uppgifterna i form av en frågeställning till informationsinnehavaren. Alla dessa åtgärder innebär personuppgiftsbehandling. När informationsinnehavarna därefter skickar den efterfrågade informationen kommer det ske ytterligare personuppgiftsbehandling hos Migrationsverket, som att registrera och strukturera uppgifterna.

Sammanfattningsvis kommer utlämnande aktörer och Migrationsverket att behandla personuppgifter i flera led som en direkt följd av vårt förslag. I de flesta fall är det dock inte fråga om någon ny form av personuppgiftsbehandling, utan en utökad behandling i jämförelse med den behandling som sker i dag.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

10.17.3 Olika typer av personuppgifter kommer att behandlas

Bedömning: Merparten av de personuppgifter som ska behandlas med anledning av uppgiftsskyldigheten kommer att vara relativt harmlösa. Även mer integritetskänsliga personuppgifter kommer i begränsad utsträckning att behandlas vid utlämnande till Migrationsverket.

Karaktären av de personuppgifter som Migrationsverket kommer få ta del av från de utlämnande aktörerna har stor betydelse för vilka integritetsrisker som behandlingen av uppgifterna kan medföra. För att bedöma integritetsriskerna måste uppgifternas karaktär bedömas tillsammans med andra faktorer, till exempel i vilket sammanhang som uppgifterna kommer behandlas, för vilket ändamål och vilka personer som kan komma att få åtkomst till uppgifterna.

Migrationsverket har beskrivit att deras behov av information är stort för att säkerställa att beslut om uppehållstillstånd eller avvisning fattas på ett korrekt underlag samt för att få indikationer om att det finns skäl att återkalla ett uppehållstillstånd. De har därför påtalat att de är i behov av olika typer av personuppgifter. Det rör sig främst om uppgifter på individnivå, vilka i allra högsta grad utgör personuppgifter.

Med hänsyn till att vårt föreslag medför att en rad olika typer av personuppgifter ska lämnas ut till Migrationsverket, är det inte möjligt att bedöma integritetsriskerna med utlämnande för varje specifik uppgiftstyp. Detta inte minst eftersom våra förslag om att en utlännings vandel i högre grad kan beaktas inom ramen för ärenden om uppehållstillstånd och avvisning innebär att uppgifter som inte på förhand uttömmande kan anges kan vara relevanta för Migrationsverket. Även om vi i våra motiv anger vissa aspekter som bör vägas in i den samlade vandelsprövningen kan fler tillkomma genom praxisbildning och rättsutvecklingen i stort.

Vi har dock i kartläggningsavsnittet redogjort för vilka typer av uppgifter som Migrationsverket har efterfrågat, se avsnitt 10.4.3. Därefter har vi i respektive avsnitt närmare redogjort för vilka typer av uppgifter som Migrationsverket har efterfrågat från den berörda aktören och vilka uppgifter som därmed kan bli aktuella att

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

lämna med stöd av författningsförslaget, även om denna uppräkning inte är uttömmande.

Kontaktuppgifter är en uppgiftstyp som Migrationsverket har efterfrågat från så gott som samtliga aktörer. Det rör sig normalt sett om harmlösa uppgifter. Detsamma gäller uppgifter om familjeförhållanden och bosättning (se avsnitt 10.10 om respektive aktör). En del uppgifter kommer röra en utlännings ekonomiska förhållanden, såsom beslut om återkrav av utbetalda ersättningar från välfärdssystemet, inkomstuppgifter och skulder. Detta kan visserligen vara uppgifter som omfattas av sekretess av olika grad, men är inte känsliga på det sätt som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Det rör sig vidare om uppgifter om en utlännings inskrivning på Arbetsförmedlingen, antagning på viss utbildning och studieresultat vilket även det får anses vara harmlösa uppgifter.

Det bör också särskilt nämnas att uppgifter om lagöverträdelser kommer att behandlad i utökad omfattning genom den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Detta främst genom utökade utlämnanden av brottmålsdomar från allmän domstol och genom uppgifter från Polismyndigheten om exempelvis samröre med kriminellt nätverk. Sådana uppgifter får behandlas av myndigheter (3 kap. 8 § dataskyddslagen med hänvisning till artikel 10 i dataskyddsförordningen).

Särskilt om känsliga personuppgifter

Personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning utgör känsliga personuppgifter och får inte behandlas enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Det finns dock ett antal undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter, bland annat om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt (se vidare avsnitt 10.2.2).

Vi har i avsnitt 10.4.3 beskrivit Migrationsverkets behov av uppgifter från kommunen. Det gäller främst uppgifter om beslut om återkrav av utbetald ersättning från välfärdssystemet, vilket i sig inte är att anse som känsliga uppgifter. Sådana uppgifter kan dock direkt eller indirekt inkludera känsliga personuppgifter rörande

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

hälsa, beroende på vad det är för slags ersättning som återkravet rör.

Uppgifter om hälsa definieras i artikel 4.15 i dataskyddsförordningen och i som personuppgifter som rör en fysisk persons fysiska eller psykiska hälsa, inbegripet tillhandahållande av hälso- och sjukvårdstjänster, vilka ger information om dennes hälsostatus.

Migrationsverket behöver i normalfallet inte uppgifter om individers hälsotillstånd i sig. Däremot kan uppgifter om hälsa som tidigare nämnts direkt eller indirekt komma fram av andra uppgifter som är av betydelse för Migrationsverkets prövning av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Ytterligare ett sådant exempel är ett beslut eller dom om vård enligt LVM, som innehåller uppgifter om missbruk. Även beslut eller dom om vård enligt LVU kan innehålla uppgifter om hälsa. När det gäller uppgifter från Försäkringskassan inom ramen för ett ärende om assistansersättning kan sådana innehålla uppgifter om tredjemans hälsa.

Vårt förslag kan även medföra behandling av andra känsliga personuppgifter. Om Migrationsverket exempelvis får information om Polismyndigheten om en utlänning som är eller riskerar att bli engagerad i våldsbejakande extremism kan till exempel uppgifter om politisk åskådning komma att behandlas. Det är inte heller omöjligt att uppgifter om etnicitet framkommer när det handlar om gängtillhörighet eller uppgifter om religiös övertygelse när det kommer till radikaliserade personer. Dessutom kan uppgifter om familjeförhållanden och bosättning i vissa fall direkt eller indirekt, utifrån vem en utlänning är bosatt på samma adress som, avslöja hans eller hennes sexuella läggning vilket även det är en känslig personuppgift.

Migrationsverket behandlar redan i dag känsliga personuppgifter med stöd av 14 § utlänningsdatalagen. Dessa personuppgifter får endast behandlas om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Med hänsyn till den restriktivitet som ligger i begreppet ”absolut nödvändigt” måste behovet av att behandla sådana uppgifter prövas noga i det enskilda ärendet. Våra förslag kommer sannolikt att, i vart fall indirekt, innebära en utökad behandling av känsliga personuppgifter.

Migrationsverket måste vara restriktiva med behandlingen av känsliga personuppgifter och i varje enskilt fall noga pröva om en sådan uppgift är absolut nödvändig för ändamålet med behand-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

lingen. Känsliga personuppgifter som inte längre bedöms vara absolut nödvändiga att behandla bör tas bort så snart som möjligt.

Grupper med behov av särskilt skydd

Det finns särskilt stora integritetsrisker vid personuppgiftsbehandling som rör personer med skyddade personuppgifter och personer som i övrigt är utsatta för våld eller förtryck. Sådana uppgifter utgör inte per automatik känsliga personuppgifter enligt uppräkningen i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Det finns dock skäl att särskilt lyfta integritetsriskerna vid behandling av sådana personuppgifter eftersom ett utökat uppgiftslämnande kan röra dessa grupper med behov av särskilt skydd.

Även ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten och från domstolarna medför skäl att lyfta att barns personuppgifter förtjänar särskilt skydd.

Detta eftersom barn kan vara mindre medvetna om risker, följder och skyddsåtgärder samt om rättigheter när det gäller behandling av personuppgifter (skäl 38 i dataskyddsförordningen). Personuppgifter om barn utgör dock inte heller per automatik känsliga uppgifter. Av skäl 50 i dataskyddsdirektivet framgår bland annat att de åtgärder som den personuppgiftsansvarige vidtar bör omfatta utarbetande och genomförande av särskilda skyddsåtgärder för behandling av personuppgifter om sårbara fysiska personer, till exempel barn.

En annan typ av uppgift som kan nämnas särskilt är uppgift om person- och samordningsnummer. Sådana uppgifter får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl (10 § dataskyddslagen). Vår bedömning är att behandlingen av dessa typer av uppgifter är mycket viktigt för att möjliggöra att de uppgifter som lämnas till Migrationsverket kan kopplas ihop med rätt individ. Det minskar risken för ytterligare behandling av personuppgifter inom Migrationsverket och risken för att uppgifter hänförs till fel individ. Det är en förutsättning för att uppgiftsutbytet ska få avsedd effekt. Dessutom är identitetsuppgifter i form av person- och samordningsnummer

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

uppgifter som Migrationsverket särskilt efterfrågar, inte minst i syfte att klargöra en utlännings identitet.

10.17.4 Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen

Bedömning: Den personuppgiftsbehandling som nu föreslås innebär inte ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § RF.

Uppgiftsskyldigheten gäller bara för särskilt utpekade aktörer och ska endast omfatta avgränsade uppgifter. Den ökade personuppgiftsbehandlingen bör därför bli relativt begränsad.

Vi har haft i uppdrag att föreslå hur Migrationsverket 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. Detta har resulterat i vårt förslag om en generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för ett antal aktörer i förhållande till Migrationsverket. Syftet med uppgiftsskyldigheten är alltså att öka informationsflödet till Migrationsverket. Det är därför en naturlig konsekvens av vårt uppdrag och vårt förslag att mängden personuppgifter som behandlas kommer att öka. Att så sker kan dock medföra ökade integritetsrisker för de personer vars personuppgifter behandlas genom uppgiftslämnandet.

Antalet personer som omfattas av personuppgiftsbehandlingen är en av de faktorer som påverkar bedömningen av integritetsriskerna. Även antalet uppgifter om varje registrerad är en viktig faktor eftersom fler uppgifter innebär en större möjlighet att kartlägga en person. Det finns dock vissa svårigheter med att uppskatta omfattningen av den utökade personuppgiftsbehandlingen som följer av vår föreslagna uppgiftsskyldighet. Det har att göra med att vårt förslag om en utökad vandelsprövning visserligen kommer innebära att fler typer av uppgifter kommer att behandlas, men vilka uppgifter och förhållande till vilka utlänningar är svårt att förutse.

Vad som dock kan konstateras är att vissa aktörer redan i dag lämnar ut sådana uppgifter som efterfrågas av Migrationsverket, med stöd av bland annat generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL eller 17 kap. 1 § UtlL. För dessa informationsinnehavare bör våra förslag inte innebära någon avsevärd ökad behandling av personuppgifter.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

För andra informationsinnehavare innebär uppgiftsskyldigheten att många fler, och i vissa fall även nya, uppgifter kan komma att lämnas till Migrationsverket. I de senare fallen kommer förslagen därför leda till en ökad och i vissa fall ny personuppgiftsbehandling.

De situationer som i första hand innebär en ny personuppgiftsbehandling gäller de aktörer som ska lämna uppgifter om utlänningar som är av intresse för Migrationsverket samlade vandelsprövning (se bland annat avsnitt 6.2.1). Eftersom det rör sig om en ny grund för att kunna avvisa, neka en ansökan om uppehållstillstånd eller återkalla ett sådant tillstånd är det mycket svårt att bedöma hur stor omfattningen av personuppgiftsbehandlingen kan tänkas bli. Detta särskilt utifrån att vi som tidigare nämnts inte har förslagit en uttömmande uppräkning över de aspekter som ska beaktas vid en sådan prövning. Exempelvis kan nämnas att flera aktörer, bland annat arbetslöshetskassorna och CSN, kommer att lämna uppgifter om beslut om återkrav av utbetald ersättning avseende en utlänning till Migrationsverket, vilket inte regelmässigt har skett förut.

Även om behandlingen av personuppgifter kommer att öka har vi övervägt ett antal begränsningar som motverkar att fler uppgifter behandlas än vad som är nödvändigt för att Migrationsverket ska kunna besluta i ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten begränsad på så sätt att den är avgränsad till vissa angivna aktörer och enbart till de uppgifter som Migrationsverket behöver för att handlägga ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Detta motverkar att aktörer lämnar uppgifter till Migrationsverket som inte behövs vid handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning, och därmed förekomsten av överskottsinformation.

Dessutom har vi föreslagit att en intresseavvägning ska ingå som en del av bedömningen av om en uppgift ska lämnas ut till Migrationsverket. Den syftar till att väga Migrationsverkets intresse av uppgiften mot sekretessintresset. I många fall sammanfaller det faktum att en uppgift är sekretessreglerad med att den samtidigt är att anse som känslig i dataskyddsrättslig mening. Det gäller exempelvis uppgifter om en enskilds hälsa och sexualliv (jämför 21 kap. 1 § OSL och artikel 9.1 i dataskyddsförordningen). Det bör i sådana fall krävas ett starkt intresse för Migrationsverket för att ut-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

lämnande av en känslig personuppgift som är sekretessreglerad ska ske (läs mer om intresseavvägningen i avsnitt 10.9).

Ett ökat uppgiftslämnande till Migrationsverket får även till följd att fler uppgifter samlas inom en och samma myndighet. Det innebär i sig vissa integritetsrisker, som ökad spridning av personuppgifter och att den skulle kunna bidra till ökad kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Uppgifterna kommer också att användas för åtgärder som innebär negativa konsekvenser för enskilda. Införandet av en uppgiftsskyldighet kommer alltså medföra ett visst intrång i den enskildes personliga integritet. Eftersom det som regel är fråga om mindre känsliga uppgifter som behövs är dock de effekter som uppgiftslämnandet får för den enskilde främst sådana som följer av att Migrationsverket beslutar om avvisning, avslag av ansökan om uppehållstillstånd eller återkallelse av uppehållstillstånd. Det finns däremot mindre risk för att den enskildes anseende skadas. Vår bedömning är sammantaget att de avgränsningar som gjorts av den föreslagna uppgiftsskyldigheten innebär att det inte bör bli fråga om ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § RF.

10.17.5 De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen

Bedömning: Ändamålet med uppgiftsskyldigheten är att öka förutsättningarna för att Migrationsverket ska kunna fatta korrekta beslut om avvisning och uppehållstillstånd.

Ändamålet är vidare att ge Migrationsverket bättre tillgång till uppgifter som kan ligga till grund för återkallelse av uppehållstillstånd.

Uppgiftsskyldigheten syftar inte till att kartlägga enskilda, men kan leda till ökade förutsättningar för sådan kartläggning.

Personuppgifter får bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får senare inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen – finalitetsprincipen).

Ändamålen med den föreslagna uppgiftsskyldigheten är att den ska leda till att öka förutsättningarna för att Migrationsverket ska

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

kunna fatta korrekta beslut om avvisning och uppehållstillstånd. Detsamma gäller för att Migrationsverket ska kunna få bättre tillgång till uppgifter som kan ligga till grund för återkallelse av uppehållstillstånd när det finns skäl för det. Införandet av en uppgiftsskyldighet innebär att personuppgifter kommer att behandlas för andra ändamål än vad de ursprungligen samlats in för. Till exempel kan personuppgifter ha samlats in och behandlats av Försäkringskassan med ändamålet att få underlag för bedömningen av rätten till ersättning från socialförsäkringssystemet. När sådana uppgifter därefter lämnas över till Migrationsverket, är ändamålet med behandlingen i stället att Migrationsverket ska få ett bättre underlag att på ett effektivt sätt fatta korrekt beslut om uppehållstillstånd och avvisning utifrån.

Typen av ändamål påverkar riskerna med behandlingen. Typiskt sett innebär personuppgiftsbehandling som syftar till att övervaka eller kartlägga enskilda stora integritetsrisker. Syftet med vårt förslag om ett utökat uppgiftslämnande är inte att öka övervakningen eller kartläggningen av personer, utan att Migrationsverket ska få ett bättre underlag att fatta korrekta beslut utifrån. Förslaget kan dock leda till att förutsättningarna för sådan övervakning eller kartläggning ökar, genom att flera uppgifter om samma person samlas inom en och samma myndighet.

10.17.6 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

Bedömning: Uppgiftsskyldigheten utgör rättslig grund för de utlämnande aktörernas behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandlingen kommer att vara nödvändig för att utföra uppgifter av allmänt intresse och för att fullgöra rättsliga förpliktelser.

Migrationsverkets behandling av personuppgifter har stöd i befintlig dataskyddsreglering.

Enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av bland annat lag.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I 2 kap. 2 § dataskyddslagen anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av bland annat lag eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Alla uppgifter som riksdagen eller regeringen har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Den verksamhet som en myndighet bedriver är därför av allmänt intresse. Den rättsliga grunden i artikel 6.1 e bör därmed vanligen tillämpas av myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning (se vidare angående rättslig grund för personuppgiftsbehandling i avsnitt 10.2.2).

Vi föreslår en ny lagreglerad skyldighet att lämna uppgifter för vissa särskilt angivna aktörer. Syftet med uppgiftsskyldigheten är att öka förutsättningarna för att Migrationsverket ska kunna fatta korrekta beslut om avvisning och uppehållstillstånd. Detsamma gäller för att Migrationsverket ska kunna få bättre tillgång till uppgifter som kan ligga till grund för återkallelse av uppehållstillstånd när det finns skäl för det. Detta får anses vara uppgifter av allmänt intresse. Eftersom uppgiftsskyldigheten regleras i lag – och innebär en skyldighet att lämna uppgifter – utgör den även en rättslig förpliktelse.[115] Personuppgiftsbehandling som sker för att fullgöra uppgiftsskyldigheten kommer därmed att vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och för att fullgöra en rättslig förpliktelse.

Vår föreslagna bestämmelse om uppgiftsskyldighet kommer att utgöra den rättsliga grunden för de utlämnande myndigheternas behandling av personuppgifter. Den rättsliga grunden är specifik, både vad gäller vilka aktörer som ska omfattas samt att uppgifterna ska behövas för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Bestämmelserna reglerar därmed räckvidden och tillämpningen av den aktuella uppgiftsskyldigheten.[116] Behandlingen blir därmed tydlig, precis och förutsebar i enlighet med skäl 41 i dataskyddsförordningen.

Vi kommer i nästa avsnitt att redogöra för varför den personuppgiftsbehandling som sker med stöd av den rättsliga grunden är

[115] Prop. 2017/18:105 s. 53–59.
[116] Se till exempel EU-domstolens dom den 16 juli 2020, Schrems II, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, p. 176 och dom den 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima, C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504, p. 105.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

nödvändig och proportionerlig samt för de avgränsningar som har gjorts för att begränsa intrånget. Personuppgiftsbehandlingen sker för ändamål som syftar till att upprätthålla den grundläggande principen om reglerad invandring. Detta är ett viktigt mål av generellt allmänt intresse. Lagstiftningen uppfyller därmed kraven på utformningen av en rättslig grund i artiklarna 6.3, 6.4 och 23.1 e i dataskyddsförordningen.

Migrationsverkets behandling av personuppgifter med anledning av den föreslagna uppgiftsskyldigheten har stöd i det befintliga dataskyddsregelverket genom bland annat utlänningsdatalagen (jämför bland annat 11 § 1 och 2 utlänningsdatalagen). Att befintlig lagstiftning reglerar personuppgiftsbehandlingen vid Migrationsverket innebär att det finns åtgärder som säkerställer skydd för personuppgifter och de enskilda som berörs. I utlänningsdatalagen finns till exempel regler om sökbegränsningar, tillgång till personuppgifter och regler om behandling av känsliga personuppgifter.

10.17.7 Proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

Bedömning: Intrånget i den personliga integriteten som följer av den föreslagna uppgiftsskyldigheten är nödvändigt och proportionerligt.

Den redovisade personuppgiftsbehandlingen som är en konsekvens av att vårt förslag syftar till att tillgodose ett allmänt intresse som kan rättfärdiga en inskränkning av den personliga integriteten. En bedömning av behovet av och proportionaliteten i behandlingen i förhållande till syftena bör dock göras.

Det finns, enligt våra direktiv, ett behov av att ge Migrationsverket bättre förutsättningar för att kunna tillämpa regelverket om uppehållstillstånd och avvisning på ett ändamålsenligt sätt, inklusive att kunna initiera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Detta är ett grundläggande led i principen om en reglerad invandring. Ett sätt att förbättra förutsättningarna är att låta Migrationsverket få tillgång till ytterligare uppgifter från andra aktörer och att dessa ska vara skyldiga att lämna sådana uppgifter. Vi har beskrivit behovet av ytterligare uppgifter i avsnitt 10.4.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Uppgiftsskyldigheten förväntas leda till att Migrationsverket får ökad kännedom om uppgifter om en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd eller fortsatt uppehållstillstånd samt inom ramen för en avvisningssituation. Detsamma gäller kännedom om förhållanden som indikerar att en utlänning inte längre har rätt till sitt uppehållstillstånd, vilket därmed kan leda till att Migrationsverket inleder ett ärende om återkallelse.

Den uppgiftsskyldighet som vi föreslår kommer dock att innebära intrång i den personliga integriteten. Den kommer att leda till ökad personuppgiftsbehandling, att uppgifter från flera myndigheter samlas hos Migrationsverket och en risk för ökad kartläggning av enskilda. Uppgiftsskyldigheten kommer också att innebära att personuppgifter behandlas för andra och nya ändamål än insamlingsändamålen. Vi har dock som framgått gjort bedömningen att personuppgiftsbehandlingen inte innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § RF.

I utformningen av uppgiftsskyldigheten har vi gjort ett antal vägval i syfte att begränsa intrånget i den personliga integriteten. Uppgiftsskyldigheten avser endast vissa utpekade aktörer som Migrationsverket har pekat ut som har uppgifter som verket behöver för att kunna avgöra ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. De aktuella aktörerna har även bekräftat att de aktuella uppgifter är sådana som de förfogar över.

På vissa områden som omfattas av vårt förslag har vi bedömt att det finns särskilt starka integritetshänsyn som måste beaktas. Vi har därför bedömt att det är nödvändigt att förena uppgiftsskyldigheten med en intresseavvägning som möjliggör att ett utlämnande av en uppgift kan underlåtas i vissa fall när sekretessintresset är starkt.

Vår uppfattning är att dessa avgränsningar innebär att personuppgiftsbehandlingen inte blir för omfattande eller innebär för stort intrång i den personliga integriteten i förhållande till det eftersträvade syftet. Vår bedömning är att avgränsningarna leder till att intrånget i den personliga integriteten begränsas så långt det är möjligt samtidigt som syftet med uppgiftsskyldigheten fortfarande uppnås. Vi menar därför att lagstiftningen också är proportionerlig.

Sammantaget bedöms därmed intrånget i den personliga integriteten som följer av den uppgiftsskyldighet som vi föreslår vara nödvändigt och proportionerligt.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Vi vill slutligen lyfta att det är av väsentlig vikt att de begränsningar som följer av dataskyddsregleringen följs såväl vid utarbetande av rutiner som faktiskt personuppgiftsbehandling hos informationsinnehavarna och Migrationsverket.

11 Effektivare uppföljning av uppehållstillstånd

Vår kartläggning av Migrationsverkets behov av utökad tillgång till information resulterade inte bara i slutsatsen att informationsflödet till verket behöver öka och effektiviseras (se kapitel 10). Såväl av tidigare arbeten som av synpunkter från Migrationsverket har det även kommit fram att det finns brister avseende bland annat rättsliga möjligheter och metoder, vilket försvårar verkets möjligheter att arbeta effektivt med ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd.

I detta avsnitt belyser och analyserar vi de behov av åtgärder och metoder som vi har identifierat i förhållande till Migrationsverket, som skulle kunna möjliggöra återkallelser av uppehållstillstånd i fler fall när det finns skäl för det.

11.1.1 Vårt uppdrag

I våra direktiv framhålls att det är viktigt att Migrationsverket har metoder för att regelbundet följa upp beviljade uppehållstillstånd och återkalla tillstånd när det finns skäl för det. 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. Vi ska därför

- analysera Migrationsverkets behov av nya metoder för att regelbundet följa upp beviljade uppehållstillstånd och återkalla tillstånd när det finns skäl för det,

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- 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, och
- 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.

11.1.2 Vår metod

För att skapa en bild av Migrationsverkets behov av nya metoder, automatiserade system eller andra beslutsstöd som på ett effektivt sätt kan möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall när det finns skäl för det har vi tagit del av tidigare lagstiftningsärenden och andra arbeten i vilka sådana frågor har lyfts fram.

Vi har dessutom ställt frågor till Migrationsverket genom den representant i vår expertgrupp som företräder myndigheten. Detta har vi bland annat gjort genom en utskickad enkät med frågor gällande sådana behov.

Slutligen har vi anordnat en hearing tillsammans med representanter från bland annat Migrationsverket för att få möjlighet att diskutera verkets behov. De svar vi har fått från Migrationsverket, tillsammans med det som förts fram i tidigare arbeten och redogörelser, ligger till grund för vår kartläggning som kommer redogöras för i följande avsnitt.

11.2 Kartläggning av Migrationsverkets behov

11.2.1 Tidigare utredningar och andra arbeten

Riksrevisionens rapport om systemet för återkallelser av uppehållstillstånd

Vi har tidigare i avsnitt 10.3.1 redogjort för Riksrevisionens rapport *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd* (RiR 2023:19). Riksrevisionen har konstaterat att regelverket för återkallelser av uppehållstillstånd inte tillämpas som det är tänkt. I rapporten görs be-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

dömningen att en viktig förklaring till de nämnda bristerna är att återkallelser har haft en låg prioritet hos både regeringen och Migrationsverket. Regeringen har mellan åren 2013 och 2022 inte gett Migrationsverket några mål, uppdrag eller återrapporteringskrav rörande återkallelser. Under samma period beslutade regeringen om ett stort antal uppdrag till Migrationsverket om att prioritera andra ärendeslag och verksamheter. Mot slutet av perioden har Migrationsverket också genomfört omfattande besparingar. Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket därför har haft ett begränsat utrymme att på eget initiativ prioritera återkallelseärendena. Det återspeglas i att Migrationsverket inte har tagit fram någon samlad process för att initiera, utreda och besluta om ärendena.

Riksrevisionen konstaterar vidare att arbetet med återkallelser inte heller ingår i myndighetens interna produktionsmål, uppföljning eller resursfördelning. Rutinerna för hantering av information som kan leda till återkallelser har också varit svaga. Till exempel skulle Migrationsverket enligt Riksrevisionen kunna effektivisera arbetet genom mer automatiserade system som omhändertar information från andra myndigheter. Sedan våren 2022 har dock Migrationsverket inlett ett arbete för att utveckla hanteringen av återkallelser. I regleringsbrevet för 2023 har regeringen också gett Migrationsverket i uppdrag att prioritera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd.[1]

Riksrevisionen för vidare fram att Migrationsverket bara har lagstöd för att på eget initiativ göra efterkontroller av beviljade uppehållstillstånd för arbete. I övrigt måste Migrationsverket först få upplysningar från andra myndigheter eller allmänheten för att initiera en utredning av möjlig återkallelse.[2]

Riksrevisionen konstaterar vidare att Migrationsverket inte fullt ut utnyttjar de möjligheter till delgivning som delgivningslagen (2010:1932) medger. Beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd får inte alltid laga kraft. Det beror ofta på att Migrationsverket inte lyckas delge beslutet till den berörda. Migrationsverket registrerar inte heller alltid delgivningar eller laga kraft i sitt ärendehanteringssystem. Nästan hälften av samtliga återkallelsebeslut av uppehållstillstånd under perioden 2013–2022 saknar registrerat datum för delgivning eller laga kraft. Giltighetstiden för många av dessa uppehållstillstånd har löpt ut, men registreringen saknas även för vart

[1] RiR 2023:19 s. 5 f.
[2] RiR 2023:19 s. 82.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

fjärde återkallat permanent uppehållstillstånd. Om Migrationsverket inte kan bevisa att besluten delgivits kan tillstånden fortfarande vara giltiga trots att de har återkallats. Det leder till att personerna får fortsätta resa in och vistas i Sverige och Schengen-området samt ta emot offentlig service och förmåner som de inte längre borde ha rätt till.[3]

Riksrevisionen har i sin rapport bland annat rekommenderat Migrationsverket att synliggöra återkallelseärenden i myndighetens interna planering, uppföljning och resursfördelning. Riksrevisionen har även rekommenderat att Migrationsverket ska utveckla automatiserade system för att förbättra arbetet med tipshantering och efterkontroller samt effektivisera arbetet med delgivning och vidta åtgärder för att fler beslut ska få laga kraft.[4]

Redovisning av Migrationsverkets regeringsuppdrag

Redovisning av uppdrag 1.3.6 i regleringsbrev för år 2023 – Skärpta kontroller av vandel

Av redovisningen[5] av uppdraget framgår bland annat att Migrationsverket har påbörjat ett arbete med att se över möjligheten att utöka dagens ansökningsformulär med ett antal individualiserade frågor som riktar in sig på en utlännings vandel. Verket bedömer att utökade individualiserade frågor till sökanden innebär större möjlighet att fånga upp information som är relevant vid en vandelsbedömning inför beviljande av uppehållstillstånd, och skulle på sikt kunna leda till en skärpning av vandelsprövningen i tillståndsärenden. Fokus skulle enligt Migrationsverkets bedömning initialt läggas på förstagångsansökningar, eftersom det är där avsaknaden av relevant information är som störst i dagsläget. Detta bedöms även kunna få följdeffekter för ärenden om återkallande av uppehållstillstånd.

Vidare har Migrationsverket inom ramen för redogörelsen uppmärksammat kompetenshöjande aktiviteter för personalen och it-utveckling som viktiga aktiviteter för myndigheten framöver.

[3] RiR 2023:19 s. 6.
[4] RiR 2023:19 s. 8.
[5] Migrationsverket, Skärpta kontroller av vandel i tillståndsärenden, diarienummer 1.1.1.2-2023-4330, 2023-03-20.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Redovisning av uppdrag 4 i regleringsbrev för år 2023

I Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverkets tilldelade uppdrag 4 – *Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier* finns bland annat följande instruktion.

> Migrationsverket ska tillsammans med universitet och högskolor gemensamt genomföra åtgärder som utvecklar och effektiviserar arbetet med att säkerställa att missbruk av uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning försvåras.

Av redovisningen[6] av uppdraget framgår att Migrationsverket bland annat har identifierat ett antal förslag på interna åtgärder kopplat till missbruk av uppehållstillstånd för studier i Sverige. Det handlar exempelvis om att öka precisionen för vilka sökande som ska utredas muntligen gällande studieavsikten, men också minskningen av antalet begäran om komplettering. Det har bland annat resulterat i en överenskommelse mellan Migrationsverket och lärosäten gällande avbrottsrapportering[7], översyn av Migrationsverkets indikatorer för utredning av studieavsikt och sammanställning av genomförda åtgärder på lärosäten för att motverka missbruk.

Migrationsverket har vidare inom ramen för slutredovisningen fört fram att ett hinder i studerandeprocessen är att aktörerna inte kommunicerar effektivt och att aktörer i processen inte har en överblick över vilken information som hanteras mellan vilka aktörer. Det gäller främst kommunikationen mellan Migrationsverket, Universitets- och högskolerådet (UHR), sökande och lärosätena men andra aktörer av intresse i sammanhanget är bland annat Polismyndigheten. Det pågår för närvarande ett arbete med strukturering av informationsöverföring mellan aktörerna i studerandeprocessen som per den 12 december 2024 ännu inte avslutats. Migrationsverket anger dock att berörda funktioner inom och utanför Migrationsverket har specificerat vilka uppgifter som överförs och hur detta sker. Det pågår dock fortfarande ett arbete med att visualisera överföringarna.

---

[6] Migrationsverket, Slutrapport, Uppdrag 4 – Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier, diarienummer 1.1.1.2-2024-3373, 2024-03-19.

[7] Den 16 februari 2024 undertecknades överenskommelser om samverkan avseende avbrottsrapportering och möjlighet till tvååriga uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning mellan Migrationsverket och Kungliga tekniska högskolan, Lunds universitet, och Umeå universitet. Efter detta har övriga svenska lärosäten erbjudits att skriva på en motsvarande överenskommelse.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Av redovisningen framkommer även ett antal åtgärder som Migrationsverket ska fortsätta att arbeta med när det gäller att motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier. Exempel på sådana är förenklad delgivning i Migrationsverkets e-tjänster för studerandeärenden, utreda studerande med utländsk adress för att kontrollera om de fortfarande vistas i Sverige och studerar samt rättsliga åtgärder mot personer som lämnar in falska handlingar.

Slutrapport - regeringsuppdrag och gd-uppdrag avseende återkallelse av uppehållstillstånd m.m.

Syftet med de regeringsuppdrag och gd-uppdrag[8] som omfattades av den av Migrationsverket redovisade slutrapporten var att höja och definiera ambitionsnivån för Migrationsverkets arbete med återkallelse av tillstånd och efterkontroller samt att stärka detta arbete på myndigheten.

Av gd-uppdraget framgår bland annat att berörda enheter inom Migrationsverket ska se till att det samlade arbetet kring återkallelser och efterkontroller kopplat till brott och missbruk av myndighetens processer hålls ihop. För att uppnå målet har det identifierats behov av såväl nationell som regional samordning, dedikerade resurser samt särskilt utpekade kontaktytor för omhändertagande av tips, efterkontroller och återkallelser. En tydlig ordning för hanteringen av missbruk av myndighetens processer kopplat till återkallelser med mera ger enligt Migrationsverket i sig en tydlig signal att ärendena och frågorna är prioriterade för myndigheten.[9]

I slutredovisningen framgår att ett flertal åtgärder har genomförts med anledningen av uppdraget. Det gäller bland annat följande.

- Mål, uppföljningsrutin samt tydlig styrning och prioritering av återkallelseärenden och efterkontroller.
- Utveckling av återkallelseprocessen samt att skapa en samsyn för hur återkallelseärenden ska hanteras och bedömas.
- Utveckla formerna för efterkontroller och ta ställning till utredningsarbetet som gjorts.

[8] Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022.
[9] Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022, s. 5.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- Förslag till organisation för myndighetens operativa arbete med efterkontroller och återkallelser.
- Ingång för tips och information från andra myndigheter.
- Utveckla arbetet med ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning när det finns indikationer på att sådana tillstånd missbrukas.
- Analysera om, och i så fall hur, automatiserade system och andra handläggningsstöd kan användas i större utsträckning för att snabbare kunna identifiera ärenden där det finns indikationer på att ett tillstånd ska återkallas eller effektivisera handläggningen.
- Analysera möjligheten att införa nya metoder för att beviljade uppehållstillstånd regelbundet ska kunna följas upp och vid behov återkallas.

Dessutom anges i slutrapporten att ett antal åtgärder fortfarande kvarstår för Migrationsverket inom ramen för uppdragen. Det gäller bland annat följande.

- Efterkontroller i andra ärendeslag än arbetstillstånd.
- Fortsatt arbete med att utreda hur automatiserade system och andra handläggningsstöd kan användas i större utsträckning.
- Beslut om organisation för myndighetens operativa arbete med tipshantering, efterkontroller och återkallelser.

11.2.2 Migrationsverkets inriktningsbeslut om en enhetlig organisation för att förebygga och motverka missbruk

Migrationsverkets generaldirektör beslutade[10] den 8 november 2024 om att inrätta en enhetlig organisation på nationell och regional nivå bestående av en nationell kontrollenhet inom nationella operativa avdelningen (NOA) och en kontrollenhet i varje region (Inriktningsbeslutet). Syftet är att säkerställa förmågan att omhänderta samtliga tips och information som kommer in till myn-

[10] Migrationsverket, BESLUT Gd/066/2024, Inriktningsbeslut om att inrätta en enhetlig organisation för att förebygga och motverka missbruk, 2024-11-08.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

digheten. För att få effekt av och möjliggöra inrättandet av en ny organisation ska även följande[11] införas.

- Ett enhetligt arbetssätt och kontroll för samtliga ärendeslag.
- Ett nytt operativt samverkansforum för området missbruk, brottslighet och hot mot samhället.
- En förbättrad kontroll av identitetshandlingar.
- En första riskkartläggning för att analysera och skapa kunskap kring hur sökandegrupper, tillvägagångssätt och aktörer formar möjligheter till missbruk och samhällshot.
- Ett gemensamt helhetsgrepp kring de medel samt kapacitets- och kompetensbehov som behövs för en hållbar kontrollorganisation.
- Kompetensutveckling inom kraftsamlingsområdet för att uppnå en ökad förmåga inom området.
- Ta fram förutsättningar för en framtidssäkrad lösning kring hur datainsamlingar, datakörningar och analyser kan ske automatiskt och med hjälp av artificiell intelligens (AI).

Beslutet motiveras i huvudsak enligt följande. Migrationsverket behöver öka sin förmåga att förebygga och motverka missbruk och öka kvaliteten i prövningen och i återvändandearbetet. Det finns också behov av att förbättra kontrollen över vilka personer som befinner sig i Sverige eller söker tillstånd innan inresa i landet.

Migrationsverket behöver därför öka sin förmåga att motverka att felaktiga uppgifter om identiteter registreras och felaktiga utbetalningar i syfte att bidra till att skydda Sverige mot säkerhetshot, välfärdsbrott och grov organiserad brottlighet. Myndigheten kommer behöva göra strategiska vägval kring hur arbetet organiseras med att förebygga och motverka missbruk och motverka hot mot samhället. Ny nationell lagstiftning, liksom kommande EU-lagstiftning, ger viss vägledning kring vad Migrationsverket behöver vidta för åtgärder. Därför beslutade generaldirektören i april 2024 att ge ett särskilt uppdrag för NOA att kraftsamla myndig-

[11] Dessa anges även i delrapporten från Gd/027/2024, Förebygga och motverka missbruk.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

hetens arbete kring att förebygga och motverka missbruk, säkerhetshot, välfärdsbrott och grov organiserad brottlighet[12].

I rapporten[13] som ligger till grund för Inriktningsbeslutet framgår även att det finns ett flertal faktorer för Migrationsverket att ta hänsyn till i sitt arbete, såväl gällande EU-lagstiftning som nationella lagstiftningsarbeten samt regeringsuppdrag- och strategier. Migrationsverket för fram att detta medför behov av att stärka verkets kapacitet att identifiera och motverka missbruk. Effektiv implementering av dessa förändringar kommer dock att kräva att myndigheten anpassar sina strategier för att möta de nya krav som ställs. Det innebär i synnerhet ökade krav på förbättrad teknik och samordning med andra myndigheter.

Ett första steg i arbetet är att införa en enhetlig organisation på nationell och regional nivå med tillhörande enhetligt arbetssätt, kontrollåtgärder samt internt samverkansforum. Slutredovisning av genomförandet av beslutet ska ske i februari 2025.

Särskilt om återkallelsearbetet

Av underlaget till Inriktningsbeslutet framgår vidare att Migrationsverkets generaldirektör i anslutning till slutrapporteringen av Gd/076/2022[14] beslutade om att ta fram en handlingsplan för arbetet med åtgärder avseende återkallelser av uppehållstillstånd. När det gäller åtgärden att etablera en ny kontrollprocess och återkallelser som en del i denna, kommer kraftsamlingsuppdraget se till att en inriktning och ett strategiskt effektmål anges och implementeras i den operativa verksamheten.

Även om regionerna har ökat sin resurssättning för återkallandeärenden med nästan 400 procent sedan 2022 fanns i slutet av 2024 drygt 7 000 öppna återkallelseärenden på regional nivå. Hos NOA och dess nationella prövningsenhet (NPE) finns drygt 100 öppna återkallelseärenden, vilka särskilt bör prioriteras utifrån hot mot Sveriges säkerhet.[15]

---

[12] Uppdragets beteckning är Gd027/2024.
[13] Migrationsverket, Delrapport 1 från kraftsamlingsuppdraget förebygga och motverka missbruk (GD/027/2024), Dnr: 1.3.4-2024-14602, Migrationsverkets inriktning för att upptäcka, förhindra och åtgärda missbruk, 2024-11-08.
[14] Syftet var bland annat att omhänderta rekommendationerna i internrevisionens granskning 2021:6 Återkallelse av uppehållstillstånd, Dnr 1.3.1-2022-4311.
[15] Delrapport 1 från kraftsamlingsuppdraget förebygga och motverka missbruk, s. 30.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Migrationsverket konstaterar i rapporten att det krävs fler resurser för att arbeta av den balans som finns gällande återkallelseärenden. På sikt bedömer verket att det bör kunna leda till en förskjutning av handläggningen till grund- och förlängningsprövningen för att återkallelser framöver ska bli en mindre del av myndighetens uppdrag och prioritering.

11.2.3 Behov av förbättrade möjligheter att initiera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd

Migrationsverket har fört fram att det finns ett behov av rättsliga möjligheter att efterkontrollera andra beviljade uppehållstillstånd än sådana för arbete. För att efterkontroll ska kunna aktualiseras för andra kategorier krävs det i dagsläget att en indikation på att det förekommer skäl för återkallelse först har kommit in till Migrationsverket.

Som exempel kan nämnas att Migrationsverket har uttryckt behov av att kunna efterkontrollera uppehållstillstånd för personer med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och deras familjemedlemmar. Ett sådant tillstånd beviljas för en femårsperiod och normalt sett för arbete. Enligt Migrationsverket arbetar dessa personer ofta i så kallade riskbranscher vilket innebär ytterligare skäl att kunna efterkontrollera deras uppehållstillstånd.

Migrationsverket har vidare fört fram att det finns behov av en möjlighet att följa upp ärenden om uppehållstillstånd för besök, vid indikation om att en person har lämnat Sverige efter att tillståndet upphört att gälla. Detta i syfte att utreda behovet av beslut om återvändande. I dagsläget saknas uttryckligt lagstöd för att efterkontrollera ett uppehållstillstånd för besök på efterfrågat sätt.

11.2.4 Behov av automatiserade system och beslutsstöd

Vi har tidigare i avsnitt 10.16 konstaterat att en förutsättning för att informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter är en ökad automatisering. För att fler uppgifter ska kunna tillföras handläggningen utan att den administrativa bördan blir för tung för vare sig den utlämnande myndigheten eller Migrationsverket krävs att den mänskliga inblandningen blir så liten som möjligt. Dessutom

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

kan beslutstöd av olika slag bland annat bidra till att det analytiska, bedömande arbetet i handläggningen effektiviseras och att besluten förbättras rent kvalitativt. Redan i dag används automatisering och beslutsstöd inom Migrationsverket i flera syften.

Migrationsverkets användning av beslutstöd

Migrationsverket använder bland annat följande beslutstöd i dagsläget.

- *Skapa* som används i syfte att handlägga och fatta korrekta beslut inom asylärenden.
- *Lifos* (landinformation) som används inom hela verksamheten i syfte att utreda ursprungsland.
- *RPA*[16] *Uipath* som används för att handlägga, kontrollera och fatta beslut i ärenden om TPD[17] och massflykt.
- *SINUS* som används inom handläggningen av samtliga ärendekategorier i syfte att utreda en utlännings adress, civilstånd, in- och utvandringsdatum, relationer och medborgarskap.
- *Studentinfo* som används inom studentärenden i syfte att utreda om en utlänning har betalat studieavgift och registrerat sig på kurser.
- *Misstankeregister/belastningsregister* som används inom samtliga ärendekategorier för att kontrollera om en utlänning är misstänkt eller dömd för brottslighet.
- *Bisnode* som används inom arbetstillståndsärenden för att få del av företagsinformation.
- *Bolagsinfo* som används för att kontrollera arbetsgivare när det gäller bland annat uppgifter om bolagets status, nyckeltal, arbetsgivaravgifter, skulder och styrelse.

Vi har inom ramen för vår kartläggning ställt frågan till Migrationsverket om befintliga beslutsstöd skulle kunna användas på nya sätt. Migrationsverket bedömer att sådana möjligheter finns. Bland

[16] Robotprocess inom IT/ADB (automatisk databehandling).
[17] Protection under the Temporary Protection Directive (massflyktsdirektivet).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

annat skulle *RPA* kunna användas för efterkontroller av uppehållstillstånd och *Bisnode* skulle kunna användas i andra ärendekategorier än arbetstillstånd.

Migrationsverket har även identifierat ett antal områden inom vilka det finns ett behov av nya beslutsstöd. Inom prövningsverksamheten har verket pekat på behov av beslutsstöd i förhållande till följande bedömningar.

- I viseringsärenden och ärenden om uppehållstillstånd för besök finns det ett behov av att få tillgång till inkomstuppgifter från Skatteverket när utlänningen har angett att det är referenten som ska stå för försörjning under besökstiden.
- I bland annat viseringsärenden och ärenden om uppehållstillstånd för besök finns behov av beslutstöd för att söka på referenten i misstankeregistret och belastningsregistret i syfte att upptäcka eventuell brottslighet hos denne och att skydda den sökande utlänningen.
- Det finns behov av att utöka möjligheten att i ett enskilt fall, utan att ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd har inletts, söka i belastningsregistret i syfte att kunna återkalla en statusförklaring.
- Behov av AI-tjänster som exempelvis kan ge stöd vid sökning av landinformation eller identifiera viss relevant information i ett utredningsprotokoll och jämföra med senare angivna uppgifter.
- Kontroll av en persons bosättning och arbete i Sverige genom individinformation från Skatteverket.
- Att inom anknytningsärenden kunna kontrollera var en utlänning har varit bosatt under tillståndstiden genom fullständiga uppgifter om tidigare folkbokförda adresser från Skatteverket.

Migrationsverkets användning av automatiserade system

När det gäller automatiserade system som Migrationsverket använder i dagsläget kan bland annat nämnas automatiska registreringar av förlängningsansökningar och påminnelsebrev inom förlängningsprocessen inom området asyl, följebrev och kontrollmeddelanden, förenklad delgivning av beslut och för tilldelning av offentligt biträde.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Migrationsverket har inom ramen för vår kartläggning pekat på ett antal ytterligare områden där automatiserade system skulle kunna vara användbara. De områden som Migrationsverket har lyft fram är följande.

- Automatiserade sanktionslistor som kan ligga till grund för att neka ansökan om uppehållstillstånd. Uppgifter som skulle ingå i sådana listor är sådana som rör individer och företag som finns på sanktionslistor administrerade av bland annat EU och FN.
- I ärenden om visering och uppehållstillstånd för besök finns ett behov av att genom automatisering kunna identifiera när en referent förekommer i flera ärenden. Syftet är att upptäcka referenter som missbrukar regelverket.
- I ärenden om visering och uppehållstillstånd för besök finns ett behov av att genom automatisering möjliggöra att impuls ges om att en utlänning tidigare har polisanmälts för misstänkt illegal vistelse eller arbete i Sverige. Sådana anmälningar leder enligt Migrationsverket sällan till fällande dom och uppgift om detta återfinns därför inte i MR/BR.
- Automatisering av arbetsgivardeklaration på individnivå inom ärenden om arbetstillstånd.
- Automatiserad inhämtning av information från andra EU-länder om att en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat har kvar sin ställning.
- Automatisering vid lagakraftregistreringar i syfte att förbättra informationen om att ett beslut fattat av Migrationsverket eller Polismyndigheten har fått laga kraft.
- Vid enkla ärenden om förlängning av uppehållstillstånd skulle automatiska kontroller av uppgifter som finns hos Migrationsverket kunna öka effektiviteten.
- Inom ärenden om arbetstillstånd finns behov av automatiska, systematiska kontroller av tillstånd som beviljats för sex månader sedan, eftersom ett uppehållstillstånd ska återkallas för den som inte har påbörjat sitt arbete inom fyra månader. Det skulle exempelvis kunna röra sig om att uppgifter om försäkring och lön tillförs automatiserat i stället för genom manuell hantering.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- En automatisk notis från allmän domstol om att en person har dömts för brott som kan vara av betydelse för bedömningen av återkallelse av uppehållstillstånd.
- Alla kontroller som sker mot externa system bör enligt Migrationsverket kunna ske automatiskt och regelbundet. På så sätt kan det snabbt identifieras när något har inträffat som kräver åtgärder och utredning.

I den i avsnitt 11.2.1 nämnda redovisningen av regeringsuppdrag framgår att Migrationsverket redan i dagsläget får signaler från Skatteverket om personer som är utvandrade (upphörd bosättning) genom en automatisering i form av en filöverföring som sker varje natt. Där det inte redan finns ett öppet återkallelseärende för aktuell person skapas detta därmed automatiskt. I samtliga ärenden går sedan en automatisk förfrågan om underlag tillbaka till Skatteverket. Detta gäller enligt Migrationsverket endast i förhållande till personer med permanent uppehållstillstånd. I nuläget omhändertas alltså inte information om upphörd bosättning från Skatteverket rörande personer som har tillfälliga och tidsbegränsade uppehållstillstånd. En liknande automatisering som för de som har permanenta uppehållstillstånd skulle kunna möjliggöra återkallelse av en stor mängd uppehållstillstånd när bosättningen i Sverige har upphört.[18]

Av redovisningen framgår även att det i dagsläget pågår arbeten inom Migrationsverket i syfte att identifiera hur automatiserade system och beslutstöd kan användas på fler sätt för att effektivisera och förenkla arbetet med handläggningen av olika ärenden. Det kan bland annat nämnas att en analys har genomförts av DUA[19] av hur automatiserade system och andra handläggningsstöd kan användas mer effektivt för att omhänderta information från andra myndigheter. Det gäller framför allt information som Migrationsverket får från Skatteverket om att uppgifter i folkbokföringsdatabasen om namn, födelsetid eller medborgarskap samt civilstånd ändrats, när uppgifterna rör en person med uppehållstillstånd.[20]

[18] Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.s. 17.
[19] Migrationsverkets digitaliserings- och utvecklingsavdelning.
[20] Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.s. 16.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

11.2.5 Mer effektiv hantering av information

Det har inom ramen för vår kartläggning kommit fram att det i flera avseenden behövs en mer effektiv hantering och samordning av den information som kommer Migrationsverket till del.

Migrationsverket har inom ramen för den i avsnitt 11.2.1 nämnda redovisningen av regeringsuppdraget avseende återkallelse av uppehållstillstånd fört fram behovet av att kunna göra vissa stickprovskontroller och/eller riktade insatser främst baserat på information från det myndighetsgemensamma arbetet. Detta för att kunna vara mer proaktiva inför nya ansökningar. Ett sådant arbetssätt behöver i så fall utvecklas inom myndigheten. I samma redovisning förs det även fram att Migrationsverket i dagsläget har flera ingångar per region för tips kopplat till återkallelser av uppehållstillstånd. För att säkerställa en sammanhållen kedja för omhändertagande och tydliga kontaktvägar föreslås att det i stället ska finnas en ingång per region för tips och information kopplat till brott och missbruk. Detta skulle underlätta informationsutbytet och hanteringen av information inom regionen, mellan regionerna samt mellan regionerna och andra avdelningar.[21]

11.2.6 Utökade och förbättrade samarbeten och överenskommelser med andra aktörer

Migrationsverket har fört fram att ett närmare samarbete med dansk gränspolis vore önskvärt i förhållande till ärenden om återkallelser av permanenta uppehållstillstånd vid upphörd bosättning. Många utlänningar reser ut från Sverige via Köpenhamns flygplats, vilket gör att Migrationsverket inte får någon signal om utresan. Verket får i dagsläget enbart signaler av dansk gränspolis när en utlänning som har anlänt till Köpenhamns flygplats har varit utrest under en längre period och reser mot Sverige. Eftersom utresa från Sverige via Köpenhamn är ett vanligt tillvägagångssätt för att motverka att Migrationsverket får kännedom om utresan bedömer verket att ett utökat samarbete och informationsutbyte med dansk gränspolis är önskvärt.

[21] Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m. s. 15 ff.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Migrationsverket har fört fram att den information som verket får från Skatteverket om att en utlänning är föremål för bosättningsutredning ibland sker med viss fördröjning. Enligt Migrationsverket händer det att de informeras om detta först i samband med att personen återvänt och varit i kontakt med verket, trots att han eller hon har varit registrerad som utvandrad hos Skatteverket i flera år. Det finns alltså behov av förbättrade rutiner för Skatteverket att förmedla dessa uppgifter till Migrationsverket.

Vidare har Migrationsverket fört fram att det vore önskvärt att kunna få en notis från en myndighet som har information om att en person varit utrest från Sverige under en längre period, även i de fall när utlänningen inte är registrerad som utvandrad i folkbokföringen.

11.2.7 Behov av att enklare kunna delge beslut om återkallelse av uppehållstillstånd

Migrationsverket har pekat på att det i dagsläget saknas rättsligt stöd för verket att regelmässigt använda exempelvis kungörelsedelgivning av ett beslut om återkallelse av uppehållstillstånd, vilket skulle underlätta för verkets beslut att få laga kraft. Nuvarande ordning innebär att en person vars uppehållstillstånd har återkallats kan ignorera Migrationsverkets brev och därmed få behålla sitt tillstånd. Orsaken är att den enskilde måste ges tillfälle att bemöta uppgifterna innan beslutet får återkallas.

Dessutom har Migrationsverket fört fram att det finns ett behov av att kunna återkalla ett tillstånd när det inte går att komma i kontakt med person som tillståndet gäller. I dagsläget förekommer att vissa utlänningar efter att ha fått del av sitt uppehållstillståndskort (UT-kort) inte går att lokalisera. Eftersom Migrationsverket inte kan komma i kontakt med dessa personer är det problematiskt att återkalla de aktuella tillstånden. Om verket inte kan underrätta personen om ett återkallelsebeslut kan beslutet nämligen aldrig få laga kraft. Det innebär att UT-kortet kan användas för resor inom Schengenområdet under hela giltighetsperioden, trots att personen aldrig har anlänt till Sverige.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

11.2.8 Behov av översyn gällande hanteringen av uppehållstillståndskort

Migrationsverket har även lyft fram att det emellanåt uppstår problem vid Sveriges utlandsmyndigheter i samband med utlämnande av UT-kort till en person som ännu inte har rest till Sverige. I vissa situationer har den aktuella personens nyligen beviljade uppehållstillstånd redan hunnit återkallas när han eller hon hämtar ut UT-kortet. Utlandsmyndigheten måste då ändå lämna ut UT-kortet, eftersom beslutet om återkallelse inte har fått laga kraft. Den aktuella personen är då oförhindrad att resa till Sverige med sitt UT-kort, trots att uppehållstillståndet är föremål för en återkallelseprocess.

11.3 Migrationsverkets behov av åtgärder, metoder och automatiserade system

I föregående avsnitt har vi identifierat Migrationsverkets behov av åtgärder och metoder dels för att följa upp beviljade uppehållstillstånd och kunna återkalla tillstånd när det finns skäl för det, dels av nya automatiserade system eller andra beslutsstöd. Vi kommer nu inom ramen för detta avsnitt att – i enlighet med vårt uppdrag – genomföra en analys av de angivna behoven och hur de bör tas om hand.

11.3.1 Möjlighet till efterkontroll av uppehållstillstånd i fler fall

Bedömning: Migrationsverkets rättsliga möjligheter att efterkontrollera fler typer av uppehållstillstånd behöver förbättras. Förutsättningarna för en sådan reglering behöver därför utredas vidare.

Migrationsverket har i olika sammanhang lyft fram att det saknas uttryckligt lagstöd för verket att initiera efterkontroll av andra ärenden än sådana som rör uppehållstillstånd på grund av arbete. Möjligheten till efterkontroll av beviljade arbetstillstånd återfinns i 6 kap. 6 a § UtlF. Av bestämmelsen framgår att Migrationsverket får kontrollera att den som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

stycket UtlL har påbörjat arbetet inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag och att förutsättningarna för arbetstillståndet enligt den bestämmelsen är uppfyllda under tillståndstiden. Riksrevisionen har också betonat att det faktum att Migrationsverket bara har lagstöd för att på eget initiativ göra efterkontroller av beviljade uppehållstillstånd för arbete innebär att verket först behöver få upplysningar från andra myndigheter eller allmänheten för att kunna initiera en utredning av möjlig återkallelse[22] (se avsnitt 11.2.1).

I samband med införandet av 6 kap. 6 a § UtlF förde regeringen fram att det är viktigt att det skapas förutsättningar för Migrationsverket att kontrollera att det aktuella arbetet påbörjats inom rimlig tid och att villkoren för arbetstillståndet är uppfyllda, inte bara vid tillståndsprövningen, utan också under löpande tillståndstid. Detta för att värna det svenska systemet för arbetskraftsinvandring och motverka utnyttjande av utländsk arbetskraft. Sådana så kallade efterkontroller får också betydelse för möjligheten att återkalla tillstånd och att vidta sanktioner mot arbetsgivare som missbrukar systemet.[23]

Vi bedömer i likhet med Migrationsverket och Riksrevisionen att det i dagsläget saknas en motsvarande generell reglering för att efterkontrollera beviljade uppehållstillstånd. Enligt vår mening kan en bidragande orsak till att en sådan generell reglering saknas sannolikt vara att frågan om återkallelse av uppehållstillstånd inte har varit prioriterad vare sig av regeringen eller Migrationsverket. Sedan våren 2022 har dock Migrationsverket inlett ett arbete för att utveckla hanteringen av återkallelser. I regleringsbrevet för 2023 har regeringen också gett Migrationsverket i uppdrag att prioritera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd.[24] Att återkallelser även fortsatt är en prioriterad fråga för regeringen följer inte minst av att Migrationsverket inom ramen för budgetpropositionen för 2025[25] har tilldelats utökade medel för att arbeta med detta verksamhetsområde (se vidare avsnitt 13.3.1). Det är också en viktig del inom kraftsamlingsuppdraget som vi redogjort för i avsnitt 11.2.2.

Vi menar att ett viktigt verktyg för att Migrationsverket ska kunna återkalla uppehållstillstånd när skäl finns för det är att verket har lagstöd för att kunna genomföra efterkontroller för samtliga

[22] RiR 2023:19 s. 82.
[23] Prop. 2013/14:227 s. 27.
[24] RiR 2023:19 s. 5 f.
[25] Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 8.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

typer av uppehållstillstånd. Genom en sådan bestämmelse skulle Migrationsverket – som Riksrevisionen konstaterat – inte behöva invänta att en impuls kommer från någon utomstående aktör för att inleda ett ärende om återkallelse, utan i stället arbeta mer aktivt med exempelvis stickprovskontroller. På så sätt skulle Migrationsverket ges möjlighet att upptäcka situationer när det finns skäl för återkallelse som annars hade gått obemärkt förbi.

Migrationsverket har fört fram att en nackdel med en utökad möjlighet att efterkontrollera beviljade uppehållstillstånd är att det skulle innebära att fler resurser behövs till handläggningen inom den delen av verksamheten. Dessutom kan handläggningssystem behöva anpassas till de nya behov av användningsområden som en sådan möjlighet innebär. Vi menar att det Migrationsverket för fram är en naturlig följd av ändrade prioriteringar och utökade handlingsmöjligheter för myndigheten. Om befintliga arbetskraftsresurser och systemlösningar inte är tillräckliga för att Migrationsverket på ett ändamålsenligt sätt ska kunna genomföra efterkontroller av beviljade uppehållstillstånd i större omfattning kan rekryteringar och nya systemlösningar därför behövas.

Vi anser sammantaget att fördelarna med en utökad möjlighet för Migrationsverket att efterkontrollera uppehållstillstånd överväger de nackdelar som finns och att det finns ett behov av att vidare utreda förutsättningarna för en sådan reglering.

11.3.2 Behov av nya automatiserade system och beslutsstöd

Bedömning: Även om det finns rättsliga och praktiska utmaningar när det gäller användandet av beslutstöd och automatiserade system är det avgörande att Migrationsverket fortsätter sitt arbete med att analysera behovet och införandet av sådana.

På sikt kommer införandet av sådana system sannolikt att öka kvaliteten och effektiviteten i handläggningen och dessutom motverka att regelverket missbrukas.

Även om Migrationsverket redan använder sig av beslutstöd och automatiserade system i sin handläggning visar vår kartläggning att behovet för och möjligheterna med sådana sträcker sig mycket längre. Det handlar inte enbart om att effektivisera sättet på vilket

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

uppgifter tillförs Migrationsverket i sin handläggning, utan även om att genom beslutstöd öka kvaliteten i besluten. Genom att tillföra sådana system till handläggningen kan tid läggas på rätt saker, vilket möjliggör att handläggningstiden kan kortas ned. Dessutom kan systemen bidra med stöd för beslutsfattaren och i viss mån öka likformigheten i bedömningarna och därmed sannolikheten för att lika fall behandlas lika. Beslutstöd kan därför öka rättssäkerheten.

Vissa rättsliga aspekter att beakta vid användande av automatiska system och beslutsstöd

Även om det finns många stora fördelar med beslutstöd och automatiserade system finns det också en mängd faktorer som måste beaktas inför ett införande. Vi kommer i detta avsnitt belysa några av de aspekter som behöver beaktas särskilt vid framtagandet och användandet av sådana stöd och system. Syftet är att peka på vissa särskilt utmanande områden och inte att tillhandahålla en fullständig analys över de rättsliga hänsynstaganden som måste göras i det enskilda fallet.

Dataskyddsrättsliga utmaningar

När det gäller behandling av personuppgifter måste det dataskyddsrättsliga regelverket beaktas och de krav och eventuella begränsningar som det medför.

I förhållande till helt automatiserat beslutsfattande finns i artikel 22 i dataskyddsförordningen[26] en bestämmelse som begränsar sådana möjligheter. Det finns dock vissa undantag från bestämmelsen, bland annat om det tillåts av relevant lagstiftning och lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen fastställs. Det kan därför nämnas att det av 28 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att beslut får fattas automatiserat.

Enligt artikel 22.4 i dataskyddsförordningen får inte helt automatiserade beslut grunda sig på sådana känsliga personuppgifter

[26] EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

som framgår av artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, däribland sådana om hälsa och religion. Undantagsvis är detta ändå tillåtet, om behandlingen bedöms vara nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Behandlingen ska då stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Begränsningen i artikel 22 i dataskyddsförordningen omfattar *profilering* i form av automatisk behandling av personuppgifter med bedömning av personliga aspekter rörande en fysisk person. Det gäller när behandlingen syftar till att analysera eller förutse aspekter avseende den registrerades arbetsprestation, ekonomiska situation, hälsa, personliga preferenser eller intressen, pålitlighet eller beteende, vistelseort eller förflyttningar. Detta gäller i den mån dessa har rättsverkan rörande honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Undantagsvis är dock sådan behandling tillåten.[27]

När det gäller utvecklandet av AI-modeller kan särskilt nämnas att sådana ofta kräver stora mängder data. Om personuppgifter ingår i den data som ska användas, ska behandlingen vara förenlig med grundläggande principer i dataskyddsförordningen. Det gäller i första hand principen om ändamålsbegränsning (se vidare avsnitt 10.2.2) som kan begränsa hur personuppgifter får behandlas utifrån vilket syfte de från början samlades in. Det nya ändamålet, träning av AI-modell, får inte vara oförenligt med det ursprungliga. Dessutom innebär principen om uppgiftsminimering (se avsnitt 10.2.2) att inte fler personuppgifter än vad som är nödvändigt ska behandlas. Ytterligare en särskild faktor av vikt när det kommer till AI och behandling av personuppgifter är att den registrerades rättigheter enligt dataskyddsförordningen (se avsnitt 10.2.2) måste följas. En av rättigheterna är rätten till information. Eftersom det kan vara svårt att få inblick i och förklara hur en AI-modell fungerar kan det dock vara svårt för den personuppgiftsansvariga att leva upp till informationsplikten vid utveckling eller användning av AI.

Ett problem som kan uppstå vid utveckling och användning av en AI-modell är även att den kan vara partisk, vilket kan få till följd

[27] Se vidare skäl 71 till dataskyddsförordningen.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

att resultaten som modellen producerar diskriminerar individer eller grupper av individer. Detta kan strida mot principen om korrekthet i dataskyddsförordningen (se avsnitt 10.2.2).[28]

AI-förordningen och AI-system inom migrationsområdet

Vid användande av och utvecklande av AI inom en myndighet måste även EU:s AI-förordning[29] beaktas. Förordningen trädde i kraft den 1 augusti 2024 och ska tillämpas fullt ut av EU:s medlemsstater den 2 augusti 2026. Syftet med en EU-gemensam lagstiftning om AI är att säkerställa att användning av AI-system på EU:s inre marknad är säkra, respekterar mänskliga rättigheter och underlättar för innovation och investering inom AI.

AI-förordningen ska reglera utveckling, tillhandahållande och användning av AI med en EU-gemensam lagstiftning. AI-system regleras med en riskbaserad modell där vissa användningsfall ska förbjudas och annat tillåts med restriktioner och krav i form av bland annat tillsyn och registrering. Det är främst AI-system med hög risk som får krav på transparens, kvalitetssäkring och möjlighet till granskning. Det är bara sådana AI-lösningar som omfattas av definitionerna av ”AI-system” eller ”AI-modeller för allmänna ändamål” som måste följa kraven.

AI-förordningen gäller för den som utvecklar, tillhandahåller eller använder AI-system, både inom privat och offentlig verksamhet. Bestämmelserna i AI-förordningen riktas i första hand mot AI-system inom vissa verksamhetsområden och för vissa syften, som till exempel inom bedömningar av människors beteenden, värderingar och för övervakning. Förordningens krav är i första hand inriktade på utveckling, tillhandahållande och användning av AI-system med *hög risk*, bland annat inom migrations-, asyl- och gränskontroll (till exempel automatisk prövning av viseringsansökningar).

Detta innebär att om Migrationsverket skulle använda ett AI-system inom kärnverksamheten, dvs. exempelvis för att bedöma ärenden om uppehållstillstånd, skulle det vara ett så kallat hög risk-

[28] Integritetsskyddsmyndighetens vägledning om GDPR och AI, se https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/vagledning-om-gdpr-och-ai/gdpr-och-ai/, hämtad 2024-12-29.
[29] The Artificial Intelligence Act - Regulation (EU) 2024/1689.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

system, som omgärdas av särskilda krav och är föremål för tillsyn. Det är därför viktigt att inför utveckling av eller införskaffandet av ett sådant system ha AI-förordningens krav i beaktande.

Praktiska utmaningar

Utöver de rättsliga utmaningar som vi har exemplifierat finns även en del praktiska frågor som aktualiseras och som behöver belysas i samband med att behovet av nya beslutstöd och automatiserade system diskuteras.

Till att börja med är en faktor som Migrationsverket har lyft fram att nya systemlösningar kräver resurser. Naturligtvis är sådana systemlösningar förenade med vissa kostnader för bland annat it-utveckling. Detta gäller oavsett om Migrationsverket utvecklar egna system eller stöd eller om verket väljer att köpa in sådana.

En annan faktor är resurser i form av anställda med rätt kunskap och erfarenhet i förhållande till vad varje system kräver. Sådana resurser kan emellanåt vara svåra att få tillgång till eftersom kunskapen är eftertraktad och ibland svår att knyta till sig. Även om det skulle finnas ekonomiska resurser för att köpa in eller utveckla sådana system kan alltså avsaknad av kunskap om desamma utgöra svårigheter och ibland hinder för införandet.

En ytterligare faktor när det särskilt gäller AI-tjänster är att det kan finnas brister i informationskvaliteten som måste hanteras. En AI-modell måste tränas och utvärderas löpande för att säkerställa att informationen som den baseras på håller så pass god kvalitet att den fungerar på avsett sätt. Vidare tillkommer ökade resurser för livscykelhanteringen[30] och förvaltning kopplat till nya stöd och system.

Migrationsverkets pågående arbete

Som nämnts i avsnitt 11.2.2 pågår ett arbete inom Migrationsverket som syftar till att inrätta en enhetlig organisation för att förebygga och motverka missbruk. I Inriktningsbeslutet konstateras att vissa åtgärder behöver vidtas för att möjliggöra inrättandet av organisa-

[30] Livscykelhantering är en strategi som omfattar en noggrant planerad cykel av inköp, uppgraderingar, reparationer och avveckling för datorer och annan hårdvara.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tionen och få ut full effekt av detta. En sådan är att ta fram förutsättningar för en framtidssäkrad lösning kring hur datainsamlingar, datakörningar och analyser kan ske automatiskt och med hjälp av AI.

I delrapporten som ligger till grund för Inriktningsbeslutet[31] anges bland annat att Migrationsverket bör etablera ett mer pålitligt prövningssystem för att säkerställa att det inte kan missbrukas. Ett antal centrala förmågor behöver utvecklas. En sådan förmåga som lyfts fram är den som handlar om att identifiera missbruk. Denna måste enligt Migrationsverket etableras genom tekniska landvinningar (till exempel genom AI/LLM[32]-system), analysförmåga och riskkartläggning som driver kunskap och kompetens på både ett strategiskt och operativt plan. De måste finnas inbyggda i handläggningen av enskilda ärenden genom rätt kompetens och ett utbyggt it-/handläggningsstöd i operativ verksamhet. Mer och bättre bearbetad data måste tillgängliggöras för handläggare och beslutsfattare som i sin tur måste utveckla ökad kunskap inom området. Operationaliseringen av myndighetens organisatoriska kunskap är avgörande för förmågan att upptäcka missbruk och hot. Det framgår vidare av rapporten att arbetet inom myndigheten i dagsläget samordnas med att framtidssäkra informations- och datahantering via det förutsättningsskapande uppdraget *Uppdrag att förbättra och framtidssäkra myndighetens informationshantering med särskilt fokus på myndighetens kraftsamlingsområden*. Detta arbete syftar till att höja myndighetens förmåga och kapacitet att skapa ändamålsenliga kontroller för att förebygga och förhindra missbruk. Exempelvis AI ger stora möjligheter att snabbt och systematisk granska och sammanställa stora mängder data.[33]

Dessutom pågår som tidigare nämnts arbeten inom Migrationsverket i syfte att identifiera hur automatiserade system och beslutstöd kan användas på fler sätt för att effektivisera och förenkla arbetet med handläggningen av olika ärenden. Det gäller exempelvis för att omhänderta information från andra myndig-

[31] Delrapport 1 från kraftsamlingsuppdraget förebygga och motverka missbruk (GD/027/2024), Dnr: 1.3.4-2024-14602, Migrationsverkets inriktning för att upptäcka, förhindra och åtgärda missbruk, s. 13–14.
[32] LLM står i detta sammanhang för Large Language Models – stora språkmodeller.
[33] Delrapport 1 från kraftsamlingsuppdraget förebygga och motverka missbruk (GD/027/2024), Dnr: 1.3.4-2024-14602, Migrationsverkets inriktning för att upptäcka, förhindra och åtgärda missbruk, s. 40.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

heter, som till exempel uppgifter i folkbokföringsdatabasen från Skatteverket.[34]

Slutsats

Migrationsverket har mycket att vinna på en utökad användning av beslutstöd och automatiserade system. Sådana system kan både effektivisera handläggningen – och på så sätt minska handläggningstiderna – och öka kvaliteten i besluten som fattas. Även om sådana stöd och system medför stora fördelar finns det både integritetsrisker och risker för diskriminering kopplade till användningen av dem. Det är därför naturligtvis avgörande att relevanta regelverk beaktas och efterföljs för att motverka att sådana risker förverkligas. En fördjupad rättslig analys behöver göras i förhållande till varje system och stöd som övervägs för att kunna bedöma vilka risker som finns i det enskilda fallet och hur de kan övervinnas.

Vi har i kapitel 10 föreslagit en generell uppgiftsskyldighet för vissa angivna aktörer i förhållande till Migrationsverket. För att en sådan uppgiftsskyldighet ska få ett genomslag fullt ut, samt fungera effektivt och ändamålsenligt, bedömer vi att det är viktigt att automatisering av uppgiftsutlämnandet möjliggörs där så är möjligt. Detta för att så långt som möjligt undvika en ökad administrativ börda för såväl utlämnande aktörer som för Migrationsverket som mottagare. Migrationsverket har även konstaterat att exempelvis användandet av AI-system är en förmåga som behöver utvecklas för att identifiera missbruk av verkets processer.

Även om det finns både rättsliga utmaningar och potentiella praktiska hinder bedömer vi alltså att det är avgörande att Migrationsverket fortsätter sitt arbete med att analysera behovet av införandet av relevanta beslutstöd och automatiserade system. På sikt kommer det sannolikt att öka kvaliteten och effektiviteten i handläggningen och dessutom motverka att processen missbrukas.

[34] Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.s. 16.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

11.3.3 Mer effektiv hantering av information

Bedömning: Migrationsverket behöver analysera vilka arbetssätt och metoder som bör föras in för att på bästa sätt ta hand om och agera på den information som tillförs myndigheten.

Vi bedömer utifrån vår kartläggning att det även finns en stor potential för bättre hantering och uppföljning av information internt inom Migrationsverket. Information som kommer in till myndigheten i form av tips och impulser från myndigheter och andra aktörer kan i många fall vara av stor betydelse för att kunna initiera ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd när det finns skäl för det. Detta inte minst eftersom det i dagsläget inte finns något rättsligt stöd för Migrationsverket att på ett generellt plan själva initiera sådana ärenden.

Att det är viktigt att inkomna tips hanteras på ett effektivt och systematiskt sätt har, som tidigare nämnts i avsnitt 11.2.5, uppmärksammats av Migrationsverket. Vi kan konstatera att detta är en särskild fråga som hanteras inom ramen för Inriktningsbeslutet som vi redogör för i avsnitt 11.2.2. Av rapporten som ligger till grund för Inriktningsbeslutet[35] framgår att Migrationsverket har bedömt att det på kort sikt – utifrån nuvarande förutsättningar – är viktigt att förmågan att komma till rätta med missbruk ökar. Det gäller framför allt att få en effektiv och ändamålsenlig hantering av de signaler Migrationsverket redan i dag får. Kraftsamlingsuppdraget lämnar därför förslag på en sammanhållen inriktning att skapa en kontrollorganisation och en kontrollprocess i syfte att säkerställa att alla tips som kommer in till myndigheten tas om hand, utreds, åtgärdas och följs upp. Det innebär i korthet att:

- upprätta en kontrollorganisation för att säkerställa en reaktiv förmåga att omhänderta alla tips och impulser som inkommer till myndigheten,
- säkerställa att en process för identifiering och åtgärder tillämpas i alla delar av verksamheten,
- genomföra en förbättrad kontroll av identitetshandlingar,

[35] Delrapport 1 från kraftsamlingsuppdraget förebygga och motverka missbruk (GD/027/2024), Dnr: 1.3.4-2024-14602, Migrationsverkets inriktning för att upptäcka, förhindra och åtgärda missbruk, s. 18 ff.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- inrikta och förtydliga Migrationsverkets roll i myndighetssamverkan, och
- etablera en första riskkartläggning för att analysera och skapa kunskap kring hur sökandegrupper, tillvägagångssätt och aktörer formar möjligheter till missbruk och samhällshot.

Vår bedömning är att Migrationsverket i sitt kraftsamlingsuppdrag som Inriktningsbeslutet innefattar tar om hand den problematik gällande samordning och omhändertaganden av tips som tidigare har uppmärksammats inom ramen för det nämnda regeringsuppdraget. En sådan kontrollorganisation som föreslås i förhållande till kraftsamlingsuppdraget bör enligt vår mening fylla en viktig funktion för att på ett effektivt, systematiskt och likvärdigt sätt hantera de tips som kommer in till myndigheten.

Migrationsverket har även, som nämnts i avsnitt 11.2.5, fört fram behovet av att kunna göra vissa stickprovskontroller och/eller riktade insatser baserat på information från det myndighetsgemensamma arbetet. Vi gör samma bedömning som Migrationsverket och menar att verket bör ta om hand alla möjligheter som finns för att arbeta effektivt med den information som kommer in till myndigheter från andra aktörer. Det krävs dock enligt Migrationsverket att arbetssätt för detta utvecklas inom myndigheten. Vi menar att behovet av ett sådant arbetssätt ökar ytterligare med anledning av att den uppgiftsskyldighet vi har föreslagit i kapitel 10, som kommer innebära att än mer information kommer tillföras Migrationsverket från andra aktörer. Ett systematiskt arbetssätt för att ta om hand och hantera sådan information är enligt vår mening avgörande för att den uppgiftsskyldighet vi har föreslagit ska få avsedd effekt. Migrationsverket bör därför vidare analysera vilka arbetssätt och metoder som bör föras in för att på bästa sätt ta om hand och agera utifrån den information som tillförs myndigheten.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

11.3.4 Utökade och förbättrade samarbeten och överenskommelser med andra aktörer

Bedömning: Att Migrationsverket aktivt samarbetar med uppgiftslämnande aktörer är avgörande för att relevant information ska lämnas ut på ett effektivt och systematiskt sätt.

Det finns stora fördelar med ett utökat utbyte av uppgifter mellan Migrationsverket och dansk gränspolis. Möjligheterna till ett sådant utbyte av information bör därför utredas vidare.

Migrationsverket har vid upprepade tillfällen fört fram att det av olika skäl inte alltid finns en fungerande informationsdelning och kommunikation med andra aktörer. Som exempel kan nämnas att Migrationsverket inte alltid informeras i ett tidigt skede av Skatteverket när en utlänning är föremål för en bosättningsutredning där.

Som vi tidigare har konstaterat (bland annat i avsnitt 10.15) är det av stor vikt att Migrationsverket och andra aktörer har ett väl fungerade samarbete som kan ligga till grund för utbyte av information. Inte minst med tanke på att vår i kapitel 10 föreslagna uppgiftsskyldighet syftar till att åstadkomma ökade mängder information från andra aktörer till Migrationsverket behöver det finnas tydliga instruktioner och rutiner till grund för ett ändamålsenligt uppgiftslämnande.

Eftersom mängden och karaktären av uppgifterna varierar stort mellan de olika aktörerna som Migrationsverket behöver information från krävs det en flexibilitet i hur sådana instruktioner och rutiner bör se ut. Det innebär att Migrationsverket enligt vår mening bör se över sina befintliga samarbeten och överenskommelser med de aktörer som redan i dagsläget förser verket med information. Dessutom behöver nya samarbeten utformas med de aktörer som tillkommer som uppgiftslämnare med anledning av vår föreslagna uppgiftsskyldighet.

Vi menar att syftet med dessa samarbeten och överenskommelser är att peka ut vilka uppgifter Migrationsverket behöver och på vilket sätt de ska lämnas ut. Det handlar dels om att tillämpa de rättsregler som ligger bakom utlämnandet korrekt, dels om att få till stånd ett effektivt utlämnande i praktiken. Som exempel kan nämnas att det i förhållande till vår föreslagna uppgiftsskyldighet behöver identifieras vilka uppgifter Migrationsverket behöver från

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

den aktuella aktören. Det behöver dessutom göras en intresseavvägning mellan verkets intressen av uppgiften och det eventuella sekretessintresset och det behöver likaså bedömas om uppgifterna omfattas av ett undantag från utlämnande. Vid mer regelmässiga utlämnanden av uppgifter kan alltså en sådan bedömning göras på förhand. Därtill kommer en bedömning av hur uppgifterna i praktiken bör lämnas ut på bästa sätt, exempelvis genom en fråga/svartjänst, direktåtkomst eller så kallade batch-körningar (se vidare avsnitt 10.16.3). Detta kan innebära att nya systemlösningar behöver tas fram eller befintliga systemlösningar behöver utvecklas för att möjliggöra utlämnande på det sätt som bedöms vara mest ändamålsenligt.

Vi menar alltså att det är avgörande att Migrationsverket utformar sådana samarbeten med aktuella uppgiftslämnare för att uppgifter ska komma Migrationsverket till handa på ett effektivt och systematiskt sätt samt för att undvika onödig administrativ börda i samband med enstaka utlämnanden.

Migrationsverket har vidare fört fram att ett närmare samarbete med dansk gränspolis vore önskvärt i förhållande till ärenden om återkallelser av uppehållstillstånd vid upphörd bosättning. Eftersom utresa från Sverige via Köpenhamns flygplats är ett vanligt tillvägagångssätt för att motverka att Migrationsverket får kännedom om utresan skulle ett sådant samarbete och informationsutbyte med dansk gränspolis vara önskvärt.

Det finns flera skäl för att Migrationsverket behöver information om en utlännings in- och utresor. Att vi föreslår en ny grund för återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av att en utlänning inte har för avsikt att vistas i Sverige är ett sådant skäl. Vi ser därför i likhet med Migrationsverket att det skulle finnas stora fördelar med ett utökat utbyte av uppgifter med dansk gränspolis, i den mån det finns rättsliga och praktiska förutsättningar för detta. Vi förespråkar därför att möjligheterna till ett sådant utbyte av information utreds vidare.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

11.3.5 Ett mer effektivt tillvägagångssätt för att delge beslut om återkallelse av uppehållstillstånd

Bedömning: Migrationsverket behöver fortsätta sitt arbete med att se över hur delgivningsförfarandet kan effektiviseras.

Migrationsverket har pekat på att det i dagsläget saknas rättsligt stöd för verket att regelmässigt använda exempelvis kungörelsedelgivning av ett beslut om återkallelse av uppehållstillstånd för att deras beslut ska kunna få laga kraft. Nuvarande ordning innebär att en person vars uppehållstillstånd har återkallats kan ignorera Migrationsverkets brev och därmed få behålla sitt tillstånd.

Även Riksrevisionen har konstaterat att Migrationsverket inte fullt ut utnyttjar de möjligheter till delgivning som delgivningslagen medger. Beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd får inte alltid laga kraft. Det beror ofta på att Migrationsverket inte lyckas delge den berörda personen beslutet. Det leder till att personerna får fortsätta resa in och vistas i Sverige och Schengenområdet samt ta emot offentlig service och förmåner som de inte längre borde ha rätt till.[36]

Enligt Riksrevisionens rapport saknar nästan hälften av alla beslut om återkallelse av uppehållstillstånd registrering av antingen delgivning eller laga kraft. Vi menar att det är orimligt höga siffror och anser i likhet med Riksrevisionen att det är starkt motiverat att se över vilka åtgärder som kan bidra till ett mer effektivt tillvägagångssätt för att delge beslut om återkallelse av uppehållstillstånd. Som Riksrevisionen också konstaterar innebär det annars att Migrationsverket lägger ned arbete med utredning av återkallelse av ett uppehållstillstånd i onödan och att personer som egentligen saknar rätt att vistas i Sverige – och inom Schengen-området – fortsatt får göra det.

Riksrevisionen har pekat på att Migrationsverket inte alltid väljer det mest effektiva sättet att delge ett beslut på.[37] Delgivning är ett sätt för myndigheter att säkerställa att den som berörs av ett ärende har fått del av ett beslut eller annan viktig information. Det finns många olika sätt att delge handlingar. Myndigheten ska välja

[36] RiR 2023:19 s. 6 f. och 81.
[37] RiR 2023:19 s. 57.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

en lämplig form för delgivningen.[38] För Migrationsverket kan till exempel följande alternativa sätt vara aktuella.

- *Förenklad delgivning* innebär att myndigheten skickar beslutshandlingen till personen i fråga, och nästa arbetsdag skickar ett kontrollmeddelande om att handlingen har skickats. Ett kontrollmeddelande behöver inte skickas om handlingen skickas på elektronisk väg. Mottagaren behöver inte skicka in något bevis på att handlingen har mottagits.
- *Kungörelsedelgivning* sker genom att beslutshandlingen hålls tillgänglig hos myndigheten eller på annan plats. Ett meddelande om detta och om handlingens huvudsakliga innehåll ska publiceras i Post- och Inrikes Tidningar och, om det finns skäl till det, i en lokaltidning.[39]

Riksrevisionen har rekommenderat Migrationsverket att effektivisera arbetet med delgivning och vidta åtgärder för att fler beslut ska få laga kraft.

Mot den bakgrund som angetts är det enligt oss uppenbart att det finns starka skäl för att se över hur delgivningsförfarandet kan effektiviseras i syfte att förbättra förutsättningarna för att beslut om återkallelse av uppehållstillstånd ska få genomslag i praktiken. Ett sådant arbete är redan påbörjat inom Migrationsverket. Av Inriktningsbeslutet framgår att Riksrevisionens i nämnda granskning ställer Migrationsverket inför flera strategiska avväganden. Det anges att det pågår ett internt arbete med att balansera behovet av att öka prioriteten för återkallelseärenden samtidigt som verket utvecklar automatiserade system för effektivare efterkontroller och delgivning. Efter fråga från oss anger Migrationsverket även att det pågår en översyn över vilka möjligheter som verket har när det gäller att använda sig av olika typer av delgivningssätt, exempelvis kungörelsedelgivning. Det delgivningssättet använder Migrationsverket redan nu i samband med ärenden om upphörd bosättning och permanenta uppehållstillstånd. Däremot är det i dagsläget inte klarlagt vilka möjligheter Migrationsverket har i förhållande till delgivning i ärenden om tillfälliga uppehållstillstånd.

[38] Se 2 § tredje stycket delgivningslagen (2010:1932). Se även Domstolsverket, ”Delgivning”, hämtad 2025-01-02 samt Skatteverket, ”Delgivningssätt”, hämtad 2025-01-02.
[39] Förenklad delgivning används normalt sett inte till personer som är bosatta utomlands även om det förhållandet inte utgör ett absolut hinder, se NJA 2006, s. 588.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Vi menar att det är av stor vikt att Migrationsverket fortsätter sitt påbörjade arbete med att klargöra vilka möjligheter som står till buds när det gäller delgivningssätt, inte minst i förhållande till beslut om återkallelse av uppehållstillstånd. Detta för att möjliggöra att sådana beslut som fattas får ett ökat genomslag i praktiken.

11.3.6 Behov av översyn gällande hanteringen av uppehållstillståndskort

Bedömning: Hanteringen av uppehållstillståndskort behöver utredas vidare i Migrationsverkets fortsatta utvecklingsarbete.

Migrationsverket har inom ramen för vår kartläggning uppmärksammat oss på det bekymmer som orsakas av att gällande rätt innebär att UT-kort lämnas ut av utlandsmyndigheterna trots att det aktuella uppehållstillståndet har återkallats. Vi bedömer dock att vi saknar förutsättningar för att inom ramen för den tillgängliga utredningstiden göra de fördjupade analyser som krävs för att utreda frågan fullständigt.

Vi bedömer därför att frågan behöver utredas och analyseras vidare i Migrationsverkets fortsatta utvecklingsarbete. Migrationsverket har därefter möjlighet att lämna eventuella önskemål om författningsändringar som kan möjliggöra nödvändig och ändamålsenlig kontroll och regelefterföljd.

11.3.7 En återkommande uppgiftsskyldighet för utlänningar med uppehållstillstånd

Bedömning: En återkommande uppgiftsskyldighet bör införas.

Det krävs dock ytterligare utredning av de rättsliga frågorna och en översyn samt analys av Migrationsverkets organisatoriska och systemtekniska förutsättningar.

Som vi flera gånger tidigare har konstaterat är Migrationsverket beroende av korrekt, uppdaterad information om en utlänning för att kunna fatta riktiga beslut i ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning. Även om information

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

som hämtas från andra myndigheter och aktörer är viktig är de uppgifter som lämnas av utlänningen själv generellt sett av stor betydelse. Detta gäller inte minst vid en förstagångsansökan om uppehållstillstånd, eftersom myndigheterna i det skedet sällan har tillgång till några uppgifter om sökanden.

I samband med ärenden om förlängning av uppehållstillstånd uppstår också ett behov av information i syfte att kontrollera att förutsättningarna för ett uppehållstillstånd är uppfyllda. Det kan vara tidskrävande att i varje enskilt fall kontrollera relevanta uppgifter mot aktuella aktörer. När Migrationsverket får information från andra myndigheter efter förfrågan kan det någon gång tillkomma ytterligare information om en person som inte är av intresse för det aktuella förlängningsärendet, dvs. så kallad överskottsinformation. Principen om uppgiftsminimering (se vidare avsnitt 10.2.2) innebär dock att förekomsten av onödig överskottsinformation ska undvikas så långt som möjligt.

I syfte att effektivisera arbetet med att löpande kontrollera om en utlänning fortfarande uppfyller kraven för sitt uppehållstillstånd har vi analyserat möjligheten till en ordning som innebär att utlänningen själv, med viss regelbundenhet, ska lämna relevanta uppgifter till Migrationsverket. Utöver det regelbundna uppgiftslämnandet skulle det även kunna ske på begäran av Migrationsverket när det finns särskild anledning till det. Syftet skulle vara att löpande kontrollera utlänningens status och övriga omständigheter utifrån hans eller hennes tidsbegränsade uppehållstillstånd. Detta med utgångspunkten att bedömningen ska kunna göras enbart utifrån utlänningens egna uppgifter. För att detta inte ska medföra merarbete för Migrationsverket bör ett sådant uppgiftslämnande som huvudregel ske i samband med att utlänningens uppehållstillstånd ska förlängas, vilket skulle innebära att Migrationsverket inför ett sådant beslut har tillgång till uppdaterade uppgifter.

Inom ramen för en sådan uppgiftsskyldig skulle en utlänning få lämna uppgifter till Migrationsverket för att bevisa att förutsättningarna för tillståndet i fråga fortfarande föreligger. Det skulle kunna röra sig om uppgifter om utlänningens

- bostadsadress och faktiska vistelseplats i Sverige,
- arbetsgivare eller näringsverksamhet,
- inkomster av tjänst- och näringsverksamhet,

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- tillgångar och skulder i Sverige och i utlandet,
- eventuella bidrag från stat, region och kommun,
- familjeförhållanden och förekommande anknytningspersoner,
- möjligheter till egen eller annans försörjning,
- tillgång till en gällande heltäckande sjukförsäkring,
- pågående och planerade studier och studieresultat, och
- pågående eller avslutade mål eller ärenden vid domstol i Sverige eller utlandet som berör utlänningen eller hans eller hennes nära anhörig personligen.

En ytterligare möjlighet är att föreskriva att utlänningen i samband med att uppgifterna lämnas också ska uppge den eller de adresser i Sverige där han eller hon kan ta del av Migrationsverkets föreläggande och beslut. Det skulle dels kunna öka Migrationsverkets möjlighet att få kontakt med och delge utlänningen, dels att få indikationer om att det finns anledning att utreda om förutsättningarna för det aktuella tillståndet föreligger.

För att en lösning med en sådan återkommande uppgiftsskyldighet för utlänningen ska bidra till en mer effektiv handläggning och inte bli en administrativ börda för Migrationsverket krävs att verket ska kunna utgå från att de uppgifter utlänningen lämnar är riktiga. En sådan uppgiftsskyldighet behöver därför förenas med konsekvenser om oriktiga uppgifter lämnas. Vår mening är att en sådan lösning bör kunna vara att ett uppehållstillstånd ska återkallas för den utlänning som lämnar oriktiga uppgifter till Migrationsverket inom ramen för den återkommande uppgiftsskyldigheten. Detsamma skulle gälla den utlänning som utelämnar uppgifter som han eller hon känt till eller borde känna till och som är av särskild betydelse för prövningen av tillståndets fortsatta giltighet eller som inte lämnat de fullständiga uppgifter som Migrationsverket begärt att han eller hon ska lämna. Genom en sådan ordning bör utgångspunkten kunna vara att Migrationsverket kan förlita sig på att lämnade uppgifter är korrekta och att den kontroll som behöver ske kan göras genom stickprov.

Vi anser att en sådan uppgiftsskyldighet som vi har beskrivit skulle kunna bidra med stora effektivitetsvinster för Migrations-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

verket. Detta eftersom det är utlänningen som företrädesvis står för uppgiftslämnandet. Dessutom kan Migrationsverket – utifrån risken för återkallelse vid felaktigt uppgiftslämnande – lita på att uppgifterna stämmer och endast i undantagsfall stämma av uppgifterna mot andra myndigheter och andra aktörer. Att Migrationsverket i regel inte behöver begära information från en tredje part innebär även integritetsmässiga fördelar, eftersom det minskar risken för att överskottsinformation tillförs verket.

En sådan uppgiftsskyldighet kräver dock stora förändringar, inte enbart av rättslig natur, utan även bland annat organisatoriskt och systemtekniskt inom Migrationsverket. Det innebär att det skulle krävas såväl ett omfattande arbete som ökade resurser innan en sådan ordning kan bli verklighet. Vi bedömer dock att det finns goda skäl att vidare utreda hur en sådan uppgiftsskyldighet som vi här analyserat skulle kunna genomföras och på sikt möjliggöra ett mer effektivt och systematiskt tillvägagångssätt för att säkerställa att förutsättningarna för beviljade uppehållstillstånd fortsatt föreligger.

11.3.8 Återkallelse av uppehållstillstånd när ursprungliga skyddsskäl inte länge föreligger

Bedömning: 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 ska belysas inom ramen för ett annat uppdrag.

Enligt våra direktiv ska vi även 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. I direktiven framhålls att det finns 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.

Till att börja med kan vi, när det gäller frågan om återkallelse av uppehållstillstånd i sig, konstatera att det även framgår av våra direktiv att det inte ingår i vårt uppdrag att se över bestämmelser

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

om återkallelse av uppehållstillstånd för skyddsbehövande. Dessutom har vi tidigare i vårt betänkande kommit fram till att den kommande skyddsgrundsförordningen innebär att det inte är ändamålsenligt att se över bestämmelser som rör uppehållstillstånd för skyddsbehövande (se vidare avsnitt 8.2).

Frågan är då vidare vilka andra slags åtgärder, utöver ändringar i lagstiftningen, som skulle kunna leda till återkallelse i fler fall när en utlännings ursprungliga skyddsskäl inte längre föreligger. Migrationsverket har inte inom ramen för vår kartläggning fört fram några specifika behov av åtgärder i det avseendet.

En tänkbar åtgärd skulle dock som vi ser det kunna vara att Migrationsverket på ett mer effektivt sätt ges information om att en utlänning – trots uppgivna skyddsskäl i förhållande till ett visst land – besöker det aktuella landet. Sådan information skulle kunna ge en indikation på att de ursprungliga skyddsskälen inte längre föreligger och att han eller hon därför inte längre ska anses vara flykting eller alternativt skyddsbehövande (jämför 4 kap. 5 § första stycket 1 och 5 a § första stycket UtlL).

Vi kan dock konstatera att regeringen den 5 december 2024 gav Migrationsverket och Polismyndigheten i uppdrag att inom ramen för gällande regelverk utarbeta gemensamma rutiner och samarbetsformer för informationsöverföring beträffande utländska medborgare som har beviljats flyktingstatus eller alternativ skyddsstatus och som reser till det land gentemot vilket asylskälen har prövats. Migrationsverket ska i samverkan med relevanta utlandsmyndigheter ta fram rutiner för motsvarande informationsöverföring från svenska utlandsmyndigheter till Migrationsverket och utveckla arbetssätt för att omhänderta informationen i sin verksamhet. Myndigheterna får lyfta in närliggande frågor i arbetet, till exempel sådana som omfattas av regeringens uppdrag till Migrationsverket att förhindra, upptäcka och åtgärda missbruk av systemet med den reglerade invandringen.

Vår bedömning blir därför att det är mest ändamålsenligt att sådana åtgärder som våra direktiv pekar på i förhållande till utlänningar vars skyddsskäl inte länge föreligger ska tas om hand inom ramen för det uppdraget. Vi bedömer därför att det saknas skäl att mer utförligt analysera frågan inom ramen för denna utredning.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

11.4 Slutsats

Vår kartläggning ger uttryck för att Migrationsverket har behov av flertalet åtgärder och metoder för att regelbundet följa upp beviljade uppehållstillstånd och återkalla tillstånd när det finns skäl för det.

Flera av de behov av metoder och åtgärder som Migrationsverket har gett uttryck för tas om hand inom ramen för Inriktningsbeslutet och kraftsamlingsuppdraget. Det gäller bland annat en bättre metod för att ta om hand tips från utomstående aktörer och analyser över hur AI kan förbättra förmågan att identifiera missbruk av systemet.

En del åtgärder är enligt vår mening helt avgörande för att utbyte av information mellan Migrationsverket och uppgiftslämnande aktörer ska kunna fungera på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det gäller att utarbeta väl fungerande samarbeten med uppgiftslämnande aktörer, systemlösningar som möjliggör digitala, systematiska och regelbundna överföringar av information från dessa till verket liksom sådana som tar om hand informationen internt.

Vissa åtgärder ser vi som mycket viktiga för att Migrationsverket ska kunna ha möjlighet att återkalla fler uppehållstillstånd där det finns skäl för det. För det första gäller det en rättslig möjlighet att efterkontrollera samtliga typer av uppehållstillstånd. Utöver att undersöka de rättsliga förutsättningarna för en sådan möjlighet till efterkontroll behöver de rent organisatoriska förutsättningarna inom Migrationsverket analyseras. Orsaken är att ökade rättsliga förutsättningar för efterkontroll av uppehållstillstånd skulle innebära en ökad vikt på återkallelseärenden, vilket kan leda till omfördelning av resurser. För det andra skulle ett utökat samarbete med den danska gränspolisen kunna bidra med viktig information om en utlännings in- och utresor. Denna fråga är dock komplex, bland annat, eftersom den inkluderar samarbete med en polismyndighet som står under ett annat lands lagstiftning. Gällande dessa nämnda åtgärder krävs fördjupad utredning av sådan omfattning att det inte får anses rymmas inom ramen för vårt uppdrag.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

12.1 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

De nya och ändrade författningsbestämmelser som vi föreslår bör träda i kraft så snart som möjligt. Vår utredning är dock en av ett drygt tiotal utredningar med anknytning till migrationsområdet och för vår utredning näraliggande frågor om bland annat informationsutbyte mellan myndigheter. De olika utredningarnas förslag kommer relativt samtidigt att bli föremål för remissförfarande och de olika författningsförslagen ska samordnas i den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet med efterföljande riksdagsbehandling. Vidare ska berörda myndigheter, inte minst Migrationsverket och Polismyndigheten, anpassa sina respektive verksamheter till de nya bestämmelserna. Det innebär, som vi närmare redovisar i bland annat kapitel 11, inte minst behov av upparbetade handläggningsrutiner, myndighetsföreskrifter och olika tekniska lösningar. Vi anser därför att de författningsbestämmelser som vi föreslår inte rimligen kan träda i kraft tidigare än den 1 juli 2026.

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

12.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Äldre föreskrifter om återkallelse av uppehållstillstånd för en utlänning ska fortsatt tillämpas på ett sådant tillstånd som beslutats före utgången av juni 2026.

Äldre föreskrifter ska tillämpas vid prövning av fråga om en utlänning får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket före utgången av juni 2026.

Inom förvaltningsrätten är huvudregeln att rättstillämparen ska tillämpa den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen, om inte något annat är föreskrivet. Det innebär att nya processuella och materiella bestämmelser ska tillämpas från tidpunkten för ikraftträdande även i ärenden och mål som vid denna tidpunkt är öppna.[1] Inom förvaltningsrätten finns det inte något förbud mot retroaktiv lagstiftning. Regeringsformen uppställer endast förbud mot retroaktivitet för bestämmelser som utgör straffbud eller som reglerar skatt- och avgiftsskyldighet.[2] Samtidigt kan en tillbakåtverkande effekt av en ny författningsreglering, som enskilda inte kunnat förutse, i vissa fall vara svårt att förena med legalitetsprincipens krav på förutsebarheten i lagstiftningen. Även om det alltså inte finns något uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning kan det därför vara påkallat med en viss försiktighet med att införa materiella lagbestämmelser som blir tillämpliga på enskildas rättigheter eller skyldigheter som uppkommit före ikraftträdandet. Högsta förvaltningsdomstolen har bland annat uttalat att försiktighet bör iakttas när det gäller att ställa upp en generell princip för hur författningsändringar ska tillämpas – i avsaknad av några särskilda övergångsbestämmelser – som träder i kraft någon gång mellan tidpunkten för de händelser som ska prövas eller den ansökan som gjorts och tidpunkten för själva prövningen.[3]

Våra förslag med framför allt ett återinfört tydligt definierat vandelskrav, förtydligade krav för att ges tidsbegränsade uppehållstillstånd och utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd innebär en skärpning av regelsystemet. Det finns starka skäl utifrån

[1] RÅ 1988 ref. 132.
[2] 2 kap. 10 § RF.
[3] RÅ 1996 ref. 57.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

vad som anförs i direktiven för utredningen att våra förslag får genomslag så snart som möjligt.[4]

Det finns dock som tidigare nämnts anledning att iaktta viss försiktighet i fråga om att införa bestämmelser som är tillämpliga på enskildas rättigheter och skyldigheter som uppkommit före ikraftträdandet. Det gäller givetvis när det vid en direkt tillämpning av den nya lagstiftningen kommer att ges betydelse åt omständigheter som skulle vara till nackdel för den enskilde.[5] Men även bortsett från effekten för den enskilde av en direkt tillämpning måste denna uppfylla krav på rättssäkerhet och rättvisa. Av särskilt intresse här är det bekymmersamma förhållandet ur rättssäkerhetssynpunkt som kan uppkomma genom att handläggningstiden i någon instans gör att tidpunkten för ikraftträdandet för den nya bestämmelsen kommer att passeras under ärendet eller målets handläggning. Det är vidare ur rättvisesynpunkt tveksamt om lika fall behandlas olika till följd av att ett beslut som grundar sig på äldre bestämmelser hinner få laga kraft före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna[6]. Att en enskild – genom att överklaga ett beslut som fattats med stöd av äldre bestämmelser – skulle riskera att hamna i en sämre situation är naturligtvis något som om möjligt ska undvikas. Av intresse i detta sammanhang är att Högsta domstolen, med anledning av frågan om direkt tillämpning av materiella lagändringar i förvaltningsrättslig lagstiftning, har uttalat att prövningen i varje aktuellt fall måste ske med hänsyn tagen till proportionalitet och till den enskildes rätt till en rättvis rättegång.[7]

Utifrån de grundläggande rättsliga överväganden som här redovisats för finns det därför starka skäl som talar mot att låta de lagbestämmelser som vi föreslår beträffande uppehållstillstånd få direkt effekt. Dessutom kan det förhållande att äldre föreskrifter ska gälla för ansökningar som kommit in till Migrationsverket före ikraftträdandet ge en bättre förutsägbarhet för den som ansöker om ett uppehållstillstånd. Vidare kan en direkt tillämpning också innebära en i vart fall övergångsvis större arbetsbörda för Migrationsverket, genom att inneliggande ärenden behöver kompletteras med ytterligare underlag. Detta skulle innebära ett merarbete som sannolikt är mer tidskrävande än det som följer av att, under en

[4] Se bilaga 1 till betänkandet.
[5] RÅ 1996 ref. 57, RÅ 2000 ref. 11 och RÅ 2003 ref. 88.
[6] RÅ 2003 ref. 88 och RÅ 2004 ref. 82.
[7] Jfr rättsfallet Det lagligförklarade vattenkraftverket NJA 2020 s. 285 p. 16.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

övergångstid, samtidigt handlägga ärenden enligt såväl äldre som ny lagstiftning.

Vår slutsats blir därför – främst utifrån den enskildes intresse av rättssäkerhet – att äldre föreskrifter om återkallelse av uppehållstillstånd för en utlänning fortsatt ska tillämpas på ett sådant tillstånd som beslutats av Migrationsverket eller en migrationsdomstol före ikraftträdandet av de bestämmelser vi föreslår. Vidare ska också äldre föreskrifter tillämpas vid prövning av fråga om en utlänning får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket före ikraftträdandet av de nya bestämmelser som vi föreslår. Det innebär även att beslut i ärenden som handlagts enligt äldre lagstiftning, och som därefter överklagas till en migrationsdomstol, också fortsättningsvis kommer att prövas enligt de äldre bestämmelserna.

Vi föreslår därför övergångsbestämmelser i enlighet med det anförda.

13 Analys av förslagens konsekvenser

13.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av de lämnade förslagen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning[1] samt ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Därutöver ska viktiga ställningstaganden som vi gjort vid utformningen av förslagen beskrivas, liksom alternativa lösningar som övervägts och skälen till att de har valts bort. Vi ska genomgående ha ett barnrättsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn. Dessutom ska vi redogöra för förslagens förenlighet med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Slutligen ska vi även analysera och redovisa förslagens eventuella konsekvenser för utanförskap och utanförskapsområden.

Vi har i anslutning till respektive förslag redogjort för vilka problem förslaget syftar till att lösa samt vad som ska uppnås med lagändringen. I anslutning till respektive förslag finns också överväganden kring alternativa sätt att uppnå det önskade resultatet i den mån sådana har varit möjliga att identifiera.

[1] Utredningen tillsattes innan ändringarna i kommittéförordningen trädde i kraft den 6 maj 2024. I enlighet med p. 2 i övergångsbestämmelserna till dessa ändringar tillämpar utredningen 14–15 a §§ i kommittéförordningen i lydelse innan ikraftträdandet och därmed också den numera upphävda förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Se också p. 2 i övergångsbestämmelserna till den nu gällande förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

13.2 Samhällsekonomiska effekter av våra förslag

Bedömning: Förslagen kommer att innebära vissa ökade kostnader för bland annat verkställighet och förvar, men också sannolikt medföra samhällsekonomiska besparingar på sikt.

Vi har ett mycket brett uppdrag som syftar till att utöka förutsättningarna för att avvisa utlänningar samt till att neka och återkalla uppehållstillstånd, bland annat på grund av bristande vandel. Dessutom syftar uppdraget till att öka Migrationsverkets tillgång till information för att verket ska kunna avgöra sådana ärenden baserat på ett bättre underlag. Vi lämnar också ett antal förslag som syftar till att uppnå dessa effekter.

Samhällsekonomiska effekter av våra förslag är av flera olika skäl mycket svåra att överblicka. Till att börja med är det svårt att beräkna vad det innebär för kostnader för samhället att de förutsättningar som våra förslag är tänkta att utöka inte redan föreligger. Vad det exempelvis i dagsläget kostar att inte kunna återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som har vandelsanmärkningar varierar naturligtvis från fall till fall. Att en person systematiskt utnyttjar välfärdssystemet kan exempelvis vara mycket kostsamt för samhället. Detsamma gäller när en person begår brott, vilket kan vara mycket kostsamt dels för våra rättsvårdande myndigheter, dels för aktuella brottsoffer.

På samma sätt är det mycket svårt att beräkna vad kostnaden innebär att Migrationsverket inte får tillgång till relevant information som skulle kunna leda till att ett uppehållstillstånd nekas eller återkallas när det finns skäl för det. Det handlar om rent hypotetiska frågeställningar i enskilda fall, som exempelvis hur mycket pengar samhället hade kunnat spara om en viss person inte hade beviljats ett uppehållstillstånd och därmed inte i praktiken kunnat begå brott här. Att beräkna alternativkostnaden för ett läge då våra förslag inte skulle genomföras har därför inte varit möjligt.

Sammantaget innebär flera av våra förslag dock utökade möjligheter för beslutande myndigheter att avvisa en utlänning samt att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd när det finns skäl för det. Bland annat ska en utlännings bristande vandel, utöver brottslighet, kunna leda till ett sådant beslut. Våra förslag om en generell upp-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

giftsskyldighet mot Migrationsverket ökar förutsättningarna för att verket ska fatta sådana beslut på ett korrekt underlag.

13.2.1 Effekter av förslag om ökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd

Förslagen i kapitel 5, 6 och 9 innebär som tidigare nämnts utökade förutsättningarna för att neka och återkalla uppehållstillstånd, bland annat på grund av bristande vandel. Det kommer att leda till att fler beslut fattas om nekande av uppehållstillstånd, och att fler uppehållstillstånd återkallas. I avsnitt 13.3.1 kommer vi närmare analysera de konsekvenser som våra förslag kommer att få när det gäller kostnader för Migrationsverket. I avsnitt 13.3.2 kommer detsamma göras i förhållande till Polismyndigheten. Dessutom kommer även konsekvenser särskilt behandlas avseende de övriga aktörer som föreslås omfattas av vår generella uppgiftsskyldighet mot Migrationsverket, se avsnitt 13.3.3-13.3.6. Förslagen kan dock även väntas få effekter av samhällsekonomiska slag, vilket redovisas i detta avsnitt.

Förslagen kommer medföra samhällsekonomiska kostnader …

Att fler beslut om nekande och återkallelse av uppehållstillstånd fattas av Migrationsverket får till följd att fler utlänningar kommer att utvisas från Sverige. Det leder till ökade kostnader för verkställighet som belastar dels Polismyndigheten, som vanligtvis är den myndighet ansvarar för verkställigheten av besluten, dels Kriminalvården, som normalt sett ombesörjer transporterna till destinationslandet.

Ett ökat antal utvisningar till följd av återkallelse av uppehållstillstånd kan medföra att fler utlänningar tas i förvar och, följaktligen, ökade kostnader med anledning av detta. Ett beslut om förvar verkställs av Migrationsverket. Det kommer alltså sammantaget uppstå ökade kostnader för ärenden som gäller återvändande av de utlänningar som har fått ett beslut om återkallelse av uppehållstillstånd, eller som nekas ett förnyat tillstånd. Av Migrationsverkets statistik framgår att snittkostnaden för ett ärende om återvändande för år 2024 var 21 500 kronor.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Det är förenat med stora svårigheter att uppskatta hur många fler nekande och återkallelser av uppehållstillstånd våra förslag kommer leda till. Detsamma gäller därmed hur många fler ärenden om återvändande som förslagen kommer att föranleda. Att sådana ärenden kommer öka är dock med största sannolikhet fallet, och därmed också de därtill hörande kostnaderna.

…men också besparingar

Genom att utlänningar som begår brott och i övrigt uppvisar en bristande vandel mister sina uppehållstillstånd, och i förlängningen utvisas ur landet, görs samhällsekonomiska besparingar på flera områden. Inom det allmänna berörs företrädesvis rättsväsendet. Ett uppehållstillstånd kan nämligen enligt våra förslag återkallas bland annat på den grunden att utlänningen har gjort sig skyldig till brottslighet, såväl här i landet som utomlands.

Mindre allvarlig brottslighet för vilken påföljden stannat vid böter kommer också, tillsammans med andra vandelsanmärkningar, efter en sammantagen bedömning kunna leda till återkallelse av uppehållstillstånd. Detsamma gäller när en utlänning ansöker om uppehållstillstånd, eller om förnyat uppehållstillstånd. Den utlänning som har gjort sig skyldig till brott kommer genom våra förslag alltså att i ökad utsträckning kunna få sitt uppehållstillstånd återkallat vilket i sin tur innebär att personen i fråga som huvudregel ska utvisas. Det är rimligt att anta att en inte obetydlig andel av de som kommer att utvisas skulle ha gjort sig skyldiga till nya brott i Sverige om de hade fått stanna kvar. Förslagen kan därmed förväntas innebära att de brottsutredande myndigheterna och domstolarna besparas kostnader för att utreda och lagföra brott samt att Kriminalvården besparas kostnader för anstaltsplaceringar och verkställighet av andra påföljder.

Vidare föreslår vi att även andra vandelsanmärkningar kan beaktas inom ramen för ett ärende om uppehållstillstånd. Det kan exempelvis röra sig om anmärkningar i form av utnyttjande av välfärdssystemet eller omfattande skulder till det allmänna. Ett sådant beteende belastar naturligtvis det allmänna i flera olika avseenden. Genom möjligheten att lägga sådan typ av bristande vandel till grund för nekande och återkallelse av uppehållstillstånd motverkar det att ut-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

länningen i fråga även i framtiden skulle ägna sig åt sådant beteende i Sverige. Förslagen kan därför i viss mån förväntas leda till besparingar inom exempelvis socialförsäkringssystemet. Dessutom kan risken att uppehållstillståndet återkallas, eller att förnyat tillstånd inte beviljas, på grund av bristande vandel i sig vara en avhållande faktor.

Några realistiska beräkningar eller uppskattningar av de positiva ekonomiska effekterna av förslagen kan enligt vår bedömning knappast anges. Vilka effekter våra förslag kommer att få är beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Att våra föreslagna bestämmelser om möjlighet att beakta en utlännings bristande vandel vid ansökan eller återkallelse av uppehållstillstånd inte är tvingande för Migrationsverket gör det än mer svårt att bedöma i vilken grad de kommer att tillämpas. Även om utgångspunkten är att bestämmelserna kommer tillämpas innebär möjligheten att beakta olika omständigheter i det enskilda fallet en flexibilitet i praktiken. Det är därför inte möjligt att ange i vilken utsträckning som våra förslag kommer att leda till att fler beslut om nekande eller återkallelse av uppehållstillstånd.

13.2.2 Effekter av förslag om möjlighet till avvisning i fler fall

Våra förslag kommer innebära utökade förutsättningar för att avvisa utlänningar på grund av brottslighet och annan bristande vandel. Att detta i viss mån kommer innebära ökade kostnader för Migrationsverket och Polismyndigheten framgår och utvecklas nedan i avsnitt 13.3.1 och 13.3.2.

Förslagen kan dock även innebära positiva samhällsekonomiska effekter. Även om det av naturliga skäl är förenat med svårigheter att mer konkret beräkna, är det sannolikt att samhället kan besparas betydande kostnader genom att personer som annars skulle ha begått brott eller på annat sätt belastat samhället negativt i stället avvisas. Vi gör därför bedömningen att våra förslag om ökade möjligheter att avvisa utlänningar bör medföra positiva samhällsekonomiska effekter som överstiger eventuella negativa effekter i form av kostnader för beslutande myndigheter.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

13.2.3 Effekter av ett utökat informationsutbyte

Vårt förslag i kapitel 10 om utökat informationsutbyte kommer att leda till att Migrationsverket får tillgång till mer information om utlänningar som vissa angivna aktörer förfogar över. Detta bör öka Migrationsverkets förutsättningar att fatta välgrundade beslut om avvisning och uppehållstillstånd samt att återkalla uppehållstillstånd när det finns skäl för det.

Det saknas tillförlitliga uppgifter om hur stort mörkertalet är gällande hur många utlänningar som skulle kunna antas avvisas, nekas uppehållstillstånd eller få sitt uppehållstillstånd återkallat om Migrationsverket hade haft bättre tillgång till relevant information. I vilken utsträckning förslagen kommer att få avsedda effekter är därför inte möjligt att kvantifiera.

13.3 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av våra förslag är sammantaget svåra att kvantifiera. Det beror dels på de faktorer som beskrivits i avsnitt 13.2, dels på att flera av de förslag som vi lämnar innebär nya möjligheter att neka eller att återkalla ett uppehållstillstånd. Den totala kostnaden, tillika besparingen, som våra förslag medför kan därför vara beroende av i vilken utsträckning Migrationsverket kommer att utnyttja dessa möjligheter. Även vilket genomslag vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet får i praktiken har betydelse för om det främst är fler ärenden om nekande av uppehållstillstånd, eller återkallelse av uppehållstillstånd, som blir effekten av våra övriga förslag.

Vi har gjort ansträngningar för att utreda de ekonomiska konsekvenserna. I flera fall har det dock varit mycket svårt att få fram såväl relevant statistik som en uppskattning av kostnaderna. Detta beror i första hand på att det helt saknas statistiska uppgifter i förhållande till relevanta delar av våra förslag.

Analysen nedan är uppdelad per aktör som berörs med hänvisning till vilket av våra förslag som föranleder den aktuella kostnaden samt hur denna kan finansieras.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

13.3.1 Kostnader för Migrationsverket

Bedömning: Förslagen kan förväntas ge upphov till ökade kostnader avseende handläggningen av ärenden om avvisning och uppehållstillstånd samt kostnader hänförda till att möjliggöra utökade informationsutbyten. Detsamma gäller avseende kostnader för offentliga biträden.

Kostnaderna bedöms dock rymmas inom Migrationsverkets befintliga budgetanslag.

Förslagen om utökade möjligheter att neka uppehållstillstånd på grund av en utlännings bristande vandel

Våra förslag i denna del innebär att Migrationsverket i sin bedömning av om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd särskilt ska beakta fler aspekter än i dagsläget. Det kommer krävas att vissa ökade resurser läggs på handläggningen av dessa typer av ärenden. Dels behöver personal utbildas i frågorna, dels behövs nya rutiner för att säkerställa att tillämpningen sker på avsett sätt. Det kan möjligen även krävas visst tillskott när det gäller personal till handläggningen, eftersom prövningen av varje ärende sannolikt kan bli mer komplicerad och därmed tidskrävande. Beroende på vilken effekt vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet får kan konsekvensen bli att Migrationsverket får tillgång till väsentligt mer information om en utlänning i ansökningsförfarandet, såväl vid förstagångs- som förlängningsansökningar. Det kan i så fall innebära att ytterligare resurser kommer behöva avsättas till ärendehandläggningen, eftersom underlaget kan bli mer komplext och svårbedömt. Risken är att ärendehandläggningen gällande ansökan och förlängning av uppehållstillstånd tar längre tid än i dagsläget, vilket kan leda till längre handläggningstider.

Våra förslag kommer, när det gäller ansökan om uppehållstillstånd, i första hand att få effekter för uppehållstillstånd som inte vilar på EU-rättslig grund eller som har sin grund i andra internationella åtaganden. Det kan exempelvis gälla uppehållstillstånd på grund av arbete och studier. När det gäller uppehållstillstånd på grund av arbete framgår av Migrationsverkets årsredovisning för 2024 att antalet förstagångsansökningar sjönk under året. Totalt

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

kom 79 592 ansökningar in under 2024 jämfört med 91 949 under 2023. Under 2024 avgjordes 91 331 ärenden (varav 44 261 förstagångsansökningar och 47 070 förlängningsansökningar) av vilka 55 procent av förstagångsansökningarna bifölls och 83 procent av förlängningsansökningarna[2]. Enligt Migrationsverkets interna statistik framgår att det totalt sett avslogs 18 828 ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete under 2024, varav 15 753 förstagångsansökningar och 3 075 förlängningsansökningar. Motsvarande antalet avslag för 2023 var 18 343, varav förstagångsansökningar 15 975 och förlängningsansökningar 2 368.

Vad gäller uppehållstillstånd för studier ökade förlängningsansökningarna under 2024 jämfört med föregående år. Totalt inkom 29 576 ansökningar under 2024, jämfört med 27 893 ansökningar under 2023. Under 2024 avgjordes 30 656 ärenden (varav 21 366 förstagångsansökningar och 9 290 förlängningsansökningar). Andelen bifall var 78 procent avseende förstagångsansökningar och 82 procent för förlängningsansökningar.[3] Enligt Migrationsverkets interna statistik framgår att det totalt sett avslogs 3 817 ansökningar om uppehållstillstånd för studier under 2024, varav 3 241 förstagångsansökningar och 576 förlängningsansökningar. Motsvarande antalet avslag för 2023 var 4 812, varav förstagångsansökningar 4 330 och förlängningsansökningar 482.

Sammantaget gör vi bedömningen att våra förslag om ökade möjligheter att neka uppehållstillstånd på grund av brister i vandeln kan medföra vissa ökade kostnader för Migrationsverket. Det gäller i första hand i förhållande till ärenden om uppehållstillstånd som inte vilar på EU-rättslig grund eller som i övrigt har sin grund i andra internationella åtaganden. Det bör främst gälla förlängningsansökningar, eftersom det sannolikt finns mer tillgängliga uppgifter om en utlänning då från myndigheter och andra aktörer som kan ligga till grund för en vandelsprövning. Eftersom vandelsprövningen kommer utgöra en integrerad del av den prövning av ansökan om uppehållstillstånd som redan i dagsläget sker bedömer vi att de kostnader som våra förslag medför bör rymmas inom befintliga anslag.

[2] Årsredovisning 2024, Migrationsverket, s. 76.
[3] Årsredovisning 2024, Migrationsverket, s. 83.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Förslagen om utökade möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd

Syftet med våra förslag i denna del är att ge Migrationsverket verktyg att återkalla uppehållstillstånd i de fall det av olika skäl saknas möjligheter i dagsläget. Att det finns ett stort behov av ökade förutsättningar för Migrationsverket att återkalla vissa typer av uppehållstillstånd framgår inte minst av den prioritetsordning som Migrationsverket efter fråga från oss har upprättat.

Redan i dagsläget är upphörd bosättning den vanligaste grunden för återkallelse av permanenta uppehållstillstånd[4]. Enligt Migrationsverket hade en motsvarande möjlighet att återkalla även tidsbegränsade uppehållstillstånd kunnat ge störst effekt. Enligt statistik från Migrationsverket hade under år 2024 så många som 19 924 av totalt 238 515 utlänningar med giltigt tidsbegränsat uppehållstillstånd en utlandsadress. Även om detta inte ensamt måste innebära att bosättningen i Sverige har upphört är det enligt vår mening en indikation på att det finns ett stort behov av att kunna återkalla ett sådant uppehållstillstånd när så bedöms vara fallet. Enbart vårt förslag om en möjlighet att återkalla en utlännings tillfälliga uppehållstillstånd vid upphörd vistelse eller bosättning i Sverige bör alltså i sig kunna leda till betydligt fler återkallelseärenden hos Migrationsverket. Därutöver föreslås flera nya återkallelsebestämmelser, och utvidgade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd med stöd av befintliga bestämmelser.

Våra förslag om utökade möjligheter att återkalla en utlännings uppehållstillstånd kommer därför sannolikt att medföra en ökad tyngdpunkt inom Migrationsverket på återkallelseärenden. Annorlunda uttryckt kan utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd leda till att mer resurser krävs för att handlägga ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Dock måste våra förslag ses i ljuset av det arbete som redan i dag pågår inom Migrationsverket med att öka tyngdpunkten i handläggningen på just återkallelseärenden (se avsnitt 11.2.2). Det innebär att Migrationsverkets verksamhet håller på att anpassas till att öka prioriteringen av återkallelseärenden och därmed att på olika sätt förbättra förutsättningarna för att effektivt arbeta med sådana ärenden. Att Migrationsverket redan har påbörjat detta arbete, bland annat genom att ta fram en ny

[4] Årsredovisning 2024, Migrationsverket, s. 108.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

kontrollorganisation, rutiner och en processbeskrivning för processen ”Återkallelser och efterkontroller” framgår också av Migrationsverkets årsredovisning för 2024.[5]

Dessutom pågår ett arbete inom Migrationsverket med att utveckla en integrationsplattform, något som vi utvecklar ytterligare längre fram i detta avsnitt. En sådan integrationsplattform syftar bland annat till att förenkla informationsutbytet med andra aktörer, vilket både bör verka tidsbesparande och öka kvaliteten i handläggningen. Våra förslag om utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd skulle alltså börja tillämpas av en beslutande myndighet som redan besitter nya och förbättrade möjligheter och arbetssätt för att hantera dessa processer. Eftersom det pågår ett sådant arbete komplicerar det dock bedömningen av hur stora konsekvenser våra förslag kommer att leda till, i förhållande till det läge som kommer råda när Migrationsverkets interna arbete gällande frågorna är utrett.

En ytterligare relevant faktor är att vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet möjliggör att Migrationsverket, redan inom ramen för ärenden om ansökan eller förlängning av uppehållstillstånd, kommer ha tillgång till så pass mycket information om en utlänning att nekande i dessa fall kan ske i högre grad än i dagsläget när det finns skäl för det. Det skulle alltså innebära att uppehållstillstånd, som annars i ett senare skede skulle behöva återkallas, i stället kan nekas. En sådan ordning skulle alltså i viss mån kunna motverka att resurser behöver tillskjutas återkallelseverksamheten.

Att handlägga ett ärende om ansökan om uppehållstillstånd är visserligen i sig något dyrare än ett ärende om återkallelse av tillstånd, vilket följer av Migrationsverkets interna statistik. Under 2024 återkallade Migrationsverket 10 140 uppehållstillstånd. Detta var en ökning jämfört med 2023 under vilket 9 948 uppehållstillstånd återkallades. Den genomsnittliga kostnaden för ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd för år 2024[6] beräknas vara 3 088 kronor. Detta ska jämföras med att ett genomsnittligt tillståndsärende under 2023 kostade 3 593 kronor. Ett återkallat uppehållstillstånd innebär ofta även kostnader för verkställighet av ett utvisningsbeslut, se vidare avsnitt 13.2.2.

[5] Årsredovisning 2024, Migrationsverket, s. 110.
[6] Beräknat den 25 oktober 2024, viss differens kan därför förekomma i förhållande till resultatet för år 2024.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Att tyngdpunkten så långt som möjligt – mot bakgrund av att information ofta saknas i det skedet – kan läggas på inte minst handläggningen av förstagångsansökningar av uppehållstillstånd är därför enligt vår mening en faktor som kan verka besparande. Detta genom att öka tillgången till relevant information redan initialt och förutsättningarna för att neka ett uppehållstillstånd vid en förstagångsansökan. Vi menar att våra förslag som innebär utökade möjligheter att neka uppehållstillstånd och en generell uppgiftsskyldighet bidrar till att tyngdpunkten på återkallelseärenden inte blir större än nödvändigt.

Ännu en möjlig konsekvens av vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet, är att Migrationsverket får del av mer information som i vissa fall i sig kan vara tillräckligt för att ett uppehållstillstånd ska återkallas. Det kan exempelvis röra sig om en uppgift om att en utlänning har en allvarlig brist i sin vandel, så som missbruk av välfärdssystemet. Att sådan information kommer Migrationsverket till del utan att verket behöver ägna sig åt några vidare utredningsåtgärder verkar naturligtvis tids- och resursbesparande.

Vi bedömer dock, trots att det finns faktorer som kommer dämpa effekten av våra förslag, att dessa sannolikt kan leda till fler ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Hur många fler ärenden det kommer röra sig om är dock, som tidigare nämnts, svårt att kvantifiera fullt ut. Våra förslag om utökade möjligheter att återkalla och neka uppehållstillstånd kommer även föranleda behov av nya rutiner, utbildning av personal i frågorna och sannolikt kostnader kopplade till organisatoriska och tekniska frågor. Vi bedömer dock att sådana kostnader inte kommer vara betydande.

Av Regeringens budgetproposition[7] för 2025, framgår att Migrationsverket tillförs ytterligare 100 miljoner kronor per år för 2025, 2026 och 2027 för återkallelseverksamheten. I propositionen anges att Migrationsverket sedan år 2023 har i uppdrag att prioritera återkallelseärenden så att uppehålls- och arbetstillstånd samt statusförklaringar återkallas när det finns grund för det. Det anges vidare att regeringen bedömer att det är viktigt att myndigheten fortsätter sitt arbete med att prioritera återkallelseärenden. Regeringen bedömer att ytterligare steg bör tas för att förstärka det arbetet och avser tillföra Migrationsverket medel för detta från och med år 2025.[8]

[7] Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 8.
[8] Prop. 2024/25:1 s. 25.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att våra förslag sannolikt kan leda till fler ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. En viktig faktor som trots det talar mot att våra förslag i sig kommer leda till större resursbehov hos Migrationsverket är att det redan nu pågår ett arbete inom verket för att kunna möta behovet av fortsatta prioriteringar av återkallelseärenden. Dessutom kan vår generella uppgiftsskyldighet möjliggöra förbättrad informationstillgång för Migrationsverket i samband med ansökan om uppehållstillstånd, vilket kan leda till att fler ansökningar nekas i stället för att beviljas och senare, av samma eller andra skäl, återkallas. Till detta kommer att våra föreslagna övergångsbestämmelser medför att våra förslag om utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd får ett successivt genomslag, vilket bör innebära att effekten av dem planas ut något.

Även om det är svårt att kvantifiera hur stor ökning av ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd som våra förslag kan föranleda bedömer vi, särskilt mot bakgrund av den betydande ökning i medel som Migrationsverket har tillskjutits för de kommande tre åren, att kostnaden som detta orsakar bör rymmas inom befintliga anslag.

Förslagen om utökade möjligheter att avvisa en utlänning

Vårt förslag om att avvisning ska kunna ske av en utlänning om han eller hon inte bedöms kunna uppfylla kravet på vandel bör leda till ett behov hos Migrationsverket att lägga mer resurser på sitt arbete med avvisningsärenden. Orsaken är att det är Migrationsverket, och inte Polismyndigheten, som föreslås vara beslutande myndighet i sådana ärenden. Migrationsverket kommer därför få besluta i fler ärenden om avvisning än i dag.

Hur många ytterligare ärenden det kan röra sig om är svårt att kvantifiera, eftersom det avser nya bestämmelser och att det svårligen går att bedöma hur många utlänningar som skulle kunna bli föremål för tillämpningen av dem. Vi gör dock bedömningen att Polismyndigheten relativt sällan kommer att överlämna ett ärende till Migrationsverket på grund av att en utlänning inte bedöms kunna uppfylla kravet på vandel. Orsaken är att det i samband med Polismyndighetens bedömning sällan kommer finnas tillgängliga uppgifter om en utlännings vandel, utöver befarad brottslighet, som

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

utgör skäl till avvisning på annan grund. Sådana uppgifter uppstår normalt sett först efter att en utlänning vistats i Sverige en tid och kommit i kontakt med svenska myndigheter. Dessutom kan det samtidigt finnas en annan tillämplig avvisningsgrund som gör att Polismyndigheten kan avvisa utlänningen utan att behöva lämna över ärendet till Migrationsverket.

Vi menar därför sammantaget att den ökning av avvisningsärenden som kommer ske hos Migrationsverket med anledning av våra förslag i denna del bör vara relativt obetydlig. Våra förslag kommer därför sannolikt inte att medföra sådana ökade kostnader för Migrationsverket att detta kräver ökad finansiering utöver befintliga anslag.

Våra förslag kommer leda till ökade kostnader för offentliga biträden

Fler ärenden om uppehållstillstånd och avvisning innebär att fler offentliga biträden kommer att behöva förordnas, vilket medför kostnader för Migrationsverket. Vi kan konstatera att regeringen i budgetpropositionen för 2025 har beslutat att tillföra Migrationsverket 264 602 000 kronor för 2025, 2026 och 2027 att användas för utgifter för offentligt biträde och tolk i ärenden enligt utlänningslagen (2005:716) eller enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Förslaget innebär en oförändrad nivå jämfört med 2024.[9]

Vi utgår från att regeringen i sitt förslag har beaktat den ökning av mål om återkallelse av uppehållstillstånd som den ökade prioritering av sådana ärenden som Migrationsverket har fått i uppdrag, liksom det betydligt ökade anslaget som tillförts myndigheten med anledning av detta, bör leda till. Dessutom bedömer vi att vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet kommer att bidra till ett mer grundligt och gediget underlag, vilket i sin tur bör kunna effektivisera handläggningen av respektive ärende och därmed verka tids- och kostnadsbesparande. Sammantaget bedömer vi mot denna bakgrund att de ökade kostnaderna för offentliga biträden som våra förslag för med sig bör rymmas inom befintliga anslag.

[9] Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 8.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Våra förslag kan leda till ökade kostnader för förvar

Vi kan konstatera att våra förslag som innebär ökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd i sin tur kan leda till att det fattas fler beslut om förvar och därmed till ett ökat behov av förvarsplatser. Dessutom kan våra förslag om att avvisningsärenden på grund av bristande vandel ska lämnas över till Migrationsverket bli att fler beslut om förvar fattas när det bedöms som sannolikt att utlänningen kommer att avvisas. Detta kommer i så fall innebära visst ökat behov av förvarsplatser och därmed en ökning av kostnader kopplade till förvar för Migrationsverket.

Vi kan dock konstatera att regeringen sedan tidigare har gett Migrationsverket i uppdrag att utöka antalet förvarsplatser. I budgetpropositionen för 2025 anges att antalet platser ska utökas till 1 000. Den utökade ambitionsnivån bedöms enligt regeringen innebära ökade kostnader för Migrationsverket och medel tillförs därför på verkets förvaltningsanslag.[10]

Migrationsverket har fört fram att myndigheten per februari 2025 har 593 förvarsplatser. Under 2024 var i genomsnitt 534 platser tillgängliga varav 436 i genomsnitt var belagda (motsvarande 82 procent beläggning). Migrationsverket menar att det är för tidigt att bedöma om våra förslag leder till att behovet av antalet förvarsplatser övergår de 1 000 platserna som medel har tillförts för i budgetpropositionen för 2025. Detta dels eftersom kapacitetsutökningen bedöms pågå till 2029, dels eftersom kommande regeländringar och andra faktorer också kan inverka på antalet förvarsbeslut och i förlängningen behovet av förvarsplatser.

Vi konstaterar dock att utökningen från 593 till 1 000 förvarsplatser är procentuellt stor. Enligt Migrationsverket var beläggningen i genomsnitt 82 procent under 2024, vilket innebär att ökningen bör innebära att beläggningsgraden, utifrån nuvarande förhållanden, bör minska avsevärt. Även om vi bedömer att våra förslag kommer öka antalet förvarsplaceringar finns det i dagsläget inget som tyder på att ökningen kommer vara så stor att det inverkar betydande på beläggningsgraden. Det ökade behovet av förvarsplatser som förslagen skulle kunna ge upphov till bedöms därför rymmas inom den i budgetpropositionen angivna förstärkningen.

[10] Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 8.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I sammanhanget ska nämnas att vi har tagit det av slutbetänkandet av 2023 års förvarsutredning (SOU 2025:16). Bland annat kan nämnas att utredningen föreslår att det ska införas två nya uppsiktsformer – boendeskyldighet och skyldighet att vistas inom ett anvisat geografiskt område (vistelseskyldighet). Den sistnämnda skyldigheten ska kunna kontrolleras genom elektronisk övervakning (förstärkt uppsikt). Utredningen bedömer att de legala möjligheterna att besluta om uppsikt och förvar samt att tiden i förvar sannolikt ökar med deras förslag. Om detta innebär att fler beslut om uppsikt och förvar kommer att fattas om förslagen genomförs beror emellertid på flera andra omständigheter som det enligt förvarsutredningen inte med säkerhet går att uttala sig om.

Förslag om en generell uppgiftsskyldighet

Vårt förslag om en ökad uppgiftsskyldighet innebär att Migrationsverket kommer att få tillgång till mer information av relevans för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Att bearbeta information inom ramen för sådana ärenden finns det redan erfarenhet av inom Migrationsverket. Det kommer dock röra sig om ökad, och i viss mån ny, information vilket kan föranleda att ytterligare resurser behöver läggas på detta område.

För att vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet ska få avsedd effekt har vi tidigare framfört att den i praktiken bör tillämpas med hjälp av olika it-systemlösningar mellan Migrationsverket och utlämnande aktörer. Att utveckla sådana systemlösningar kommer sannolikt att medföra vissa kostnader för Migrationsverket, både i form av personal med rätt kompetens och kostnader för utveckling och inköp av systemlösningar. Sådana kostnader är dock beroende av hur Migrationsverket och utlämnande aktörer väljer att utforma sina samarbeten och praktiska lösningar för utlämnanden. Dessutom är det sannolikt att den utökade uppgiftsskyldigheten kommer medföra vissa kostnader för bland annat rutiner och utbildning kring hur informationen ska hanteras.

Migrationsverket har fört fram att verket arbetar med att ta fram en integrationsplattform. Införandet av en integrationsplattform är en teknisk förutsättning för att Migrationsverket ska kunna omhänderta kommande informationsutbyten, utifrån den ökade möj-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ligheten till informationsutbyten. Vidare behöver Migrationsverket en integrationsplattform för att omhänderta de informationsutbyten som redan i dag är etablerade. Insatsen att etablera en integrationsplattform ryms inom Migrationsverkets tilldelade ram. Varje enskilt informationsutbyte kräver dock insatser från Migrationsverket. Det innebär att varje enskilt informationsutbyte är förknippat med kostnader. Dessa kostnader är främst kopplade till verksamhetsanpassning. Exempelvis kan det röra sig om att få kunskap om Migrationsverkets och övriga aktörers behov så att utbytet rent tekniskt kan utformas korrekt. Vidare behöver arbetssätt anpassas på myndigheten. Kostnaden för att etablera ett informationsutbyte varierar, men generellt ligger Migrationsverkets kostnad för en sådan etablering i intervallen 200 000–2 000 000 kronor. Etableringen av en integrationsplattform medför att kostnaden för att etablera varje enskilt informationsutbyte kommer minska i kostnad. Migrationsverket kan dock inte göra en konkret bedömning av hur stor minskningen kommer att vara för respektive informationsutbyte. I dagsläget har Migrationsverket omkring 120 informationsutbyten. Migrationsverket saknar tillräcklig information för att göra en bedömning av hur många nya informationsutbyten som kommer behövas mot bakgrund av den utökade (rättsliga) möjligheten till informationsutbyten mellan verket och andra aktörer.

Detta exempelvis genom den sekretessbrytande bestämmelsen som föreslås i betänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63). Det handlar dels om att de faktiska förutsättningarna för ett informationsutbyte ännu inte är klara, dels behöver de tekniska förutsättningarna utredas och konkretiseras. Om ett ökat behov av informationsutbyte med kommuner skulle omhändertas via Sveriges kommuner och Regioner (SKR), behöver Migrationsverket etablera en (1) ny informationsöverföring. Om det å andra sidan inte skulle finnas någon möjlighet till samordning via SKR, behöver verket i stället etablera 290 nya informationsutbyten, dvs. ett informationsutbyte per kommun. Migrationsverket kan därför inte göra ett estimat av kostnaderna för att omhänderta informationsutbyten, med anledning av den utökade uppgiftsskyldigheten.

Vi kan därför konstatera att kostnader sannolikt kommer uppstå med anledning av nya informationsutbyten, men att kostnadernas omfattning är beroende av hur Migrationsverket och de utläm-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

nande aktörerna i praktiken kommer att utbyta informationen. Ytterligare en faktor som komplicerar bedömningen av vilken påverkan våra förslag kommer att få i detta avseende är, som Migrationsverket lyft fram, inverkan av andra förslag om utökade informationsutbyten.

Samtidigt kommer ett utökat informationsutbyte med andra myndigheter och aktörer sannolikt att verka kostnadsbesparande för Migrationsverket. En utökad uppgiftsskyldighet som tillämpas effektivt genom digitala, rutinmässiga utlämnanden syftar till att underlätta Migrationsverkets utredningsarbete och att arbeta fokuserat utifrån vilken information som kommer verket till del. Genom dessa effektivitetsvinster kan resurser inom myndigheten sparas och prioriteras om. Hur stora de ekonomiska vinsterna kan tänkas bli är dock svårt att på förhand bedöma, eftersom det är beroende av på vilket sätt informationen kommer tillföras Migrationsverket från de relevanta aktörerna. Exempelvis bedömer vi att automatisering i ett sådant sammanhang bör kunna bidra till stora effektivitetsvinster, vilket i förlängningen bör kunna spara mycket tid och resurser.

Vi bedömer sammantaget att vårt förslag om en utökad uppgiftsskyldighet kommer att föranleda vissa kostnader för Migrationsverket, även om dessa är svårberäknade. Detta inte minst med tanke på att kostnaderna är beroende av hur Migrationsverket och utlämnande aktörer avser att genomföra utlämnanden i praktiken. Hanteringen av informationen bör dock ses som ett led i ett effektivare arbete med ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Det förväntas leda till bättre förutsättningar för att initiera återkallelseärenden när det behövs och att fatta beslut om uppehållstillstånd och avvisning på ett bättre underlag. Migrationsverket har fört fram att kostnaderna för utvecklingen av en integrationsplattform omfattas av den befintliga budgetramen. Vidare har Migrationsverket i budgetpropositionen för 2025 tillskjutits medel för att förstärka arbetet med återkallelseärenden, närmare bestämt 100 miljoner kronor per år för 2025, 2026 och 2027. Enligt regeringen kan dessa medel även användas för anpassningar av it-stöd med fokus på att motverka fusk och missbruk till exempel i syfte att öka möjligheterna att utbyta information med andra myndigheter.[11] De förslag som vi lämnar bör mot denna bakgrund kunna hanteras inom myndighetens befintliga anslag. Frågan bör dock följas upp

[11] Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 8.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

efter att förslaget trätt i kraft och det finns bättre underlag för att utvärdera hur mycket information som lämnas och vilka tekniska och organisatoriska lösningar som har behövts, eller kommer behövas, för att den ska komma verket till del på ett effektivt sätt.

13.3.2 Kostnader för Polismyndigheten

Bedömning: Våra förslag om nya och ändrade grunder för avvisning kan medföra ökade kostnader för Polismyndigheten.

Våra förslag om utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd kommer sannolikt att indirekt leda till ökade kostnader för Polismyndigheten avseende verkställighet.

Den generella uppgiftsskyldigheten som vi har föreslagit kommer sannolikt orsaka ytterligare kostnader för Polismyndigheten.

Vi bedömer att samtliga kostnader bör kunna finansieras genom Polismyndighetens befintliga budgetanslag.

Vi föreslår vissa ändringar i bestämmelserna om avvisning i förhållande till vilka Polismyndigheten är beslutande myndighet. Förslagen innebär för det första att även oriktiga uppgifter som lämnas av någon annan än utlänningen, eller uppgifter som någon annan förtiger, kan leda till att utlänningen avvisas. Förslaget bör inte leda till några särskilda konsekvenser för Polismyndigheten, utöver vissa mindre kostnader för utbildning och nya rutiner i förhållande till den ändrade bestämmelsen.

Dessutom föreslår vi att brott med en strängare påföljd än böter eller återfall i brottslighet med böter som påföljd ska kunna beaktas i fråga om en utlänning ska kunna avvisas. Detta kan medföra en ökning av utlänningar som avvisas av Polismyndigheten på denna grund. Hur stor en sådan ökning skulle vara är svårt att avgöra, eftersom det av naturliga skäl saknas tillgång till statistik gällande personer som inte har avvisats på grund av sådana omständigheter.

Även om våra förslag i detta avseende sannolikt kommer att innebära en kostnadsökning ser vi inte skäl att tro att den kommer bli så stor att den i sig inte skulle kunna finansieras genom Polismyndighetens nuvarande anslag. Vi bedömer även att de föreslagna ändrade befintliga grunderna för avvisning kan innebära vissa kost-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

nadsökningar gällande utbildning av personal och ändring av rutiner. Sådana kostnader förväntas dock bli relativt begränsade.

Våra förslag om utökade möjligheter att i första hand återkalla uppehållstillstånd kan även indirekt leda till ökade kostnader för Polismyndigheten. Om Migrationsverket fattar fler sådana beslut, som i förlängningen ofta leder till att avlägsnande ska ske, innebär det att fler verkställighetsärenden lämnas till Polismyndigheten, exempelvis i situationer när det finns behov av tvång eller för att personer avviker. Även om det, av skäl som tidigare redogjorts för, är svårt att bedöma hur stor ökningen av beslut om återkallelse av uppehållstillstånd kommer vara, kan vi dock med relativt stor säkerhet konstatera att det kommer ske en ökning. Detta kommer även påverka Polismyndigheten såväl praktiskt som ekonomiskt.

Utöver de konsekvenser som vi har redan redogjort för tillkommer även kostnader med anledning av den utökade uppgiftsskyldigheten som vi har föreslagit i förhållande till Migrationsverket, se avsnitt 13.3.3.

Vår sammantagna bedömning är därför att våra förslag kommer leda till ökade kostnader för Polismyndigheten både direkt och indirekt. Hur stora kostnaderna kommer bli är svårt att bedöma. Vi ser dock inte anledning att tro att våra förslag kommer leda till så betydande kostnadsökningar att dessa inte kommer rymmas inom Polismyndighetens befintliga budgetramar.

13.3.3 Kostnader för de utlämnande myndigheterna

Bedömning: Vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet kan sannolikt leda till ökade kostnader för de utlämnande myndigheterna för i första hand tekniska lösningar, men även för utbildning av personal och upprättande av rutiner.

Vi bedömer att kostnaderna bör rymmas inom befintliga budgetramar.

Vårt förslag i kapitel 10 innebär att vissa myndigheter blir skyldiga att på begäran lämna vissa uppgifter om utlänningar till Migrationsverket som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. De aktuella myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Universitets- och högskolerådet.

En ny skyldighet att lämna uppgifter kan innebära kostnader för de utlämnande myndigheterna. Förslaget kan innebära ett behov av att utbilda medarbetare, framför allt avseende vilka uppgifter som typiskt sett behövs för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Det kommer också behöva utformas internt stöd och rutiner för aktörernas medarbetare. Det kommer finnas behov av samverkan med Migrationsverket och av anpassning av IT-stöd och systemlösningar för att utlämnandet ska kunna ske på ett effektivt sätt. Själva utlämnandet av uppgifterna kommer också att innebära löpande administration.

Det är svårt att uppskatta storleken på kostnaderna för de utlämnande myndigheterna. Den totala kostnaden kommer att vara beroende av hur ofta myndigheterna kommer att behöva lämna uppgifter liksom på vilket sätt det kommer ske i praktiken. Detta är i sin tur beroende av i vilken mån aktörerna kommer i kontakt med utlänningar och får del av relevanta uppgifter om dem. Dessutom pågår redan i dagsläget ett stort arbete med att förbättra informationsöverföring mellan myndigheterna, vilket innebär att exempelvis vissa it-lösningar kanske redan kommer att vara på plats när vår föreslagna uppgiftsskyldighet, om förslaget genomförs, ska börja tillämpas.

Utifrån de typer av uppgifter som de olika myndigheterna förfogar över och hur frekvent de behövs i Migrationsverkets handläggning kommer vissa av aktörerna relativt sällan att behöva lämna uppgifter. Enligt vår bedömning bör det främst gälla Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Pensionsmyndigheten, Universitets- och högskolerådet och Inspektionen för vård och omsorg. Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten samt Polismyndigheten kan förväntas lämna uppgifter i ökad utsträckning. Skatteverket kan förväntas behöva lämna uppgifter i relativt sett stor utsträckning med anledning av vårt förslag.

Flera av myndigheterna lämnar redan i dag uppgifter till Migrationsverket med stöd av olika uppgiftsskyldigheter. Det gäller exempelvis Skatteverket, som såväl på begäran som på eget initiativ lämnar uppgifter till Migrationsverket med stöd av ett flertal bestämmelser. Vårt förslag innebär dock att fler typer av uppgifter på

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

begäran ska lämnas ut till Migrationsverket. Hur många fler uppgifter det kommer röra sig om är dock svårt att konkretisera, eftersom det som tidigare nämnts bland annat är beroende av i vilken utsträckning Migrationsverket väljer att använda sig av möjligheten och på vilket sätt – exempelvis genom regelmässiga utlämnanden – det kommer gå till i praktiken.

Vi har dock bedömt att det, för att uppgiftslämnandet ska ske effektivt, behövs förbättrade möjligheter att lämna ut uppgifter på digital väg. Ett utökat uppgiftslämnande till Migrationsverket kan alltså kräva nya systemlösningar. Detta kan bli aktuellt även utöver de satsningar på it-utveckling som redan pågår, eftersom vår föreslagna uppgiftsskyldighet i viss mån skapar nya behov av effektiva informationsöverföringar mellan Migrationsverket och aktörer där detta tidigare har skett mer sporadiskt. Exempelvis gäller detta i förhållande till Arbetsförmedlingen och Inspektionen för vård och omsorg. Om så blir fallet beror dock på vilka särskilda överenskommelser som sluts mellan dessa aktörer och Migrationsverket i detta avseende. I den mån uppgiftsskyldigheten i praktiken går att uppfylla med hjälp av befintliga tekniska lösningar och system bör förslaget i sig inte medföra mer än mindre kostnader som bedöms kunna finansieras genom befintliga ramar.

Vår bedömning är sammantaget att kostnaderna för att hantera utlämnandet av information sannolikt kommer kunna rymmas inom de berörda myndigheternas befintliga ramar. Frågan bör dock följas upp efter att de förslagna ändringarna har trätt i kraft och det finns bättre underlag för att utvärdera hur mycket information som lämnas och vilka tekniska och organisatoriska lösningar som har behövts, eller kommer behövas, för att den ska komma verket till del på ett effektivt sätt.

13.3.4 Kostnader för domstolarna

Bedömning: Vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet kommer sannolikt leda till ökade kostnader för domstolarna för i första hand tekniska lösningar, men även för utbildning av personal och upprättande av rutiner.

Våra förslag om ökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd kommer sannolikt medföra ökade kostnader

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

för handläggning av mål och för offentliga biträden i migrationsdomstolarna.

Vi bedömer dock att de kostnader som våra förslag kan medföra bör rymmas inom befintliga budgetanslag.

Såväl allmänna domstolar som allmänna förvaltningsdomstolar omfattas av vår föreslagna uppgiftsskyldighet, vilket innebär att de kommer behöva lämna mer uppgifter till Migrationsverket än vad som görs i dagsläget. För att detta ska kunna ske på ett effektivt sätt är det tänkbart att nya systemlösningar med automatiserade inslag kommer att behöva utvecklas. Detsamma gäller visst arbete med nya rutiner för utlämnandet och utbildning av personal.

Dessutom kommer våra förslag om utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd leda till att fler av Migrationsverkets beslut kommer att överklagas till migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Även om vi kan konstatera ett en ökning kommer att ske är det svårt att närmare precisera hur stor ökningen kommer att bli. Regeringen har dock i sin budgetproposition för 2025 tillfört 915 179 000 kronor för domstolsprövning i utlänningsmål. Detta ska jämföras med anslaget för 2024 som uppgick till 839 291 000 kronor. Regeringen motiverar ökningen med att omläggningen av migrationspolitiken i hög utsträckning påverkar också migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Anslaget bör därför enligt regeringen ökas med 30 miljoner kronor 2025 och med 60 miljoner kronor per år 2026 och 2027.[12] Vi bedömer att regeringen därmed bör ha beaktat att de prioriteringar avseende i första hand återkallelseärenden som Migrationsverket har fått i uppdrag kommer att få genomslag även i form av ökat antal mål i domstolarna. Det saknas därför skäl att göra någon annan bedömning än att de ökade kostnaderna som våra förslag medför i detta sammanhang bör rymmas inom ramen för befintliga anslag.

Att fler ärenden om uppehållstillstånd och i viss utsträckning även avvisning överklagas till migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen innebär att fler offentliga biträden kommer att behöva förordnas, vilket medför kostnader för domstolarna. Vi kan konstatera att regeringen i budgetpropositionen för 2025 har beslu-

[12] Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 8.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tat att tillföra migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen 170 800 000 kronor för 2025, 160 800 000 kronor för 2026 och 140 800 000 kronor för 2027 avseende rättsliga biträden m.m. vid domstolsprövning i utlänningsmål. Anslaget får bland annat användas för utgifter för offentliga biträden. Förslaget innebär en förändring med 30 miljoner kronor för 2025 i förhållande till vad som anvisades för 2024. Skillnaden för 2026 är 40 miljoner kronor och för 2027 50 miljoner kronor. Regeringen motiverar förändringen med att kostnaderna för rättsliga biträden vid domstolsprövning i utlänningsmål under kommande år bedöms bli lägre än vad som tidigare har prognostiserats.[13]

Vi utgår från att regeringen inför denna slutsats även har beaktat den ökning av mål om återkallelse av uppehållstillstånd som den ökade prioritering av sådana ärenden som Migrationsverket har fått i uppdrag, liksom det betydligt ökade anslaget som tillförts myndigheten med anledning av detta, kommer leda till. Dessutom bedömer vi att vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet kommer att bidra till ett mer grundligt och gediget underlag, vilket i sin tur bör kunna effektivisera handläggningen av respektive mål och därmed verka tids- och kostnadsbesparande. Sammantaget bedömer vi mot denna bakgrund att de ökade kostnaderna för offentliga biträden som våra förslag för med sig bör rymmas inom befintliga anslag.

13.3.5 Kostnader för högskolorna

Bedömning: Vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet förväntas inte leda till ökade kostnader för högskolorna.

Även högskolorna kommer att lämna uppgifter till Migrationsverket i större utsträckning än i dag, som en följd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet. Utökningen avser i första hand uppgifter om examen avseende en utlänning. Det är svårt att överblicka omfattningen av ett sådant utlämnande, men det saknas anledning att tro att den blir så stor att det skulle föranleda behov av ytterligare tillskjutna resurser.

[13] Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 8.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Uppgiftslämnandet bör enligt vår bedömning kunna göras utifrån sådana upparbetade metoder som redan finns i förhållande till Migrationsverket gällande andra typer av uppgifter från studieregistret. Vi bedömer därför att våra förslag inte kommer medföra några direkta konsekvenser för högskolorna.

13.3.6 Kostnader för kommunerna

Bedömning: Vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet kan sannolikt leda till ökade kostnader för kommunerna för i första hand tekniska lösningar, men även för utbildning av personal och upprättande av rutiner. Vi bedömer dock inte att kostnaderna som vårt förslag föranleder kommer behöva finansieras särskilt.

Kommunerna kan också i viss mån drabbas negativt av våra förslag på grund av minskade skatteintäkter.

För kommunernas del kan en negativ effekt av våra förslag vara att de går miste om skatteintäkter när den som blir av med sitt uppehållstillstånd, och i förlängningen utvisas, dessförinnan har förvärvsarbetat och betalar kommunalskatt. Sådana effekter bör dock enligt vår mening vara relativt begränsade.

Även kommunerna kommer att lämna uppgifter till Migrationsverket i större utsträckning än i dag, som en följd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet liksom våra förslag om en utökad vandelsprövning. Utökningen avser i första hand uppgifter om eventuella återkrav av utbetald ersättning avseende en utlänning. Det är svårt att överblicka hur omfattande uppgiftsutlämnandet kommer att vara, särskilt eftersom det förmodligen kommer att variera mycket från kommun till kommun. Vi kan dock inte se att ett sådant utökat uppgiftslämnande kommer belasta kommunerna i så stor omfattning att det skulle krävas särskild finansiering.

Frågan bör dock följas upp efter att förslaget trätt i kraft och det finns bättre underlag för att utvärdera hur mycket information som lämnas och vilka tekniska och organisatoriska lösningar som har behövts, eller kommer behövas, för att den ska komma verket till del på ett effektivt sätt.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

13.3.7 Kostnader för arbetslöshetskassorna

Bedömning: Vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet kan sannolikt leda till ökade kostnader för arbetslöshetskassorna för i första hand tekniska lösningar, men även för utbildning av personal och upprättande av rutiner.

Vi bedömer dock inte att kostnaderna som vårt förslag föranleder kommer behöva finansieras särskilt.

Även arbetslöshetskassorna kommer att lämna uppgifter till Migrationsverket i större utsträckning än i dag, som en följd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet liksom våra förslag om en utökad vandelsprövning. Utökningen avser i första hand uppgifter om eventuella återkrav av utbetald ersättning avseende en utlänning. Det är svårt att överblicka omfattningen av ett sådant utlämnande, särskilt eftersom det förmodligen kommer variera mycket mellan de olika arbetslöshetskassorna. Vi kan dock inte se att ett sådant utökat uppgiftslämnande kommer belasta arbetslöshetskassorna i någon större utsträckning.

13.4 Konsekvenser för enskilda

Bedömning: Det integritetsintrång som förslaget om en generell uppgiftsskyldighet medför i förhållande till enskilda är proportionerligt.

En konsekvens av våra förslag kan vara att fler personer kommer att leva som ”papperslösa” i Sverige.

Även om förslagen i enskilda fall kan få negativa konsekvenser för enskilda kommer de positiva effekterna i allmänhet att överväga de negativa.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet innebär risker för intrång i den personliga integriteten. Det är fråga om ett förslag som innebär att mer information samlas inom en och samma myndighet (se kapitel 10). I förhållande till förslaget har vi gjort bedömningen att det är nödvändigt och proportionerligt för att uppnå det övergripande syftet. Förslaget syftar till att Migrationsverket ska få förbättrade förutsättningar för att, utifrån ett så korrekt underlag som möjligt, avgöra ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Vår bedömning är sammantaget att det integritetsintrång som förslaget medför är proportionerligt (se vidare integritetsanalysen i avsnitt 10.17).

Vidare kan våra förslag om utökade möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd, i det fall en person vars tillstånd återkallas och som därefter utvisas har skulder till enskilda, till exempelvis en bank eller ett företag, leda till att det blir svårare att driva in och reglera skulderna. Några realistiska uppskattningar av sådana kostnader låter sig dock enligt vår bedömning inte göras.

Fler beslut om nekande eller återkallelse av uppehållstillstånd kommer sannolikt även att innebära att fler människor än i dag undandrar sig verkställighet och i stället vistas illegalt i landet som så kallade ”papperslösa”.

Vi menar dock att våra förslag om utökade möjligheter att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd samt om avvisning sannolikt kommer att leda till positiva effekter för enskilda som överstiger de negativa. Detta eftersom enskilda och företag – såväl direkt som indirekt – påverkas av sådan brottslighet och annan bristande vandel som ska kunna ligga till grund för vägrade och återkallelse av uppehållstillstånd, liksom avvisning. Om Migrationsverket får utökade möjligheter att avvisa, neka eller återkalla uppehållstillstånd på grund av bristande vandel bör denna påverkan enligt vår mening minska.

13.5 Konsekvenser för barn

Bedömning: Även om förslagen kan medföra negativa konsekvenser för barn är dessa förhållandevis begränsade. Vissa av våra förslag medför även positiva konsekvenser för barn.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I enlighet med artikel 3.1 i barnkonventionen ska barnets bästa i första hand bedömas och beaktas vid alla åtgärder som rör barn direkt eller indirekt. Barnets bästa är dock inte alltid utslagsgivande utan måste vägas mot andra intressen och rättigheter.

I detta avsnitt analyserar vi vilka konsekvenser våra förslag kan komma att få för barn, särskilt med barnkonventionen i beaktande.

13.5.1 Konsekvenser av våra förslag rörande uppehållstillstånd och avvisning

Det kan vid en första anblick framstå som att det alltid står i konflikt med ett barns bästa att beslut fattas om att barnet, eller dess föräldrar, ska avvisas, nekas uppehållstillstånd eller få sitt uppehållstillstånd återkallat. Inför ett sådant beslut ska dock alltid barnets bästa beaktats (se bland annat 1 kap. 10 § och 7 kap. 4 § UtlL). Att ett barn som har följt med sina föräldrar till Sverige även följer med föräldrarna när de måste återvända till hemlandet kan dock i sig inte anses negativt för barnet.[14] För vissa barn kan det vara något positivt att få återvända till hemlandet, andra kanske hellre skulle ha velat stanna i Sverige. Detsamma gäller för ett barn som tillsammans med sina föräldrar avvisas vid gränsen till Sverige.

Utlänningsrätten är generellt ett område där mycket svåra intresseavvägningar behöver göras mellan barnets bästa och andra tungt vägande intressen. När det gäller åtgärder som riktas mot barn måste dock särskild hänsyn tas till barnets bästa. Flera av våra förslag berör barn och aktualiserar därmed artiklar i barnkonventionen. I utformningen av de förslag som berör barn har vi särskilt beaktat barnperspektivet och redogjort för de överväganden som gjorts.

Vi har föreslagit en utökad vandelsprövning vid beslut om avvisning och uppehållstillstånd samt att uppehållstillstånd ska kunna återkallas i fler fall, bland annat på grund av bristande vandel.

När det gäller förslagen som rör *återkallelse av uppehållstillstånd* kan, som vi ser det barn påverkas i främst två avseenden. För det första kan barn drabbas av att fler föräldrar får sina uppehållstillstånd återkallade, och som en konsekvens av det utvisas. Detta kan leda till att fler barn skiljs från eller har svårare att utöva familjeliv

[14] Prop. 2004/05:170 s. 281.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

med föräldern. Det bör dock framhållas att det förhållandet att den förälder som riskerar återkallelse av uppehållstillstånd, och därmed utvisning, har barn ska beaktas på samma sätt enligt vårt förslag som enligt den nuvarande regleringen.

En utlännings etablering i Sverige och hans eller hennes familjeförhållanden är liksom innan sådana faktorer som ska beaktas vid en bedömning om återkallelse av uppehållstillståndet ska ske eller inte. Barnets behov av kontakt med föräldern, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att föräldern utvisas ska alltså fortfarande beaktas. Våra förslag påverkar alltså inte i sig den vikt som redan i dagsläget ska tillmätas det förhållandet att utlänningen har barn.

För det andra kan fler barn till följd av våra förslag få sina uppehållstillstånd återkallade och därmed bli utvisade ur landet. Detta bör dock även fortsättningsvis endast mycket sällan bli aktuellt att barn utvisas från Sverige, särskilt utan sina föräldrar. Liksom tidigare ska, inför beslut om återkallelse av uppehållstillstånd, hänsyn tas till utlänningens familjeförhållanden och etablering i övrigt i Sverige.

Ett barn som är född och uppvuxen i Sverige och som har sin kärnfamilj bosatt här bör regelmässigt ha en mycket stark anknytning till Sverige. För att återkalla ett barns uppehållstillstånd i ett sådant fall bör det alltså finnas mycket starka skäl för det, vilket enligt vår mening sannolikt kommer vara sällsynt.

Våra förslag om en skärpt och utökad vandelsprövning vid *ansökan om uppehållstillstånd* kommer också att resultera i att fler föräldrar nekas uppehållstillstånd. Detsamma gäller våra förslag om att vissa tidigare fakultativa bestämmelser som görs obligatoriska. Detta kan i sin tur leda till att även medsökande barn nekas uppehållstillstånd. Det kan även i vissa fall leda till att familjeåterförening i Sverige inte möjliggörs. Även i dagsläget kan en ansökan om uppehållstillstånd nekas på grund av brister i vandeln, då främst i form av brottslighet.

När det gäller våra förslag om en utökad vandelsprövning har vi, bland annat i avsnitt 6.2.1, konstaterat att det i en del fall endast undantagsvis kommer vara möjligt att neka ett uppehållstillstånd av vandelsskäl som inte avser brottslighet. Dessutom kommer det – framför allt vid en förstagångsansökan – ofta saknas tillgänglig information om en utlännings bristande vandel som kan ligga till

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

grund för en vandelsprövning. Ett nekat uppehållstillstånd kan i vissa fall innebära en splittring av familjemedlemmar eller att en familjeåterförening i Sverige inte blir möjlig. Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska vägras ska dock utlänningens anknytning till Sverige beaktas och i fall som rör eller påverkar barn ska särskilt barnets bästa beaktas. Att avvisa en utlänning vid Sveriges gräns är inte ett beslut som i sig kan anses medföra splittring av familjemedlemmar eftersom utlänningen alltid kan söka ett tillstånd att vistas här. Mot bakgrund av det ovan anförda bedömer vi att de ovan nämnda förslagens konsekvenser för barn sammantaget blir begränsade.

I övrigt kan förslagen i denna del inte förväntas få några nämnvärda konsekvenser för barn.

13.5.2 Konsekvenser av våra förslag om en generell uppgiftsskyldighet till Migrationsverket

Förslaget om ett utökat informationsutbyte innebär att vissa andra myndigheter kommer att bli skyldiga att lämna information om ett barn eller om vuxna i barnets familj till Migrationsverket under vissa förutsättningar. Ett sådant uppgiftslämnande bedöms dock inte leda till att ett barns rättigheter i Sverige påverkas på ett sådant sätt att inga uppgifter som rör ett barn eller en barnfamilj ska omfattas. Till stor del lämnas redan uppgifter som rör barn och deras föräldrar ut till Migrationsverket med stöd av andra sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter. Det gäller exempelvis uppgifter om en utlännings personliga förhållanden från socialnämnden enligt 17 kap. 1 § UtlL.

Vår föreslagna uppgiftsskyldighet, tillsammans med våra förslag om en utökad vandelsprövning, innebär dock att fler typer av uppgifter som rör barn kan komma att lämnas ut till Migrationsverket på regelbunden basis. Det kan bland annat gälla domar och beslut om vård enligt LVU som ofta innehåller uppgifter av känslig karaktär. Även om sådant uppgiftslämnande och den därpå följande behandlingen av känsliga personuppgifter innebär ett intrång i barnets personliga integritet ska detta bara ske om det finns ett behov av det för att Migrationsverket ska kunna handlägga ett ärende om uppehållstillstånd. Dessutom finns en möjlighet att inte lämna ut uppgifter till Migrationsverket om sekretessintresset bedöms väga

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tyngre än verkets intresse av att ta del av uppgifterna i det enskilda fallet.

Sammantaget har vi bedömt att vår föreslagna bestämmelse om uppgiftsskyldighet är proportionerlig (se vidare integritetsanalysen i avsnitt 10.17). Vi har även i vår integritetsanalys tryckt på vikten av att behandla barns personuppgifter, som kan komma att lämnas ut till Migrationsverket genom vår föreslagna uppgiftsskyldighet, med särskild försiktighet.

13.6 Förenligheten med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Bedömning: Syftet med våra förslag är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och kan motivera inskränkningar av konventionsskyddade rättigheter. Förslagen går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa syften och är därför proportionerliga.

Flera av våra förslag leder till ingrepp i rättigheter som skyddas av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Vi har i anslutning till respektive förslag redogjort för vilket ingrepp förslagen innebär och för vilka överväganden som gjorts i utformningen av förslagen.

Förslagen syftar till att ge Migrationsverket utökade möjligheter att avvisa en utlänning samt att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd. De syftar vidare på att öka informationsutbytet mellan Migrationsverket och andra aktörer för att möjliggöra att sådana beslut fattas på ett så korrekt underlag som möjligt.

Sammantaget är syftet att öka förutsättningarna för att vidmakthålla en reglerad invandring och i förlängningen allmän ordning eller allmän säkerhet. Detta är ett godtagbart syfte i ett demokratiskt samhälle som kan motivera inskränkningar av konventionsskyddade rättigheter. Vi har också bedömt att förslagen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftena och att de därför är proportionerliga.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

13.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Bedömning: Begränsningen i det kommunala självstyret är proportionerlig i förhållande till syftet med våra förslag.

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I förarbetena anges att regleringen innebär att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintressen när begränsningar av självstyrelsen övervägs. Vidare anges att proportionalitetsprövningen bör innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett, för det kommunala självbestämmandet, mindre ingripande sätt än det som föreslås.

Våra förslag innebär att kommunerna blir skyldiga att på begäran lämna ut uppgifter till Migrationsverket. Förslaget utgör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Syftet med vårt förslag är att ett utökat uppgiftslämnande ska bidra till att Migrationsverket får förbättrade förutsättningar att fatta välgrundade beslut och möjligheter att inleda ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd vid indikationer om att det finns skäl för det.

Vi bedömer att förslagen enbart innebär en begränsad inskränkning i självstyret. Det förekommer redan i dagsläget ett inte obetydligt utlämnande av uppgifter från kommunerna, närmare bestämt socialnämnderna, med stöd av 17 kap. 1 § UtlL. Även om vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet kommer att innebära ett utökat utlämnande av uppgifter kommer det, som tidigare konstaterats i avsnitt 13.3.6, sannolikt inte belasta kommunerna avsevärt mer. Mot bakgrund av syftet med vår föreslagna uppgiftsskyldighet bedömer vi därför att begränsningen i det kommunala självstyret är proportionerlig.

I övrigt innebär våra förslag inga nya åtaganden för kommuner eller regioner och har inte heller någon annan påverkan på den kommunala självstyrelsen.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

13.8 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Förslagen kan förväntas minska brottsligheten och få positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.

Som tidigare nämnts i avsnitt 13.2 kan våra förslag om utökade möjligheter att neka uppehållstillstånd på grund av brott antas leda till att fler utlänningar nekas ett uppehållstillstånd. Våra förslag syftar även bland annat till att utlänningar som har begått brott, där frågan om utvisning inte har prövats av allmän domstol enligt 8 a kap. UtlL, ska kunna få sitt uppehållstillstånd återkallat.

Dessutom ska även mindre allvarlig brottslighet, där påföljden stannar vid böter, kunna beaktas inom ramen för en samlad vandelsprövning såväl i ett ärende om avvisning, ansökan om uppehållstillstånd som ärende om återkallelse av uppehållstillstånd. Det borde inte vara sällsynt att annan bristande vandel, till exempel i form av missbruk och utnyttjande av välfärdssystemen, förekommer i förening med brottslig verksamhet eller medför en ökad risk för brottslighet. Våra förslag innebär även att annan bristande vandel än brottslighet inverkar på en utlännings möjligheter att få vistas i Sverige. Även dessa regler kan förväntas medföra att fler utlänningar nekas eller får sitt uppehållstillstånd återkallat. Detsamma gäller våra förslag om möjlighet att återkalla uppehållstillståndet för en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller en utlänning som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtlL, som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Genom att dessa personer inte tillåts att vistas i landet – och ytterst kan avlägsnas från landet – förhindras de från att begå brott eller bedriva säkerhetshotande verksamhet i Sverige.

Som tidigare redovisats i avsnitt 7.3 har vi även förslagit att en utlänning ska kunna avvisas om han eller hon tidigare dömts för brott till en strängare påföljd än böter, återfallit i brottslighet i form av flera brott med böter som påföljd eller på grund av någon annan särskild omständighet kan antas komma att i Sverige eller i något annat nordiskt land begå något annat brott. Vi har i nämnda avsnitt även gjort bedömningen att det förslaget borde innebära att

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

fler utlänningar – som kan befaras begå brott här i landet – antingen hindras från att resa in i landet eller i övrigt avvisas om de exempelvis senare vid en inre utlänningskontroll påträffas i landet.

13.9 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Bedömning: Förslagen om skärpta och utökade krav på en utlännings vandel för att beviljas och behålla ett uppehållstillstånd kan förväntas bidra till ökade förutsättningar att nå de integrationspolitiska målen.

Målen för integrationspolitiken är att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Våra förslag innebär bland annat skärpta och utökade krav på en utlännings vandel för att beviljas och behålla ett uppehållstillstånd. Det är många gånger en förutsättning för att en utlänning ska kunna rota sig i landet och bli en del av det svenska samhället att han eller hon vid någon punkt kan känna sig trygg med att få stanna här. Från den synpunkten skulle man kunna hävda att skärpningen riskerar att leda till försämrade förutsättningar för en framgångsrik integration.

En utlännings möjligheter att etablera sig i det svenska samhället borde dock knappast äventyras av att tryggheten att få stanna i Sverige är villkorad av att han eller hon avhåller sig från att begå brottslighet här och i övrigt ha en god vandel. Tvärtom utgör en utlännings anpassning efter svenska lagar, regler och värderingar en central del av hans eller hennes etablering i landet. Det finns alltså inget motsatsförhållande mellan å ena sidan möjligheten att etablera sig här och å andra sidan tydliga krav på laglydighet och vandel i övrigt.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Vidare innebär förslagen att den som har etablerat sig i det svenska samhället, liksom tidigare, har ett starkare skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd än den som inte har inrättat sig efter förhållandena här. Även om det inte är realistiskt att tro att förslagen i sig kan leda till förbättrad integration kan det utgöra ett ytterligare incitament till att leva skötsamt, laglydigt och i övrigt hederligt vilket också i sig ökar förutsättningarna för att integreras i Sverige.

13.10 Konsekvenser för jämställdheten

Bedömning: Vissa av våra förslag kan förväntas bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Ett delmål är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Våra förslag om utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott kommer att medföra att möjligheterna ökar att vägra en utlänning rätt att vistas i Sverige på grund av bland annat brott i nära relationer eller vid hedersrelaterad brottslighet. Nämnda typer av brott drabbar främst kvinnor. Därigenom ökar förutsättningarna för att en utlänning kan nekas eller få sitt uppehållstillstånd återkallat om vederbörande begått brott i en nära relation eller i övrigt begått brott inom ramen för hedersrelaterad brottslighet. En utlänning som befinner sig i Sverige, och som nekas eller får sitt uppehållstillstånd återkallat, ska i regel dessutom utvisas från landet. Därmed kan förslagen bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.

Flera av de regler vi har föreslagit möjliggör – och innebär sannolikt – att återkallelse av uppehållstillstånd sker i fler fall. Vi föreslår bland annat att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas om det kommer fram omständigheter som visar att förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda. Den föreslagna bestämmelsen innebär att ett uppehållstillstånd – i fler fall än i dag – kan återkallas om ett tillståndsgrundande förhållande upphör (se vidare avsnitt 9.4). Detta skulle potentiellt sett kunna föra med sig att brottsoffer i nära relationer – företrädesvis kvinnor – stannar kvar i en våldsam eller i övrigt destruktiv relation för att inte

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

riskera att förlora sitt uppehållstillstånd. I syfte att bland annat motverka sådana negativa effekter har vi föreslagit en bestämmelse, i form av en slags säkerhetsventil, som innebär att även sådana särskilda skäl får beaktas som starkt talar mot att uppehållstillståndet ska återkallas (se här vidare avsnitt 9.2).

Den övervägande delen av besluten om återkallelse av uppehållstillstånd rör män. Enligt Migrationsverket utgjorde återkallelse av mäns uppehållstillstånd 60 procent av de totala antalet beslut under 2024.[15] Våra förslag om utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd kan därför, utöver indirekta effekter, tänkas drabba fler män än kvinnor.

13.11 Övriga konsekvenser

Förslagen medför inte några konsekvenser för företag eller sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

Förslagen får inte heller några konsekvenser för miljön.

[15] Årsredovisning 2024, Migrationsverket, s. 109.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till ändring i utlänningslagen (2005:716)

1 kap.

Vandel

7 a §

Med vandel avses i denna lag att en person lever på ett hederligt och skötsamt sätt, och därmed följer gällande författningar samt i Sverige verkställbara avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter.

Paragrafen är ny och närmast före den en ny rubrik.

Utifrån övervägandena i kapitel 5 återinförs och definieras begreppet ”vandel” i UtlL.

Begreppet vandel förs därmed in i 5 kap. 7 och 17 §§, 7 kap. 3 c § och 8 kap. 3 §.

Definitionen av vandel är alltså kopplad till UtlL och dess tillämpning och reglerar endast personer som är utlänningar. Det görs inte någon begränsning till om personen befinner sig i Sverige eller utlandet.

Genom definitionen tydliggörs också att bristande regelefterlevnad, oavsett om regeln är straffsanktionerad eller inte, kan utgöra en sådan bristande vandel som enligt UtlL medför att utlänningen ska avvisas, inte beviljas uppehållstillstånd eller få sitt uppehållstillstånd återkallat och därmed sakna rätt att fortsatt vistas i Sverige.

Vidare tydliggörs att en utlännings efterföljd av ett avgörande som inte kan eller får verkställas i Sverige inte kan läggas till grund för en bedömning av hans eller hennes vandel.

Begreppet vandel kommer vid en tillämpning av UtlL att ha en delvis annan och vidare betydelse än kravet på en utlännings vandel

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

vid ansökan om svenskt medborgarskap enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Se även avsnitt 5.2.2 och 5.3.3.

4 kap.

3 §

En utlänning som med åberopande av skyddsskäl ansökt om uppehållstillstånd, ska förklaras vara flykting (flyktingstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 1 § och inte är utesluten från att anses som flykting enligt 2 b §.

En utlänning får dock vägras flyktingstatusförklaring om han eller hon

1. genom synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller

2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs en ändring i *andra stycket*. I *första punkten* ändras ”fara för allmän ordning och säkerhet” till ”fara för allmän ordning eller säkerhet”.

En motsvarande ändring görs i 8 a kap. 4 §.

Den aktuella bestämmelsen grundas på artikel 14.5 i skyddsgrundsdirektivet, där det framgår att en medlemsstat får besluta att inte bevilja status för en flykting i de situationer som anges i artikel 14.4 i samma direktiv.

Enligt artikel 14.4 i skyddsgrundsdirektivet får en medlemsstat återkalla, upphäva eller vägra att förnya den status som ett regeringsorgan, förvaltningsrättsligt organ, domstol eller ett domstolsliknande organ beviljat en flykting. Ett sådant för utlänningen negativt beslut får meddelas om det finns skälig anledning att betrakta utlänningen som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, eller utlänningen utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon dömts för ett synnerligen allvarligt brott genom en dom som vunnit laga kraft.

Det är mot bakgrund av detta svårt att se att den möjliga skärpning som kan ligga i bytet av ordet ”och” till ”eller” inte skulle vara möjlig redan utifrån en tolkning av direktivet. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I *andra stycket andra punkten* görs en språklig redaktionell ändring genom att ordet ”rikets” byts ut mot det modernare ”Sveriges”.

5 kap.

1 §

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får dock vägras en flykting om han eller hon

1. genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller

2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

Utifrån överväganden i avsnitt 8.7 görs ändringar i *andra stycket*. I *första punkten* ändras ”fara för allmän ordning och säkerhet” till ”fara för allmän ordning eller säkerhet”. Ändringen får anses ha stöd i artikel 14 i skyddsgrundsdirektivet. Se vidare författningskommentaren till 4 kap. 3 §.

I *andra stycket andra punkten* görs en språklig redaktionell ändring genom att ordet ”rikets” byts ut mot det modernare ”Sveriges”.

2 a §

Om en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har återtagits enligt 4 kap. 5 d § har getts uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd för samma tid ges också till hans eller hennes familjemedlemmar som har återtagits enligt samma bestämmelse.

Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.

Utifrån överväganden i avsnitt 8.7 görs en konsekvensändring i *andra stycket*. Där ändras ”utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet” till ”utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet”.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

2 d §

Om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har återtagits enligt 5 a kap. 7 § har getts uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd för samma tid ges också till hans eller hennes familjemedlemmar som har återtagits enligt samma bestämmelse.

Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs en ändring i *andra stycket*. Där ändras ”utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet” till ”utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet”.

Ändringen har sin grund i artikel 17.1 i VABO-direktivet. Av denna artikel framgår att en medlemsstat får vägra ansökningar från varaktigt bosatta eller deras familjemedlemmar, om personen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

7 §

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om

1. utlänningen kan försörja sig, och
2. det med hänsyn till utlänningens förväntade *vandel* inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

I paragrafen ställs de grundläggande kraven för att en utlänning ska kunna få beviljas ett permanent uppehållstillstånd upp i två punkter.

I den *andra punkten* ersätter det i UtlL återinförda begreppet ”vandel” det nu använda begreppet ”levnadssätt”. Detta innebär ett utökat och skärpt krav på en utlännings vandel för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Innebörden av begreppet vandel har närmare beskrivits i avsnitt 5.5 och 6.2.2 och även i författningskommentaren till den nya bestämmelsen 1 kap. 7 a §.

15 §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader ska ges till en utlänning som vistas här, om

1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras,

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

2. utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna,

3. utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser, och

4. hänsyn till den allmänna ordningen *eller* säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.

Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första stycket får förlängas om de förutsättningar som anges där fortfarande är uppfyllda. Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket får förlängas om det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

En ansökan om uppehållstillstånd eller förlängt tillstånd enligt denna paragraf görs av förundersökningsledaren. Om det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken får en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra stycket göras även av socialnämnden.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs en ändring i *första stycket*. I *fjärde punkten* görs ändringen att uppehållstillstånd ska kunna ges bland annat om hänsyn till den allmänna ordningen *eller* säkerheten inte talar emot det.

I den praktiska tillämpningen av bestämmelsen är det svårt att se att den gjorda ändringen från ”och” till ”eller” kommer att få någon avgörande betydelse, särskilt i ljuset av att de motsvarande ändringar som föreslås genomgående i UtlL snarast syftar till att få en genomgående enhetlig skrivning och därmed tillämpning i lagen.

Det bör dock framhållas att den nuvarande lydelsen baseras på rådets direktiv 2004/81/EG om offer för människohandel som i svensk översättning lyder ”hänsyn till allmän ordning och skyddet av inre säkerhet” och som närmast kan jämföras med den engelska versionen ”reasons relating to public policy and the protection of national security”.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Särskilda skäl att *vägra* uppehållstillstånd

17 §

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, särskilt beaktas om *utlänningen har dömts för* brott *och hans eller hennes bristande vandel i övrigt*.

Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd i fall som avses i 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utlänningen, eller hans eller hennes barn, kan antas komma att bli utsatt för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om ansökan beviljas.

Uppehållstillstånd enligt 3 § första stycket 2 eller 3 och 3 a § andra stycket får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet.

Uppehållstillstånd ska *vägras en utlänning* som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om *utlänningen* utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.

Rubriken närmast före 17 § ändras från ”Särskilda skäl *mot* att *bevilja* uppehållstillstånd” till ”Särskilda skäl att *vägra* uppehållstillstånd”. Härigenom avses att bland annat understryka en mera skärpt inställning till de faktiska hinder som ska beaktas vid en prövning om uppehållstillstånd får beviljas eller ska vägras en utlänning.

De båda meningarna i nuvarande första stycket har delats upp i var sitt stycke. I *första stycket* har nuvarande skrivning ”om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet” förtydligats och skärpts med skrivningen ”om utlänningen har dömts för brott och hans eller hennes bristande vandel i övrigt”. Det tidigare inte helt tydliga begreppet ”misskötsamhet” har här alltså ersatts med begreppet ”vandel”. Detta begrepp behandlas närmare i bland annat övervägandena i kapitel 5 och avsnitt 6.2.1. Dessutom tydliggörs att det förhållandet att en utlänning dömts för brott kan vara en tillräcklig vägransgrund som ingår i den samlade vandelsprövning som görs innan ett tillstånd kan ges. Upprepad brottslighet med endast böter som påföljd kan alltså vid en samlad bedömning anses som tillräckligt för att vägra uppehållstillstånd i vissa fall.

Ändringen i bestämmelsen från tidigare ”gjort sig skyldig till brott” till ”dömts för brott” är endast ett redaktionellt förtydligande och avser ingen ändring i sak. I begreppet att en utlänning

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

dömts för brott innefattas förutom brottmålsdomar givetvis att utlänningen godkänt ett utfärdat strafföreläggande eller bötesföreläggande. Förutsättningarna för att vägra uppehållstillstånd är inte bara begränsat till brott som en utlänning dömts för i Sverige, utan även brottslighet i utlandet kan beaktas vid prövningen. Det är också möjligt att beakta en brottmålsdom från en svensk domstol som inte har fått laga kraft mot utlänningen (jämför MIG 2024:1). Det blir dock en rättssäker begränsning att de utländska brottmålsdomar som läggs till grund har fått laga kraft. Det ligger också i sakens natur att det bara är sådana gärningar som är straffbara enligt svensk rätt som ska beaktas vid tillståndsprövningen.

Vid prövningen av samtliga ansökningar om uppehållstillstånd enligt 5 kap., med undantag för de fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 och 4 §§, ska det alltså enligt första stycket särskilt beaktas om en utlänning dömts för brott och hans eller hennes bristande vandel i övrigt. Det innebär att sådana tidsbegränsade uppehållstillstånd som får ges till familjemedlemmar till en utlänning och som i dag finns intagna i UtlF (se bland annat 4 kap. 4 a, 4 b och 5 §§ UtlF) inte uttryckligen omfattas av prövningen. Det faktum att nämnda bestämmelser i UtlF är fakultativa innebär dock att Migrationsverket *får* beakta motsvarande aspekter vid prövningen om ett sådant uppehållstillstånd ska beviljas.

I nya *andra stycket*, som i sak motsvarar nuvarande andra meningen i första stycket, görs endast vissa redaktionella ändringar.

Nuvarande andra stycke förs oförändrat över till ett nytt *tredje stycke*.

Det nuvarande tredje stycket flyttas över till ett nytt *fjärde stycke*. Där görs en ändring som innebär att uppehållstillstånd ska vägras en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat som utgör en hot mot allmän ordning *eller* säkerhet (se artikel 17.1 i VABO-direktivet och avsnitt 8.7).

För att skapa en enhetligare terminologi ändras också orden ”inte beviljas en person” till ”vägras en utlänning” i det nya fjärde stycket. Inte heller detta innebär någon saklig ändring.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

17 a §

Uppehållstillstånd enligt detta kapitel i sådana fall som avses i *3, 3 a, 5–7 och 9–10 a* §§ *ska* vägras *en utlänning* om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att få *tillståndet*.

Uppehållstillstånd ska vägras i sådana fall som avses i 3 § om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.

Uppehållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 § om utlänningen adopterats, ingått ett äktenskap eller inlett ett samboförhållande uteslutande i syfte att ge sig själv rätt till uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får vägras även i sådana fall som avses i 3 § första stycket 1 eller 2 b, om

1. makarna eller samborna inte lever tillsammans eller inte har sådan avsikt,
2. den person till vilken anknytning åberopas eller utlänningen som sökt uppehållstillstånd är gift eller sambo med någon annan, eller
3. någon av makarna eller samborna är under 21 år.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska vägras ska hänsyn alltid tas till utlänningens *etablering i Sverige* och *övriga* familjeförhållanden.

I samklang med övriga förslag läggs ett större ansvar på utlänningen själv att vid ansökan om uppehållstillstånd kunna presentera de korrekta uppgifter och omständigheter som är relevanta för prövningen.

Enligt *första stycket* ska grunden för att vägra en utlänning uppehållstillstånd om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för prövningen av tillståndet vidgas till att avse uppehållstillstånd inte bara enligt 3 §, utan även 3 a, 5–7 och 9–10 a §§ (se vidare avsnitt 6.3).

Bestämmelsen omfattar inte bara oriktiga uppgifter som utlänningen eller någon annan medvetet har lämnat muntligen eller skriftligen utan också sådana uppgifter som framgår av en åberopad förfalskad, oriktigt tillkommen eller ändrad handling (jämför 4 kap. 5 b § UtlF).

Liksom hittills är bestämmelsen inte begränsad till de uppgifter som utlänningen själv medvetet åberopar eller förtiger utan omfattar även sådana uppgifter som någon annan lämnat rörande utlänningen. Det kan exempelvis vara anknytningspersonen, en hyresvärd eller en arbetsgivare som lämnar en oriktig uppgift eller förtiger förekomsten av en omständighet av betydelse för tillståndsfrågan. Den som lämnar en sådan uppgift om utlänningen behöver dock inte vara med-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

veten om att uppgiften kan vara av betydelse för prövningen av ansökan.

En motsvarande reglering beträffande återkallelse av uppehållstillstånd finns intagen i 7 kap. 1 § och om avvisning i 8 kap. 2 § (se vidare avsnitt 9.5 och 7.2).

I ett nytt *andra stycke* har nuvarande bestämmelse i första stycket tredje punkten förts in. Där görs en ändring som innebär att uppehållstillstånd ska kunna vägras en utlänning som utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet (se avsnitt 8.7). Det är svårt att se att den gjorda ändringen från ”och” till ”eller” kommer att få någon avgörande betydelse i den praktiska tillämpningen, särskilt i ljuset av de motsvarande ändringar som i övrigt genomgående nu görs i UtlL i denna del. Att ordet ”får” byts ut mot ”ska” syftar till att åstadkomma en skärpning i detta avseende, se vidare avsnitt 8.8.

Nuvarande bestämmelse i första stycket andra punkten förs i sak över till ett nytt *tredje stycke*. Bestämmelsen grundas på familjeåterföreningsdirektivet och behålls fortsatt fakultativ, vilket medför att den placeras efter ”ska-reglerna” i de två första styckena.

Nuvarande andra stycket förs oförändrat över till ett nytt *fjärde stycke*.

Till ett nytt *femte stycke* förs bestämmelserna i nuvarande tredje stycket över. I bestämmelsen ska, utifrån de krav som ställs i artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet och genom övriga internationella åtaganden, hänsyn alltid ska tas till utlänningens etablering i Sverige och familjeförhållanden i övrigt vid prövningen om ett uppehållstillstånd ska vägras i något fall som avses i paragrafen. Begreppet ”etablering” har därmed fått ersätta ”övriga levnadsomständigheter”. Vidare ska även utlänningens familjeförhållanden fortsättningsvis beaktas vid bedömningen (se vidare avsnitt 6.4).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

5 a kap.

3 §

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

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs den ändringen i paragrafen att en person som utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet inte får beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Ändringen har sin grund i artikel 6.1 i VABO-direktivet. Vid tillämpningen av bestämmelsen är det svårt att se att den gjorda ändringen från ”och” till ”eller” kommer att få någon avgörande betydelse. Detta särskilt i ljuset av att de motsvarande ändringar som föreslås genomgående i UtlL snarast syftar till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

7 kap.

1 §

Nationell visering får återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.

Uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för en utlänning om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som varit av betydelse för att han eller hon fick tillståndet.

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

Paragrafen – som här utgår från den av riksdagen antagna lydelsen som träder i kraft den dag som regeringen bestämmer (se SFS 2023:337) – reglerar bland annat att ett uppehållstillstånd kan återkallas, om en utlänning medvetet lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet.

Regleringen av återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd har tagits ut från första stycket till ett nytt andra stycke. Det *första stycket* kommer därefter att reglera endast återkallelse av nationell visering, men i denna del vara i sak oförändrad.

I ett *andra stycke* regleras – på motsvarande sätt som i 5 kap. 17 a § och 8 kap. 2 § – att om det medvetet lämnats oriktiga upp-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

gifter eller medvetet förtigits omständigheter av betydelse för att uppehållstillståndet i fråga beviljades kan detta medföra att tillståndet återkallas. Ändringen innebär alltså att ett uppehållstillstånd och ett arbetstillstånd även får återkallas om någon annan än utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter av betydelse för tillståndsprövningen och att tillståndet gavs. Se vidare överväganden i avsnitt 9.5.

Det nuvarande andra stycket flyttas oförändrat över till ett nytt *tredje stycke*.

Så som närmare framgår av övervägandena i avsnitt 9.5 upphävs den i nuvarande tredje stycket tidsbaserade begränsningen med vistelse fyra år med uppehållstillstånd för att pröva en återkallelse av ett uppehållstillstånd, annat än om det finns synnerliga skäl för det.

3 §

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om

1. utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd,
2. utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket och anställningen upphört, om inte utlänningen inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas, eller
3. det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen
   a) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sabotage, spionerи eller olovlig underrättelseverksamhet,
   b) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspionerи som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning där det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller
   c) kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket får återkallas om förhållandet upphör.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Utifrån övervägandena i avsnitt 9.10 och 9.11 upphävs nuvarande tredje stycket och de där föreskrivna tidsfristerna utifrån utlänningens vistelse i Sverige för att få återkalla uppehållstillstånd enligt första stycket 1 eller 3.

3 a §

Uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning i sådana fall som avses i 5 kap. 3 §, om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detsamma gäller för hans eller hennes familjemedlemmar.

Paragrafen är ny. Utifrån vad som framgår av övervägandena i avsnitt 8.3 ges genom paragrafens *första stycke* en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning i de fall som avses i 5 kap. 3 §, om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

I *andra stycket* ges, utifrån vad som framgår av övervägandena i avsnitt 8.5, en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat när han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detsamma gäller för hans eller hennes familjemedlemmar (jämför artikel 17.1 och 22 i VABO-direktivet).

3 b §

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige.

Paragrafen är ny. Utifrån vad som framgår av övervägandena i avsnitt 9.6 ska en möjlighet finnas att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige. Detta kan bland annat visas genom att utlänningen aldrig har, eller under en längre tid inte haft, en anmäld eller faktisk bosättning i Sverige. Ett annat exempel är när utlänningen meddelar Migrationsverket att han eller hon permanent ska flytta från Sverige eller inte avser att vistas i Sverige.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3 c §

Uppehållstillstånd för en utlänning får återkallas om han eller hon har dömts för brott till en strängare påföljd än böter och allmän domstol i samband därmed inte prövat frågan om han eller hon ska utvisas ur Sverige på grund av brott enligt 8 a kap.

Uppehållstillstånd för en utlänning får också återkallas om han eller hon har brustit i sin vandel.

Bestämmelserna i första och andra stycket ska inte tillämpas på uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen avser, som närmare utvecklas i avsnitten 9.8 och 9.9, att vidga möjligheten att kunna återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd när en utlänning har brustit i sin vandel.

I *första stycket* regleras fallet där en utlänning brister i sin vandel genom brott. Såsom närmare framgår av avsnitt 9.8 omfattas endast en dom där en utlänning dömts för brott till en strängare påföljd än böter och allmän domstol i samband därmed inte prövat frågan om utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. Har allmän domstol prövat utvisningsfrågan men avslagit ett sådant yrkande kan den brottsliga gärningen endast läggas till grund för en samlad vandelsbedömning. Utvisningsfrågan som prövats inom ramen för brottmålet ska dock inte omprövas av Migrationsverket eller en migrationsdomstol.

I *andra stycket* har en bestämmelse förts in som ger möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som brustit i sin vandel, om ingen annan bestämmelse om återkallelse av uppehållstillstånd är tillämplig. Hur den nya bestämmelsen ska tillämpas har närmare utvecklats i avsnitt 9.9.

En närmare beskrivning av innebörden av det återinförda vandelsbegreppet i den nya bestämmelsen i 1 kap. 7 a § har lämnats i avsnitt 5.5.

I *tredje stycket* anges de uppehållstillstånd som bestämmelserna i första och andra styckena inte ska tillämpas på.

3 d §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning om det kommer fram omständigheter som visar att förutsättningarna för det beviljade uppehållstillståndet inte längre föreligger.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Paragrafen är ny. Utifrån övervägandena i avsnitt 9.4 införs en möjlighet att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som getts tillstånd på en grund som därefter inte längre kvarstår. Vid en sådan bedömning är det tillräckligt att ett av flera villkor eller förutsättningar för det aktuella uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda för att tillståndet ska kunna återkallas.

Kommer det fram att det beviljade uppehållstillståndet grundas på oriktiga uppgifter som medvetet lämnats eller omständigheter som medvetet har förtigits får i stället uppehållstillståndet återkallas med tillämpning av 1 § andra stycket.

Genom den nya bestämmelsen blir det möjligt att bland annat återkalla uppehållstillstånd som beviljats familjemedlemmar enligt bestämmelserna i 4 och 4 a kap. UtlF, när förutsättningarna för det beviljade uppehållstillståndet inte längre föreligger. Det kan exempelvis gälla uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utlänning som har getts tillstånd för att delta i uppdrags- eller specialiseringsutbildning, för studier inom högre utbildning eller för tiden efter slutförda studier inom högre utbildning.

Bestämmelsen är till sin utformning generell och om det finns särskilda bestämmelser om återkallelse för en viss situation ska dessa i stället tillämpas.

4 §

Vid bedömningen av om uppehållstillståndet för en utlänning som har rest in i landet ska återkallas enligt 1 eller 3–3 d § ska hänsyn tas till utlänningens etablering i Sverige och hans eller hennes övriga familjeförhållanden eller om det annars finns särskilda skäl som starkt talar mot att tillståndet återkallas.

Vid en sådan bedömning som *avses i första stycket ska,* om utlänningen har barn i Sverige, *också barnets rätt och* behov av kontakt med honom eller henne *särskilt beaktas samt hur den kontakten skulle förändras och* påverkas om utlänningens uppehållstillstånd *återkallas*.

Vid bedömningen av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 3 § andra stycket ska det också särskilt beaktas om det förhållande som avses där har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

Utifrån övervägandena i avsnitt 9.2 har *första stycket* ändrats på så sätt att det i stället för att hänsyn ska tas till utlänningens anknytning till Sverige anges att hänsyn ska tas till utlänningens etablering

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

i Sverige och hans eller hennes övriga familjeförhållanden. Syftet med ändringen är att förtydliga att det enbart är sådana omständigheter som ska beaktas som skäl mot att återkallelse av uppehållstillstånd ska ske. Vidare görs ytterligare en ändring i första stycket genom att andra skäl som talar mot att tillståndet återkallas inte längre ska kunna beaktas. Syftet med ändringen är att i så stor utsträckning som möjligt renodla bedömningen till att avse utlänningens etablering i det svenska samhället och hans eller hennes familjeanknytning hit. Det ska alltså exempelvis inte, så som enligt dagens reglering, vara möjligt att underlåta återkallelse av ett uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder.

I stället anges i första stycket att särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillståndet ska återkallas ska kunna beaktas. Syftet är att möjliggöra ett visst utrymme att beakta andra skäl – som talar mot att en återkallelse ska ske – än utlänningens etablering och familjeförhållanden, dock inte i samma utsträckning som enligt den nuvarande regleringen.

I *andra stycket* sker framför allt redaktionella följdändringar av att det redan i första stycket förtydligas att en utlännings etablering och övriga familjeförhållanden ska beaktas som skäl mot återkallelse av uppehållstillstånd. Någon saklig ändring är inte avsedd.

7 §

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

Utifrån övervägandena i avsnitt 9.7 görs i paragrafen endast den ändringen att nuvarande tidsgräns för när ett permanent uppehållstillstånd tidigast får återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige förkortas från två år till ett år.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

8 kap.

2 §

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas

1. om han eller hon saknar pass när det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige,
2. om han eller hon saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,
3. om han eller hon har visering eller är undantagen från kravet på visering men inte har för avsikt att lämna Sverige efter att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut, under förutsättning att han eller hon inte har uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att vistas i Sverige,
4. om det vid utlänningens ankomst till Sverige kommer fram att han eller hon tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där,
5. om *utlänningen* vid inresan *till Sverige inte lämnar* begärda uppgifter *eller det* medvetet *lämnas* oriktiga uppgifter *eller det* medvetet *förtigs omständigheter* av betydelse för *prövningen av hans eller hennes rätt att resa in i Sverige*,
6. om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), eller
7. om han eller hon har avvisats eller utvisats från en EU-stat eller från Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein och förhållandena är sådana som avses i 7 kap. 6 § eller beslutet om avvisning eller utvisning har grundats på att utlänningen inte har följt gällande bestämmelser om en utlännings inresa eller vistelse i den staten.

I paragrafen ändras, utifrån övervägandena i avsnitt 7.2, endast *femte punkten*. Där föreskrivs att utlänningen vid inresan till Sverige får avvisas om han eller hon inte lämnar begärda uppgifter av betydelse för prövningen av rätten att resa in. Avvisning ska även – på motsvarande sätt som avses i 5 kap. 17 a § och 7 kap. 1 § – kunna få ske om det medvetet lämnas oriktiga uppgifter, eller förtigs omständigheter, av betydelse för prövningen av utlänningens rätt att resa in i Sverige. Avvisning får alltså även ske om någon annan än utlänningen lämnar sådana oriktiga uppgifter eller förtiger omständigheter av betydelse för prövningen.

Begreppet inresa är definierat i 1 kap. 5 § första stycket.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3 §

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas

1. om det kan antas att han eller hon kommer att sakna tillräckliga medel för vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land som han eller hon tänker besöka eller för hemresan,

2. om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver ett arbetstillstånd, utan att han eller hon har ett sådant tillstånd, i landet men saknar ett sådant tillstånd,

3. om han eller hon tidigare *dömts för brott till en strängare påföljd än böter, återfallit i brott med även böter som påföljd eller på grund av* någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,

4. om han eller hon på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spionerи eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land,

5. om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas, *eller*

6. om det kan antas att utlänningen efter inresan till Sverige, i något annat avseende än som avses i 1–5, skulle brista i sin vandel.

En utlänning som avses i första stycket får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han eller hon annars beger sig till det landet.

I *första stycket tredje punkten* utvidgas möjligheterna att avvisa en utlänning på grund av faktisk eller befarad brottslighet (se vidare överväganden i avsnitt 7.4). Enligt den ändrade lydelsen ska redan den omständigheten att utlänningen är dömd för brott till en strängare påföljd än böter vara tillräckligt för att han eller hon ska kunna antas återfalla i brott och därmed kunna avvisas. Med strängare påföljd än böter avses – på motsvarande sätt som i 8 a kap. – att påföljden bestämts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller ett överlämnande till särskild vård, liksom även s.k. ungdomspåföljder, om fängelse ingår i straffskalan för aktuella brott. Eftersom frågan som ska bedömas är om det kan antas finnas risk för fortsatt brottslighet bör ett brott som är av lindrigare art och framstår som en engångsföreteelse normalt sett inte ensamt kunna läggas till grund för en avvisning enligt aktuell bestämmelse. Däremot införs en möjlighet att avvisa en utlänning som upprepade gånger har dömts för brott där påföljden har stannat vid böter. Även utländska brottmålsdomar kan läggas till grund för en bedömning av om en

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

utlänning kan antas begå nya brott och redan på sådan grund kunna avvisas.

I *första stycket* införs även en ny *sjätte punkt* som gör det möjligt att avvisa en utlänning som kan antas brista i sin vandel i något annat avseende än som avses i punkterna 1–5. Bestämmelsen innebär en utökad vandelsprövning inom vilken hänsyn inte bara ska tas till eventuell brottslighet. Även andra aspekter, så som försummelse att betala skulder (både till det allmänna och till enskilda) och missbruk av välfärdssystemet, ska vägas in i en sådan bedömning. Se vidare avsnitt 7.3 och kommentaren till 1 kap. 7 a §. Migrationsverket ska ha exklusiv befogenhet att besluta om avvisning i dessa fall, se vidare kommentaren till 8 kap. 17 §.

4 §

En utlänning får inte avvisas enligt 2 eller 3 § om han eller hon

– vid inresan till Sverige hade ett uppehållstillstånd som därefter upphört att gälla, eller

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

Paragrafen har på det sätt som framgår av övervägandena i avsnitt 7.5 förtydligats men är i sak oförändrad. Begreppet inresa är definierat i 1 kap. 5 § första stycket.

5 §

Beslut om avvisning enligt 2 eller 3 § i första instans får inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter *att utlänningen rest in i* Sverige.

Paragrafen har endast ändrats på så sätt att tidpunkten för när första ansökan om uppehållstillstånd ska ha gjorts har preciserats till när utlänningen rest in i Sverige. Ändringen har ingen saklig betydelse.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

6 a §

När en fråga uppkommer om avvisning eller utvisning enligt 2, 3 eller 6 § av en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat ska den beslutande myndigheten uppmana utlänningen att inom en skälig tid självmant bege sig till den andra EU-staten. Den beslutande myndigheten får avgöra frågan om avvisning eller utvisning först om utlänningen inte har följt en sådan uppmaning.

Första stycket gäller inte om

1. Migrationsverket avvisar eller avslår en ansökan om uppehållstillstånd som enligt bestämmelser i denna lag eller någon annan författning får bifallas efter inresan till Sverige,
2. utlänningen nekas att resa in i landet,
3. utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns,
4. utlänningen utgör en risk för allmän ordning *eller* säkerhet, eller
5. det är sannolikt att utlänningen inte skulle följa uppmaningen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om uppmaningar enligt första stycket.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs den ändringen i *andra stycket fjärde punkten* att ordet ”och” byts ut mot ”eller”.

Ändringen har sin huvudsakliga grund i artikel 6.2 i återvändandedirektivet. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

Avvisning och utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet

11 §

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som inte avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan enligt första stycket får därefter utvisas av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs ändringar som innebär att ”allmän ordning och säkerhet” byts ut mot ”allmän ordning eller säkerhet” dels i rubriken närmast före 11 §, dels i paragrafens *första och andra stycken*.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Ändringarna har sin grund i artiklarna 27.1 och 28.2 i rörlighetsdirektivet.

14 §

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om det är särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

En EES-medborgare som är barn får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

En EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren får utvisas enligt 11 § endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs i *första stycket* den ändringen att ”allmän ordning och säkerhet” ändras till ”allmän ordning eller säkerhet”. Ändringen har sin grund i artikel 28.2 i rörlighetsdirektivet.

17 §

Migrationsverket ska pröva frågan om avvisning om utlänningen

1. söker asyl här,
2. har en nära familjemedlem som söker asyl här, eller
3. kan komma att avvisas med stöd av 2 § 7, 3 § *första stycket 6 eller* andra stycket.

I andra fall får såväl Migrationsverket som Polismyndigheten pröva frågan om avvisning.

Om Polismyndigheten anser det tveksamt om en utlänning bör avvisas, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket.

På sätt som närmare framgår av övervägandena i avsnitt 7.3 har i *första stycket* reglerats att Migrationsverket ska vara den myndighet som prövar frågan om avvisning även enligt 3 § första stycket 6.

21 §

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken utlänningen frivilligt ska lämna landet i enlighet med beslutet (tidsfrist för frivillig avresa). Tidsfristen ska bestämmas till två veckor om

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

utlänningen avvisas och till fyra veckor om utlänningen utvisas. Om det finns särskilda skäl får en längre tidsfrist bestämmas.

En tidsfrist för frivillig avresa ska dock inte meddelas om

1. det finns risk för att utlänningen avviker,
2. utlänningen utgör en risk för allmän ordning *eller* säkerhet,
3. utlänningen genom ett avvisningsbeslut nekas att resa in i landet,
4. utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns och då avvisas, eller
5. utlänningen avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet.

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

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs ändringen i *andra stycket andra punkten* att ”allmän ordning och säkerhet” byts ut mot ”allmän ordning eller säkerhet”. Ändringen har sin huvudsakliga grund i artikel 7.4 i återvändandedirektivet. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

23 §

Finns det inte förutsättningar att meddela en tidsfrist för frivillig avresa enligt 21 §, ska Polismyndighetens beslut om avvisning och Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Ett beslut om avvisning varigenom en utlänning nekas att resa in i landet ska dock inte förenas med ett återreseförbud.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som avser en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare eller som avser en utlänning som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, får förenas med ett återreseförbud endast om beslutet har meddelats av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs ändringen i *andra stycket* genom att ”allmän ordning och säkerhet” byts ut mot ”allmän ordning eller säkerhet”. Ändringen har sin huvudsakliga grund i artikel 7.4 i återvändandedirektivet. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

24 §

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

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs den ändringen att ”allmän ordning och säkerhet” byts ut mot ”allmän ordning eller säkerhet”. Ändringen har sin huvudsakliga grund i artikel 7.4 i återvändandedirektivet. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

8 a kap.

4 §

En utlänning som är flykting och som behöver en fristad i Sverige får utvisas enligt 1 § endast om

1. utlänningen har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i Sverige, eller
2. utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta med sådan verksamhet här.

Första stycket gäller också för en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. eller uppehållstillstånd enligt 22 kap.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs en ändring i *första stycket*. I *första punkten* ändras ”allmän ordning och säkerhet” till ”allmän ordning eller säkerhet”. Den aktuella bestämmelsen grundas på artikel 14.5 i skyddsgrundsdirektivet.

En motsvarande ändring är också gjord i 4 kap. 3 §. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

I *andra punkten* i samma stycke görs en språklig redaktionell ändring genom att ordet ”rikets” byts ut mot det modernare ”Sveriges”.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

6 §

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas enligt 1 § endast om det sker av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

Det som sägs i 8 kap. 12–14 §§ om utvisning enligt 8 kap. 11 § gäller även vid prövningen av utvisning enligt denna paragraf.

Första och andra styckena gäller även för en utlänning som har beviljats uppehållsstatus i Sverige eller i övrigt utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs i paragrafens *första stycke* en ändring som innebär att ”allmän ordning och säkerhet” byts ut mot ”allmän ordning eller säkerhet”.

Ändringen har sin grund i artikel 27.1 i rörlighetsdirektivet.

7 §

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige får utvisas enligt 1 § endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet. I detta ligger att ekonomiska syften inte får ligga till grund för beslutet.

När en domstol överväger om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt ska utvisas ska den ta hänsyn till hur länge utlänningen har varit bosatt i Sverige, hans eller hennes ålder, följderna av en utvisning för utlänningen och hans eller hennes familjemedlemmar samt utlänningens band till Sverige eller avsaknad av band till ursprungslandet.

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har internationellt skydd i en annan EU-stat får utvisas endast till den staten.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs den ändringen i *första stycket* att ”allmän ordning och säkerhet” ändras till ”allmän ordning eller säkerhet”.

Ändringen har sin grund i artikel 12.1 i VABO-direktivet. I den praktiska tillämpningen av bestämmelsen är det svårt att se att den gjorda ändringen från ”och” till ”eller” kommer att få någon avgörande betydelse, särskilt i ljuset av att de motsvarande ändringar som föreslås genomgående i UtlL snarast syftar till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

12 kap.

2 §

Avvisning och utvisning av en utlänning får inte verkställas till ett land
– om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse i det landet, eller
– om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse.

En utlänning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.

Likaså får en utlänning sändas till ett sådant land, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.

Bestämmelserna i paragrafen motsvarar artikel 33 i Genèvekonventionen. Principen om non-refoulement finns även intagen i artikel 21.1 i skyddsgrundsdirektivet och artikel 5 i återvändardirektivet.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs den ändringen i *andra stycket* att ”allmän ordning och säkerhet” byts ut mot ”allmän ordning eller säkerhet”.

Ändringen har sin grund i artikel 6.2, 11.1 och 11.2 i återvändandedirektivet. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

I *tredje stycket* görs en språkligt redaktionell ändring genom att ”rikets säkerhet” ändras till ”Sveriges säkerhet”.

14 b §

Den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning får upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa, om det under tidsfristen uppstår en risk för att utlänningen avviker eller utlänningen utgör en risk för allmän ordning *eller* säkerhet.

Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Återreseförbudet ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs de ändringarna i *första och andra styckena* att ”allmän ordning och säkerhet” byts ut mot ”allmän ordning eller säkerhet”.

Ändringarna har sin huvudsakliga grund i artikel 7.4 i återvändandedirektivet. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

17 kap.

7 §

En allmän domstol, en allmän förvaltningsdomstol, en statlig myndighet som anges i 8 §, en högskola, en arbetslöshetskassa eller en kommun ska på begäran lämna en uppgift till Migrationsverket som inte är undantagen uppgiftsskyldighet enligt 9 §, om uppgiften behövs för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning.

En uppgift ska dock inte lämnas till Migrationsverket om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Paragrafen är ny. Paragrafnumreringen är anpassad till författningsförslagen i betänkandet SOU 2024:80.

Bestämmelsen innehåller en skyldighet för vissa aktörer att lämna uppgifter till Migrationsverket som behövs vid handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning (se närmare övervägandena i avsnitt 10.8 och 10.10).

I paragrafens *första stycke* finns en bestämmelse om en skyldighet för allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar, vissa statliga myndigheter, en högskola, en arbetslöshetskassa eller en kommun att under vissa förutsättningar lämna uppgifter på begäran till Migrationsverket. Vilka statliga myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten framgår av 8 §. Uppgiftsskyldigheten är begränsad på så sätt att uppgifter ska lämnas ut om de behövs för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. I begreppet ärende om uppehållstillstånd innefattas både prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd och återkallelse av ett sådant tillstånd. Dessutom ska inte uppgifter lämnas ut som om-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

fattas av sekretess enligt vad som anges i 9 §. Uppgiftsskyldigheten innebär att det finns en rättslig grund för de aktörer som omfattas av bestämmelsen att behandla personuppgifter. Den rättsliga grunden utgörs av att behandlingen är nödvändig för att uppfylla en rättslig förpliktelse. Det finns även rättslig grund med hänsyn till att uppgiftsskyldigheten är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse.

I paragrafens *andra stycke* finns en bestämmelse om intresseavvägning. Om det finns en bestämmelse om sekretess som är tillämplig på uppgiften ska utlämnandet med stöd av den generella uppgiftsskyldigheten föregås av en intresseavvägning mellan å ena sidan Migrationsverkets behov av uppgiften och å andra sidan sekretessintresset. Det krävs inte att den utlämnande aktören gör en prövning i varje enskilt fall, utan en bedömning kan som regel göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter. En sådan bedömning skulle sedan kunna ligga till grund för ett mer regelmässigt utlämnande av vissa typer av uppgifter från en aktör till Migrationsverket. Med uttrycket ”står klart” menas att det ska vara en förhållandevis stark presumtion för att uppgiften ska lämnas ut. Se närmare övervägandena i avsnitt 10.9.

8 §

De statliga myndigheter som ska omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter till Migrationsverket enligt 7 § är

1. *Arbetsförmedlingen*,
2. *Centrala studiestödsnämnden*,
3. *Försäkringskassan*,
4. *Inspektionen för vård och omsorg*,
5. *Kronofogdemyndigheten*,
6. *Pensionsmyndigheten*,
7. *Polismyndigheten*,
8. *Skatteverket, och*
9. *Universitets- och högskolerådet.*

Paragrafen är ny. Paragrafnumreringen är anpassad till författningsförslagen i betänkandet SOU 2024:80.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

I den nya bestämmelsen anges de statliga myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten i nya 7 § (se närmare överväganden i avsnitt 10.10).

9 §

Uppgiftsskyldigheten enligt 7 § gäller inte uppgifter som omfattas av sekretess enligt någon av bestämmelserna i 24 kap. 8 §, 25 kap. 1–8 och 15 §§, 26 kap. 2–6 §§ och 40 kap. 2 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen är ny. Paragrafnumreringen är anpassad till författningsförslagen i betänkandet SOU 2024:80.

I bestämmelsen framgår att uppgifter som skyddas av viss sekretess är undantagna från den i 7 § reglerade uppgiftsskyldighetens tillämpningsområde (se närmare överväganden i avsnitt 10.13.2).

Det innebär att om en uppgift omfattas av sådan sekretess bryter uppgiftsskyldigheten inte sekretessen. Uppgiftsskyldigheten omfattar inte heller sådana uppgifter som skyddas av sekretess som följer av internationella avtal och som enligt lag inte bryts av en uppgiftsskyldighet, till exempel sekretess som följer av 27 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (se närmare överväganden i avsnitt 10.13.1).

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026 (se vidare avsnitt 12.1).

2. Äldre föreskrifter om återkallelse av uppehållstillstånd för en utlänning ska fortsatt tillämpas på ett sådant tillstånd som beslutats före utgången av juni 2026.

Övergångsbestämmelserna i andra punkten innebär att äldre bestämmelser ska tillämpas vid prövning av ett ärende eller mål om återkallelse av ett uppehållstillstånd som meddelats före och gällde vid utgången av juni 2026 (se vidare avsnitt 12.2).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

3. Äldre föreskrifter ska tillämpas vid prövning av fråga om en utlänning får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket före utgången av juni 2026.

Genom denna övergångsbestämmelse ska ärenden som kommit in till Migrationsverket före utgången av juni 2026 prövas enligt äldre bestämmelser (se vidare avsnitt 12.2).

Kommittédirektiv 2023:158

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.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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 ini-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tieras (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-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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 §§ UtlL). 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).

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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 § UtlL). 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. Risken för sådana tröskeleffekter bör undvikas. Ett sammanhållet och konsekvent regelverk för prövningen av levnadssättet i tillståndsprocessen, 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.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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 UtlL, och
– uppehållstillstånd till familjemedlemmar till vissa utlänningar enligt utlänningsförordningen, t.ex. 4 kap. 4 a, 4 b och 5 §§ UtlF.

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

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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 § UtlL 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 § UtlL. Direktivet 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 tredjelands-medborgares 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

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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 levnadssättet 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 säsongsarbete (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. UtlL). Även detta regelverk bör ses över.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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 §§ UtlL). 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 § UtlL).

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

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

- 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 förtigit 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, spionerи 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

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

Hänsyn till utlänningens anknytning enligt 7 kap. 4 § UtlL

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt 7 kap. 1 eller 3 § UtlL ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till Sverige och till om andra skäl talar emot att tillståndet återkallas (7 kap. 4 § UtlL). 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 § UtlL kan begränsas.

Återkallelse av uppehållstillstånd vid upphörd bosättning

Enligt 7 kap. 7 § UtlL 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 UtlL). 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

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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 §§ UtlL). 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 UtlL).

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 möj-

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

ligheter 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 UtlL). 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. UtlF). 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 § UtlL). 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

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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 uppehålls-

25:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

tillstånd 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

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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.

025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - KS-2025/00375-4 JUSK yttrande på SOU 2025:33: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd : skarpta-och-tydligare-krav-pa-vandel-for-uppehallstillstand-sou-202533

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 förslagens förenlighet med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska även analysera och redovisa förslagens 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)

Kommittédirektiv 2024:110

Tilläggsdirektiv till Utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd (Ju 2023:25)

Beslut vid regeringssammanträde den 14 november 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 november 2023 kommittédirektiven Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd (dir. 2023:158). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 15 januari 2025.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den14 mars 2025.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden [27]

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-08

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2024/00893

Motion 15/2024: Gör ett omtag i belysningsfrågan; Mattias Larsson (C)

Förslag till beslut
Jämställdhetsutskottet beslutar

Att föreslå kommunfullmäktige att
avslå motionens första att-sats
bifalla motionens andra att-sats
avslå motionens tredje att-sats

Ärendebeskrivning
Centerpartiet har lämnat in en motion kopplat till beslut i tekniska nämnden om att avveckla belysningsanläggningar på landsbygder. Motionären yrkar på:

- Att arbetet med avveckling av belysningsanläggningar som följd av tekniska nämndens beslutade kriterier pausas
- Att tekniska nämnden får i uppdrag att göra ett omtag i belysningsfrågan där kriterier som trivsel, livskvalité och attraktionskraft vägs in
- Att ett nytt förslag går ut på extern och intern remiss innan ett nytt beslut fattas

Jämställdhetsutskottets yttrande
I gator och parkers tekniska handbok går att läsa att Umeås geografiska läge innebär en lång period av mörker under vinterhalvåret. Ljus och belysning spelar därför en viktig roll för säkerhet tillgänglighet och den upplevda tryggheten.

Tekniska nämnden uppger i sitt yttrande att det inte handlar om en avveckling av belysning på landsbygd, utan att det handlar om att en betydande del av belysningen är i behov av upprustning, att resurserna är begränsade och att kriterier därför tagits fram för hur upprustningen ska prioriteras så att Umeå kommun kan börja ”beta av” sin underhållsskuld för belysningen på landsbygden.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2024/00893

Vidare för TN fram i sin tjänsteskrivelse kopplad till antagandet av riktlinjerna (Dnr: TN-2023/00941) att delar av den belysning som finns på landsbygden idag inte finns på de platser som är befolkade i exempelvis en by pga att belysning sattes upp på 1960-talet och att en utbyggnad sedan kan ha skett i en annan del av samma by. De menar i yttrandet att belysning då kan tas bort utan stor påverkan på området.

Stöd i arbetet med att ta fram kriterier har varit arbete från SKR och VTI (Statens väg – och transportforskningsinstitut) och rapporten ”Belysning där det behövs, belysning längs statlig väg”. Tekniska nämnden menar i sitt yttrande att de kriterier som tagits fram och följs är en avvägning mellan flera perspektiv.

Riktlinjer för Umeå kommuns belysningspunkter på kommunala-, enskilda- och Trafikverkets vägar innebär att:

1. Inom de sträckor där kommunen är ägare av belysning på Trafikverkets och enskilda vägar kommer kommunen att fortsätta vara anläggningsägare av belysningen om VTI:s kriterier är uppfyllda, med tillägget småort (ort med 50 – 199 invånare) på genomfartsvägar.
2. Kommunen skall inte äga belysning inom fritidshusområden (enligt SCB:s definition).
3. Kommunen kommer att långsiktigt rusta upp belysningen som uppfyller kriterierna ovan på enskilda vägarna enligt Umeå Kommuns tekniska standard, ingen utbyggnad kommer att ske.
4. Kommunen kommer att rusta upp belysningen som uppfyller kriterierna ovan på Trafikverkets vägar enligt Trafikverkets standard men endast om anläggningen är i sådant dåligt skick att den inte klarar sig till 2029*, ingen utbyggnad kommer att ske.
5. De belysningspunkter som kommunen bedömer inte uppfyller dessa kriterier kommer att tas ned när den tekniska livslängden har passerat eller lämnas över till samfälligheter eller fastighetsägare om det är möjligt.
6. Kommunen ska aktivt arbeta för att överlåta kommunala belysningspunkter på statlig väg till Trafikverket.

I den rapport som Tekniska nämnden hänvisar till står tydligt skrivet att: ”Ur ett jämställdhetsperspektiv är belysningen en viktig del av trygghetskänslan. När det gäller trafiksäkerhet finns det parametrar som kan mätas och bedömas, medan det är svårt att mäta trygghet, då det delvis handlar om känslor och upplevelser. Kvinnor känner sig ofta mer otrygga än män och detta medför att de undviker att röra sig ute när det är mörkt. Har de möjlighet tar de hellre bilen för att det är mörkt på hållplatser och på vägen dit. Trygghetsfrågan är också en viktig parameter

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2024/00893

för många barn och ungdomar utanför tättbebyggt område som tar sig till och från skolan och fritidsaktiviteter med hjälp av skolskjuts eller kollektivtrafik. Det är mörkt ungefär sex månader om året när människor är på väg till eller från skola och arbete. För att då kunna minska bilåkandet måste det kännas tryggt att röra sig mellan hemmet, kollektivtrafiken och andra målpunkter". Vidare står i rapporten att: "Många äldre bor idag kvar i sina bostäder vilket kan medföra ökad trafik från hemtjänst och annan service. Personer med olika former av funktionsnedsättning har ett större behov av belysning för att kunna orientera sig och se hinder och annat som påverkar deras möjlighet att röra sig i samhället. Det statliga vägnätet är i allmänhet en del av transportvägen mellan bostad och arbete, skola, butik och annan service för de som bor utanför tättbebyggt område. Belysningen i anslutning till deras by, eller motsvarande, upplevs ofta som en viktig del i vardagen"

Jämställdhetsutskottet anser inte att de kriterier som tagits fram visar på en avvägning mellan olika perspektiv i tillräckligt stor utsträckning då de inte innehåller några formuleringar kring livsvillkor, trygghet eller trivsel. Belysning görs till enbart en teknisk fråga, då det också, som den rapport som det hänvisas till, handlar om mycket mer. Jämställdhetsutskottet anser att dessa kriterier behöver finnas med i högre utsträckning i diskussion om belysning. Här kan tekniska nämnden med fördel ta stöd av jämställdhetsutskottet i arbetet.

Beslutsunderlag

Motion 15/2024
Tekniska nämndens yttrande på motion 15/2024
Tekniska nämndens protokollsutdrag 2024-01-25, ärende TN-2023/00941

Beredningsansvariga

Linda Gustafsson
Annika Dalén

Beslutet ska skickas till
KS diarium

Förnamn, Efternamn	Annika Dalén
Befattning	Utvecklingsstrateg jämställdhet

Umeå kommun
Tekniska nämnden

Protokollsutdrag
2025-03-20

§ 31
Diarienr: TN-2025/00181

Yttrande Motion 15/2024 Omtag i belysningsfrågan

Beslut

Tekniska nämnden beslutar

att föreslå Kommunfullmäktige att avslå motionen med nedan motivering.

Reservation
Stefan Nordström (M), Marianne Löfstedt (M) och Fredrik Rönn (C) reserverar sig till förmån för eget förslag.

Ärendebeskrivning

Centerpartiet har lämnat in en motion där de yrkar på
att arbetet med avveckling av belysningsanläggningar som följd av tekniska nämndens beslutade kriterier pausas.
att Tekniska nämnden får i uppdrag att göra ett omtag i belysningsfrågan där kriterier som trivsel, livskvalitet och attraktionskraft vägs in.
att ett nytt förslag går ut på extern och intern remiss innan ett nytt beslut fattas.

Yttrande

Inledningsvis måste sägas att tekniska nämnden INTE arbetar med avveckling av belysning på landsbygden. Landsbygden är mycket viktig och visar på en fin utveckling och kriterierna har tagits fram för att lösa hur vi ska prioritera upprustning av belysning när behov uppstår. Arbetet avser både enskilda vägar och statlig väg.
Vägbelysning på landsbygden har en lång historia och har tillkommit av olika skäl. En betydande del av belysningen är i behov av upprustning, resurserna är begränsade och därför togs kriterier fram för hur den upprustningen ska prioriteras så att Umeå kommun kan börja ”beta av” sin underhållsskuld för belysningen på landsbygden.

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Tekniska nämnden 2025-03-20

Umeå Kommun äger ca 30 000 belysningspunkter fördelade på ca 28 000 belysningsstolpar i Umeå Kommun, varav 3 500 på statlig väg och 4 300 på enskild väg. Stöd i arbetet har varit SKR och VTIs arbete med frågan som summerats i rapporten ”Belysning där det behövs, belysning längs statlig väg”, som summerar ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att belysning ska ordnas. Umeå kommun kompletterade sedan ytterligare med småorter för att fler områden skulle få sin belysning upprustad.
De kriterier som är framtagna och som följs, är en avvägning mellan flera perspektiv. En prioritering är ofta nödvändig. Belysning ska finnas där den gör mest nytta för trafiksäkerhet och trygghet och där det behövs för att öka säkerheten. Ögonen anpassar sig efter omgivningens ljus. Stark belysning på en del av vägbanan eller en kraftigt bländande armatur kan göra området bakom mörkare, vilket försvårar för föraren att se vad som finns bakom ljuset. Om en plats är belyst på ett felaktigt sätt kan det skapa farliga situationer för oskyddade trafikanter.

Förutsättningarna för belysningen har förändrats genom åren. På statlig väg finns idag nya regelverk som både kräver tätare avstånd mellan stolpar, typ av stolpe och omfattande trafikanordningar vid arbeten på väg. Nya krav på belysningens standard (led) påverkar också.
Den nämnda belysningen i Trehörningen har låg standard, stolparna står glest i en allé och ledningen är sk blanklina och behovet av åtgärder är akut. Därför initierades nedtagning av den del av belysningen som inte uppfyller kriterierna för upprustning.
Att bedöma den totala kostnaden för upprustning av belysningen är komplicerat men har övergripande bedömts 50-100 miljoner de närmsta 10 åren. I snitt 30-45 000kr/ stolpe. Genom kriterierna kan prioriteringar i arbetet göras.
Den beslutade hanteringen innebär att

- Upprustning av de prioriterade anläggningarna kan göras när behov uppstår
- Övriga anläggningar kvarstår så länge teknisk livslängd återstår/ de fungerar
  - på enskild väg erbjuds samfällighetsföreningen överta belysningen
  - på statlig väg avvaktas ny planeringsperiod där förhoppningsvis Trafikverket återupptar arbetet med att överta ansvaret för belysning på sina, statliga vägar.

Sammanfattningsvis innebär tekniska nämndens beslut att belysningsanläggningar kan och ska rustas upp när den tekniska livslängden är slut och kriterierna är uppfyllda. Arbetet är angeläget och bör fortsätta. Genom tillägget att belysningen ska behållas i småorter anser nämnden att effekterna på landsbygden har beaktats utöver det, de av VTI framtagna, kriterierna anger. Om samtlig belysning på landsbygden ska upprustas, även där den gör begränsad nytta, är en prioritering som behöver hanteras i budgetprocessen.

Förslag på sammanträdet
Christina Bernhardsson (S) yrkar på bifall till tjänsteskrivelsen.

Fredrik Rönn (C) yrkar på bifall till motionen.
Stefan Nordström (M) yrkar på bifall till motionen.

Tekniska nämndens beslutsordning
Ordförande frågar om nämnden kan besluta i enlighet med tjänsteskrivelsen och konstaterar att så är fallet.

Reservation
Stefan Nordström (M), Marianne Löfstedt (M) och Fredrik Rönn (C) reserverar sig till förmån för eget förslag.

Beslutsunderlag
Motion Omtag i belysningsfrågan. Bilaga.

Beredningsansvariga
Karin Isaksson, Marcus Bigren

Beslutet ska skickas till
KS diarium, märk med KS-2024/00893

MOTION TILL KOMMUNFULLMÄKTIGE I UMEÅ KOMMUN

Gör ett omtag i belysningsfrågan

En majoritet i Tekniska nämndens fattade den 25/1 beslut om riktlinjer för fortsatt hantering av vägbelysning på landsbygden i Umeå kommun. Centerpartiets representant i nämnden reserverade sig mot beslutet då man insåg att de nya kriterierna innebär att stora delar av vägbelysningen på landsbygden kommer att släckas ner.

Som anledning till detta beslut anges att de kommande kostnaderna för underhåll och reinvesteringar kommer att bli ökande samt att det kommunala åtagandet för belysningspunkter ökar i ett växande Umeå då det tillkommer ett antal hundra nya belysningspunkter årligen.
Vidare anförs att det inte finns några trafiksäkerhetsmässiga problem kopplat till borttagandet av vägbelysningen.

Den 11 september fick boende i Trehörningen ett brev om att vägbelysningen med bara några dagars varsel skulle börja monteras ner. Detta trots utfästelser från företrädare för Tekniska nämnden om att ingenting skulle ske utan dialog och även möjligheter för byar att ta över belysning också skulle finnas. Reaktionerna mot den planerade avvecklingen av belysningsanläggningen i Trehörningen är mycket kraftfulla och kommer med säkerhet att bli densamma i alla kommande avvecklingsprojekt som följer av de beslutade kriterierna.

Tekniska nämndens beslut togs utan någon offentlig debatt och de negativa konsekvenserna av de nya kriterierna är betydligt mer långtgående än vad som presenterats för nämndens ledamöter.

De beslutade kriterierna tar rygg på Trafikverkets riktlinjer som enbart motiveras utifrån trafiksäkerhet. En stor del av belysningsanläggningarna på Umeås landsbygd utfördes med s.k. regleringsmedel som en kompensation för ingrepp i naturen vid byggandet av Stornorrfors kraftstation. Motivet var inte i första trafiksäkerhet utan att göra det trivsammare och mer attraktivt att bo och verka på landsbygden. Dessa argument är lika aktuella idag särskilt som andelen barnfamiljer är mycket högre på landsbygden än i tätorten Umeå. Fortsatt tillväxt på landsbygden är därmed en viktig pusselbit för att nå kommunens ambitiösa befolkningsmål.

Både tillväxt och medelinkomst är högre på landsbygden än i Umeå stad vilket innebär dels att det över tid behövs fler, inte färre belysningspunkter på Umeå landsbygd men också att de ca 35 000 invånare som bor och verkar utanför staden betalar åtskilliga miljarder i skatt till kommunkassan. Kostnaden för att driva och underhålla belysningsanläggningarna utgör bara en liten rännil tillbaka till landsbygden.

Vidare är det att betrakta som provocerande att de boende i exempelvis trehörningen nu skall uppleva att befintlig belysning släcks, samtidigt som kommunen installerar ny belysning i staden. Var finns likställighetsprincipen i detta?

Centerpartiet föreslår därför kommunfullmäktige besluta:

Centerpartiet
UMEÅ

Att: Att arbetet med avveckling av belysningsanläggningar som följd av tekniska nämndens beslutade kriterier pausas

Att: Tekniska nämnden får i uppdrag att göra ett omtag i belysningsfrågan där kriterier som trivsel, livskvalitet och attraktionskraft vägs in.

Att: Ett nytt förslag går ut på extern och intern remiss innan ett nytt beslut fattas

Mattias Larsson, Centerpartiet

Centerpartiet
UMEÅ

Umeå kommun
Tekniska nämnden

Protokollsutdrag
2024-01-25

§ 3
Diarienr: TN-2023/00941

Riktlinjer för Umeå kommuns belysningspunkter på kommunala-, enskilda- och Trafikverkets vägar Beslut

Tekniska nämnden beslutar

att fastställa Riktlinjer för Umeå kommuns belysningspunkter på kommunala-, enskilda- och Trafikverkets vägar enligt bilaga.

Reservation
Fredrik Rönn (C) reserverar sig till förmån för eget förslag

Ärendebeskrivning

Idag saknar Umeå Kommun tydliga riktlinjer för gatubelysning på enskilda- och Trafikverkets vägar.
Detta tillsammans med en stram budget har inneburit att underhållsskulden har ökat för varje år.
De belysningsstolpar som idag sitter på landsbygden är på samma ställen som när det sattes upp på 60-talet. Sedan dess har mycket förändrats vilket innebär att placeringarna inte alltid är på de mest lämpliga ställen.

För att få en tydlig beslutad riktlinje och möjlighet att höja standarden på belysningen i landsbygden där behov föreligger, har en inventering av dessa anläggningar nu genomförts. Denna inventering samt slutrapport har mynnat ut i ett förslag på riktlinjer för hur Umeå Kommun ska hantera belysning på landsbygden.

Umeå Kommun äger ca 30 000 belysningspunkter fördelade på ca 28 000 belysningsstolpar i Umeå Kommun. Antalet belysningspunkter ökar med ett hundratal varje år. Fördelningen av dessa stolpar är idag följande:

Kommunala stolpar på kommunala vägar:	ca 22 000 st.
Kommunala stolpar på statliga vägar:	ca 3500 st.
Enligt de nya riktlinjerna	ca 1700 st.

Kommunala stolpar på enskilda vägar:	ca 4300 st.
Enligt de nya riktlinjerna	ca 2300 st.

Utbyggnationer av stolpar enligt de nya riktlinjerna är inte medräknade i ovan summering.

För ett antal år sedan skrev SKR en rapport som sedan mynnade ut i en skrift ”Belysning där det behövs. Belysning längs statlig väg”. Där fann man ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att belysning ska ordnas. Denna skrift gäller statlig väg. Rapporten är en bra måttstock för när det bedöms vara lämpligt med gatubelysning. Skulle vi följa VTIs kriterier så skulle en mycket stor del av belysningen på landsbygden i Umeå Kommun försvinna då det enligt dessa kriterier bedöms att belysning ska anordnas i tätorter och i vissa specialfall. Vi har funnit att om vi även inkluderar småorter till dessa kriterier så hamnar vi på en rimligare nivå. Vi har även gjort bedömningen att enskilda och Trafikverkets vägar i tätort eller småort inom fritidshusområden inte ska belysas.
VTI:s riktlinjer:

- Vägen går genom en tätort (enligt gällande SCB-definition).
- Det finns en kommunal detaljplan eller byggnadsplan med en statlig genomfartsväg där det förekommer blandtrafik.
- Det förekommer inrättningar som genererar oskyddade trafikanter i närheten av vägen, t.ex. skolor, kyrkor, samlingslokaler, idrottshallar, vårdcentraler, muséer, tågstationer, färjelägen eller liknande.
- Det förekommer gång- och cykelpassager eller hastighetsdämpande åtgärder längs vägen.
- Det förekommer pendlingshållplatser, inklusive tåg och båt. > Gällande ÅDT-krav i VGU är uppfyllt.

Nuläge och kostnader
Våra belysningsanläggningar på enskilda vägar är oftast av sämre standard med långa avstånd mellan stolparna och oftast utförda med trästolpar och luftledning som kräver mer underhåll. Sedan stolparna sattes upp på 40-, 50- och 60-talet har mycket förändrats på landsbygden

där urbaniseringen lett till att många flyttat in till staden. Samtidigt har det skett exploateringar i många byar där nya villaområden har skapats. Det innebär att vi har många belysningspunkter på landsbygden som i många fall är placerad på platser där de inte gör nytta på samma sätt som när de byggdes.
Våra belysningsanläggningar på statliga vägar är i många fall i samma standard som enskilda vägar men där är underhållskostnaderna ännu större på grund av att det krävs omfattande trafikanordningar för att uppfylla säkerheten då arbeten utförs på dessa vägar. Dessutom har nya regler införts från TRVs sida som kraftigt begränsar och fördyrar vår möjlighet till reparera våra anläggningar på statliga vägar.
Våra belysningsanläggningar på kommunal väg håller i regel en högre standard där målet är att vi ska ha en belysningsnivå och standard som uppfyller VGU:s krav.
Att inte göra någon förändring utan att bara byta ut stolparna när dessa är slut kommer att bli väldigt dyrt eftersom dessa anläggningar är väldigt eftersatta.
Av den utredning vi gjort så är ungefär hälften av belysningen placerad på ställen där det inte finns någon samlad bebyggelse och inte gör någon nytta.

Drift- och underhållskostnader
I samband med att Umeå växer så tillkommer det ett hundratal nya ljuspunkter varje år vilket innebär att våra drift och underhållskostnader ökar varje år. Ökande energipriser leder också till ökade driftkostnader och det innebär att om vi inte åtgärdar de gamla anläggningarna på landsbygden så kommer DOU-kostnaderna att öka vilket innebär att vi behöver mer medel för att täcka dessa kostnader.
Om vi följer dessa riktlinjer kommer det att ge en årlig besparing på ca 4,5 miljoner i DOU-kostnader då vi lämnat över all belysning eller raserat den enligt punkt 5 ovan. Det frigör medel så att vi kan kompensera upprustningen som behövs på landsbygden för den belysning som ska vara kvar.

Underhållsskulden
En gatubelysningsanläggning har en teknisk livslängd på ca 25 år för stolpe och armatur och 50 år på kablar. Anläggningarna som vi har på landsbygden har ett stort reinvesteringsbehov då de flesta av dessa

anläggningar byggdes på 40-, 50- och 60-talet. Vi har inga exakta uppgifter på hur stort reinvesteringsbehovet är men en uppskattning är att det rör sig om 50-100 miljoner de närmsta 10 åren. Genom de nya kriterierna kan vi välja att reinvestera i de anläggningar där vi anser behovet av belysning är stort.

Förslag på sammanträdet
Fredrik Rönn yrkar på återremiss, med uppdraget att omarbeta riktlinjerna så att antalet belysningspunkter på landsbygden inte minskar.

Christina Bernhardsson (S) yrkar på beslut enligt tjänsteskrivelsen.

Tekniska nämndens beslutsordning
Ordföranden frågar om nämnden anser att ärendet ska avgöras i dag och konstaterar att så är fallet.

Ordförande frågar om nämnden kan besluta i enlighet med tjänsteskrivelsen och konstaterar att så är fallet.

Reservation
Fredrik Rönn (C) reserverar sig till förmån för eget förslag.

Beslutsunderlag
Riktlinjer för Umeå kommuns belysningspunkter på kommunala-, enskilda- och Trafikverkets vägar. Bilaga.
Checklista för handläggning av ärenden inför politiska beslut bedöms inte aktuell för ärendet.

Beredningsansvariga
Marcus Bigren

Beslutet ska skickas till
Marcus Bigren, Per Hilmersson

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-08

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2024/00931

Motion 17/2024: Staket vid kommunala lekplatser; Maja Westling Palmberg (C)

Förslag till beslut

Jämställdhetsutskottet föreslår kommunfullmäktige
att avslå motionen

Ärendebeskrivning

Centerpartiet yrkar i motion 17/2024 att tekniska nämnden ser över möjligheten att sätta upp staket runt kommunala lekplatser som inte är förskolor, med syfte att öka säkerheten och underlätta för föräldrar och andra vuxna som ansvarar för barn.

Tekniska nämnden har yttrat sig på motionen och föreslår kommunfullmäktige att avslå motionen.

Motionären menar att staket runt de kommunala lekplatser som inte redan är inhägnade skulle underlätta för föräldrar med ansvar för flera barn eller med begränsad rörlighet att hålla koll på barnen på lekplatser, i synnerhet när dessa ligger nära trafikerade områden eller vattendrag. Tekniska nämnden hänvisar i sitt yttrande till Umeå kommuns *Riktlinjer för lekplatser och lekmiljöer* som betonar vikten av att lekplatser ska utformas som attraktiva mötesplatser för både barn och vuxna, och att de ska upplevas som offentliga och tillgängliga oavsett ålder, kön eller funktionsförmåga. Lekmiljöer definieras som alla platser för barns lek och behöver inte vara iordningställda eller gestaltade och lek ska inte begränsas till en avgränsad yta utan uppmuntras att fortsätta ut i närliggande park- och naturområden.

Jämställdhetsutskottets yttrande

Jämställdhetsutskottet ställer sig bakom tekniska nämndens yttrande i sin helhet.

Jämställdhetsutskottet vill understryka det tekniska nämnden lyfter kring att sätta upp staket runt lekplatser motverkar den öppenhet som eftersträvas där lekplatser ska fungera som hållpunkter längs gröna promenadstråk där människor rör sig och ska planeras som helhetsmiljöer.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2024/00931

Vidare vill utskottet lyfta att staket skapar barriärer och bryter flöden i offentligt rum och riskerar även att skapa en osäkerhet kring vilka platser som är tillåtna att vistas på och för vem. Staket som håller inne stänger också ute.

Beslutsunderlag

Motion 17/2024
Tekniska nämndens yttrande

Beredningsansvariga

Annika Dalén, utvecklingsstrateg jämställdhet
Linda Gustafsson, jämställdhetsstrateg

Beslutet ska skickas till

Tekniska nämnden
Motionären

Förnamn, Efternamn	Annika Dalén
Befattning	Utvecklingsstrateg jämställdhet

Umeå kommun
Tekniska nämnden

Protokollsutdrag
2025-04-24

§ 42
Diarienr: TN-2025/00325

Yttrande Motion 17/2024: Staket vid kommunala lekplatser

Beslut

Tekniska nämnden beslutar

att föreslå Kommunfullmäktige att avslå motionen med nedanstående motivering.

Ärendebeskrivning

Centerpartiet har lämnat in en motion där de yrkar på att Kommunfullmäktige ska besluta att Tekniska nämnden ser över möjligheten att sätta upp staket kommunala lekplatser som inte är förskolor, med syfte att öka säkerheten och underlätta för föräldrar och vuxna som ansvarar för barn.

Yttrande

Motionen föreslår att kommunen ska se över möjligheten att sätta upp staket runt kommunala lekplatser. Gator och parker, som är den verksamhet som ansvarar för lekplatserna, har genom åren valt att ta bort de låga staket som tidigare fanns vid vissa av kommunens lekplatser. Det finns flera skäl till detta. En viktig aspekt är att lekplatserna ofta hänger ihop med en större parkmiljö och är tänkta att ingå som en integrerad del av en park. Umeå kommuns "Riktlinjer för lekplatser och lekmiljöer" betonar vikten av att lekplatser ska utformas som attraktiva mötesplatser för både barn och vuxna, och att de ska upplevas som offentliga och tillgängliga oavsett ålder, kön eller funktionsförmåga. Lekplatserna ska fungera som hållpunkter längs gröna promenadstråk där människor rör sig, och de ska planeras som helhetsmiljöer med behaglig skala, rumslighet och riklig vegetation. Att sätta upp staket runt lekplatser motverkar denna öppenhet och bryta sammanhanget med omgivningen. Staket har en begränsad effekt på att hindra barn som faktiskt vill springa i väg och det innebär en hög kostnad att ersätta och underhålla staketen

på de 116 kommunala lekplatser som vi driftar, eftersom de med tiden ruttnar upp.
Riktlinjerna framhäver också att lekmiljöer definieras som alla platser för barns lek, och att de inte behöver vara iordningställda eller gestaltade utan lika gärna kan finnas i naturliga miljöer. Vi vill inte begränsa lek till en avgränsad yta, utan snarare uppmuntra leken att fortsätta ut i närliggande park- och naturområden. Lekplatser fungerar ofta som en naturlig utgångspunkt för lek, men barn rör sig fritt mellan olika miljöer, och denna rörelse vill vi inte begränsa i onödan.
Mot bakgrund av detta föreslås att motionen avslås.

Förslag på sammanträdet
Fredrik Rönn (C) yrkar bifall till motionen.

Alireza Mosahafi (M) yrkar bifall till tjänsteskrivelsen.

Tekniska nämndens beslutsordning
Ordföranden frågar om nämnden kan besluta enligt tjänsteskrivelsen och konstaterar att så är fallet.

Beslutsunderlag

20241015_Motion_Staket vid kommunala lekplatser. Bilaga.
Checklista motion staket runt lekplatser. Bilaga.

Beredningsansvariga

Vera Shaswar

Beslutet ska skickas till
KS diarium
Vera Shaswar

MOTION TILL KOMMUNFULLMÄKTIGE I UMEÅ KOMMUN

STAKET VID KOMMUNALA LEKPLATSER

Kommunens lekplatser spelar en viktig roll i att erbjuda en trygg och stimulerande miljö för våra barn att leka och utvecklas. Många lekplatser saknar dock inhägnad, vilket kan skapa problem för dagliga föräldrar och andra vuxna som besöker dessa platser med små barn. Barn med mycket energi och "spring i benen" har en benägenhet att snabbt springa i väg, vilket kan skapa stressiga och otrygga situationer.

För många småbarnsföräldrar är lekplatser en ovärderlig tillflyktsort, men det är samtidigt en utmaning att hålla koll på ett eller flera barn i öppna miljöer, särskilt vid lekplatser som ligger nära trafikerade områden eller vattendrag. I synnerhet kan det vara svårt för föräldrar som har hand om flera barn eller som har begränsad rörlighet.

En lösning på detta problem skulle kunna vara att se över möjligheten att sätta upp staket runt de kommunala lekplatser som inte redan är inhägnade, och som inte är en del av förskoleverksamhet, för att öka säkerheten och skapa en tryggare lekmiljö.

Centerpartiet föreslår därför kommunfullmäktige besluta:

att tekniska nämnden ser över möjligheten att sätta upp staket runt kommunala lekplatser som inte är förskolor, med syfte att öka säkerheten och underlätta för föräldrar och andra vuxna som ansvarar för barn.

Umeå 15 oktober 2024

Maja Westling Palmberg, Centerpartiet

Centerpartiet
UMEÅ

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-05-07

Kommunfullmäktiges jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2025/00439

JUSK Ärenden i kommunfullmäktige med jämställdhetsperspektiv 2025

Förslag till beslut

Jämställdhetsutskottet har tagit del av informationen

Ärendebeskrivning

Genomgång av beslutsärenden i kommunfullmäktige (motioner, policys, program, etc.) med fokus på förekomst av jämställdhetsperspektiv.

Beslutsunderlag

JUSK uppföljning KF 2025

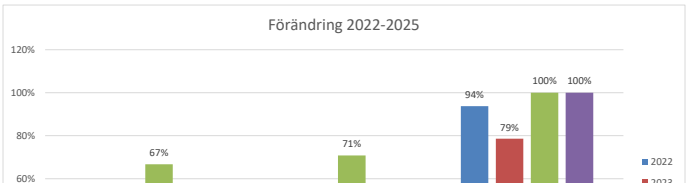
Beredningsansvariga

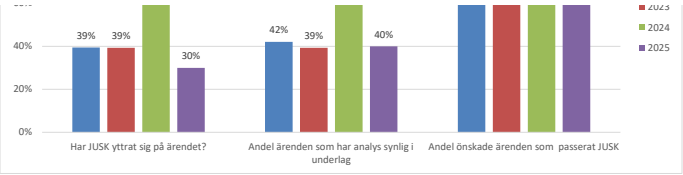
Annika Dalén

Förnamn, Efternamn	Annika Dalén
Befattning	Utvecklingsstrateg jämställdhet

Ärenden i KF 2025 med jämställdhetsperspektiv inför beslut

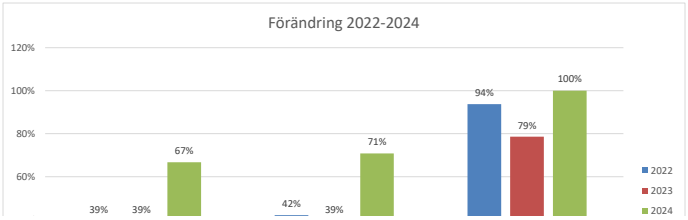
	ÄRENDE	BESLUT	JÄMSTÄLLDHETSANALYS synlig i mötesboken (Dvs, finns jämställdhetsrelaterade frågor omnämnda i beslutsunderlaget)	JUSK VILL YTTRA SIG? (Dvs, har JUSK önskat yttra sig på detta ärende)	Har JUSK yttrat sig på ärendet?	Andel ärenden som har analys synlig i underlag	Andel önskade ärenden som passerat JUSK
JAN	Motion 1/2023: Ge möjlighet för alla anställda inom Umeå kommun att träna på arbetstid – återinför friskvårdstimmen; Anders Ågren (M)	Avslag	Ja	Ja	Ja	67%	100%
	Motion 21/2023: Genomför en extern granskning av studieförbunden; Kjerstin Widman (M)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
	Antagande: Energiprogram Umeå Kommun	Antagen	Nej	Nej	Nej		
FEB	Motion 3/2024: Införande av DIS (Dynamiskt inköpssystem) i Umeå kommun; Veronica Kerr (KD)	Besvarad	Nej	Nej	Nej	67%	100%
	Motion 7/2024: Utveckla och utöka Fritidsbankens verksamhet i Umeå; Lennart Arvidsson (V)	Bifall första att-sats Avslag andra att-sats	Ja	Ja	Ja		
	Motion 9/2024: Fallolyckor; Maria Nilsson (SD)	Besvarad	Ja	Nej	Nej		
MAR	Motion 12/2024: Inför studieroteam i Umeå kommuns skolor; Anders Norqvist (L)	Avslag	Nej	Nej	Nej	0%	-
	Motion 19/2024: Fördjupa samarbetet mellan Umeå kommun och Palestina; Bore Sköld (V)	Besvarad	Nej	Nej	Nej		
APR	Motion 5/2024: Inför ett särskilt driftbidrag för enskilda vägar i Umeå kommun; Mattias Larsson (C)	Avslag	Nej	Nej	Nej	0%	-
	Motion 14/2024; Vi behöver hundrastplatser i Umeå; Josefin Gustafsson (M)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
JUN						#DIVISION/0!	#DIVISION/0!
AUG						#DIVISION/0!	#DIVISION/0!
SEP						#DIVISION/0!	#DIVISION/0!
OKT						#DIVISION/0!	#DIVISION/0!
NOV						#DIVISION/0!	#DIVISION/0!
DEC						-	-
			TOTALT:	30%	30%	40%	100%

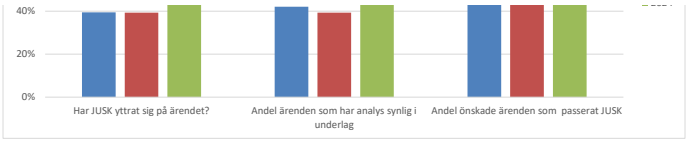



40%
20%
0%
39%
39%
30%
42%
39%
40%
2023
2024
2025
Har JUSK yttrat sig på ärendet?
Andel ärenden som har analys synlig i underlag
Andel önskade ärenden som passerat JUSK

Ärenden i KF 2024 med jämställdhetsperspektiv inför beslut

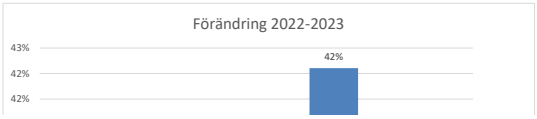
	ÄRENDE	BESLUT	JÄMSTÄLLDHETSANALYS synlig i mötesboken (Dvs, finns jämställdhetsrelaterade frågor omnämnda i beslutsunderlaget)	JUSK VILL YTTRA SIG? (Dvs, har JUSK önskat yttra sig på detta ärende)	Har JUSK yttrat sig på ärendet?	Andel ärenden som har analys synlig i underlag	Andel önskade ärenden som passerat JUSK
JAN	-	-				-	-
FEB	Riktlinje för rådgivande organ i Umeå kommun	Antagen	Nej	Nej	Nej	0%	-
MAR	Motion 3/2023: Bygg en äventyrslekpark på Mariehemsängarna; Maria Lindvall (L)	Avslag	Ja	Ja	Ja	100%	100%
	Motion 8/2023: Inför gratis skollunch på loven; Ellen Ström (V), Daniell Anderson (V) och Johan Stål (V)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
	Motion 10/2023: Inför skolfrukost i Umeå; Daniell Andersson (V), Johan Stål (V) och Tobias Holmbom (V)	Besvarad	Ja	Ja	Ja		
APR	Motion 19/2023: Utred förutsättningarna för ett inrättande av ungdomsfullmäktige i Umeå kommun; Hanna Lundin Jernberg (L)	Avslag	Ja	Ja	Ja	100%	100%
JUN	Planeringsdirektiv och budget 2025 samt plan 2026-2028	Antagen	Ja	Ja	Ja	100%	100%
	Rekommendation gällande undertecknande av CEMR-deklarationen	Antagen	Ja	Ja	Ja		
	Planeringsstrategi för Umeå kommuns översiktsplanering	Antagen	Ja	Nej	Nej		
AUG	Motion 11/2023: AI – möjligheter och risker; Veronica Kerr (KD) och Anders Sellström (KD)	Avslag	Ja	Ja	Ja	50%	100%
	Motion 12/2023: Underlätta för politiska partier och ungdomsförbund att besöka Umeås gymnasieskolor; Madelene Nord (M) och Joline Göttfert (M)	Bifall	Ja	Ja	Ja		
	Motion 13/2023: Utegym och lekplats i anslutning till Arboretum; Igor Hell (M)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
	Motion 17/2023: Nej till Nato-baser och kärnvapen i Umeå; Bore Sköld (V)	Besvarad	Nej	Nej	Nej		
	Motion 1/2024: Avskaffa bidrag till etniska föreningar; Joline Göttfert (M)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
	Motion 2/2024: "Ko på rot" för mer lokalproducerad mat; Veronica Kerr (KD)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
	Motion 4/2024: Fördjupad relation mellan Umeå kommun och Taiwan; Anders Norqvist (L), Hanna Lundin Jernberg (L) och Maria Lindvall (L)	Besvarad	Nej	Nej	Nej		
	Program för hållbar landsbygdsutveckling	Antagen	Ja	Ja	Ja		
SEP	Motion 16/2023: Utforma en handlingsplan för att minska risken att kommunens barn, unga och vuxna dras in i kriminalitet; Hanna Lundin Jernberg (L)	Besvarad	Ja	Ja	Ja	100%	100%
OKT	Motion 9/2023: Minska ofrivilligt helgarbete och delade turer – inför frivilliga helgtjänster i omsorgen; Lennart Arvidsson (V), Åsa Bäckström (V) och Liv Zetterberg (V)	Besvarad	Ja	Ja	Ja	60%	100%
	Motion 15/2023: Bekämpa kriminalitet och öka tryggheten i Umeå; Joline Göttfert (M)	Besvarad	Ja	Ja	Ja		
	Motion 18/2023: Gör det enklare att hyra kommunens lokaler; Joline Göttfert (M)	Besvarad	Ja	Ja	Ja		
	Motion 5/2024: Inför ett särskilt driftbidrag för enskilda vägar i Umeå kommun; Mattias Larsson (C)	Återremitteras	Nej	Nej	Nej		
	Motion 6/2024: Inventering av skyddsrum, Umeå kommun; Maria Nilsson (SD)	Besvarad	Nej	Nej	Nej		
NOV	Motion 20/2023: Äldreomsorgen behöver fler medarbetare; Veronica Kerr (KD)	Avslag	Ja	Ja	Ja	100%	100%
	Taxor och avgifter äldrenämnden 2025	Antagen	Ja	Ja	Ja		
DEC	-	-				-	-
			TOTALT:	**67%**	**67%**	**71%**	**100%**

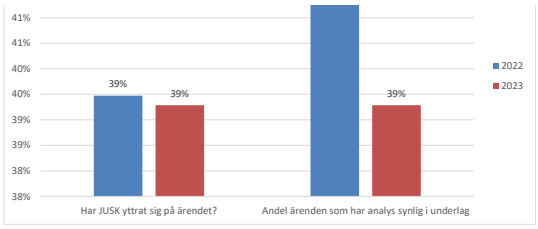



40%
20%
0%
Har JUSK yttrat sig på ärendet?
Andel ärenden som har analys synlig i underlag
Andel önskade ärenden som passerat JUSK

Ärenden i KF 2023 med jämställdhetsperspektiv inför beslut

	ÄRENDE	BESLUT	JÄMSTÄLLDHETSANALYS synlig i mötesboken (Dvs, finns jämställdhetsrelaterade frågor omnämnda i beslutsunderlaget)	JUSK VILL YTTRA SIG? (Dvs, har JUSK önskat yttra sig på detta ärende)	Har JUSK yttrat sig på ärendet?	Andel ärenden som har analys synlig i underlag	Andel önskade ärenden som passerat JUSK
JAN	Umeå kommuns resepolicy	Fastställs	Nej	Nej	Nej	0%	-
	Motion 13/2022: Borgerlig drop in-vigsel; Maja Westling (C)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
FEB	Motion 8/2022: Utveckla tillgången till barnomsorg på obekväm arbetstid; Ellen Ström (V)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja	50%	100%
	Motion 9/2022: Inrätta skolsociala team i Umeå kommun; Anders Norqvist (L)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej		
MAR	Motion 40/2020: Använd auktoriserade tolkar i ärenden som rör mäns våld mot kvinnor; Alice Fatma Nikmanesh och Mariam Salem (MP)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja	100%	100%
MAJ	Motion 9/2020: Installation av brandlarm eller värmekamera vid bilparkering i kommunala bostadsområden som tidigare utsatts för brandattentat; Maria Nilsson (SD)	Avslag	Nej	Nej	Nej	60%	100%
	Motion 23/2021: Umeåförslaget; Lasse Jacobsson, Ellen Ström och Bore Sköld (V)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
	Motion 25/2021: Stärk insynen och demokratin - publicera möteshandlingar på kommunens hemsida; Johan Stål (V), Lasse Jacobson (V), Gudrun Nordborg (V) och Bore Sköld (V)	Bifall	Nej	Nej	Nej		
	Motion 3/2022: Fokusera på kärnuppdraget och värna om för - och grundskolans personal; Nasteho Osman Lander (V)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja		
	Motion 5/2023: Avveckla jämställdhetsutskottet (JU); Wilhelm Wikberg (SD)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
JUN	Planeringsdirektiv och budget 2024 samt plan 2025-2027	Fastställs	Ja	Ja	Ja	100%	100%
AUG	Motion 5/2022: Ändra regelverket för att utse hedersmedborgare; Anders Ågren (M)	Avslag	Nej	Nej	Nej	25%	50%
	Motion 12/2022: Inför progressiva avgifter i äldreomsorgen; Åsa Bäckström (V)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja		
	Motion 4/2023: Avsluta samarbetet med kommunens samtliga vänorter; Lars Forsgren (SD)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
	Gemensam utvecklingsstrategi mellan Umeå kommun och Vasa stad 187	Fastställs	Nej	Ja	Nej		
SEP	Motion 8/2020: Gör Ubmeje till officiellt samiskt namn för Umeå; Gudrun Nordborg (V)	Bifall	Nej	Nej	Nej	0%	-
	Motion 12/2021: Se över omställningsstödet för politiker; Bore Sköld, Ellen Ström, Jan-Olov Carlsson, Åsa Bäckström (V)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
	Motion 14/2022: Utredning av socialtjänstens handläggning i ärenden om umgängesbegränsning enligt LVU; Anna-Karin Sjölander (C)	Bifall	Nej	Nej	Nej		
	Motion 7/2023: Avskaffa elsaneringsbidraget; Anders Norqvist (L)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
OKT	Motion 10/2022: Inför avgiftsfria arbetsskor i den kommunala hemtjänsten; Åsa Bäckström, Lennart Arvidsson och Rebecca Sellstedt (V)	Avslag	Ja	Ja	Ja	50%	100%
	Motion 6/2023: Inrätta Tjänsteperson i beredskap (TIB) i Umeå kommun; Anders Norqvist (L)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej		
NOV	Motion 4/2021: Valfrihet för äldreomsorgens personal - frivilliga delade turer! Åsa Bäckström och Rebecca Sellstedt (V)	Anses besvarad	Nej	Ja	Nej	50%	67%
	Motion 11/2022: Avskaffa delade turer nu! Bore Sköld (V), Åsa Bäckström (V) och Rebecca Sellstedt (V)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja		
	Motion 15/2022: Socialtjänstlagen ska användas för att bevilja bidrag till fristående elrullstolsgarage efter liknande kriterier som tidigare; Jan Hägglund, Agneta Björk, Davis Kaza och Patrik Brännberg (AP)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej		
	220/23 Motion 14/2023: Ta fram åtgärder mot välfärdsbrott och otillbörlig påverkan; Hanna Lundin Jernberg (L)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja		
DEC	Motion 2/2023: Umeå kommun ska inte samarbeta med diktaturer och länder som hotar vår säkerhet; Anders Ågren (M)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej	33%	50%
	Fastighetspolicy för Umeå kommunkoncern	Fastställs	Ja	Ja	Ja		
	Policy, riktlinje och plan för civil beredskap	Fastställs	Nej	Ja	Nej		
			TOTALT:	**50%**	**39%**	**39%**	**79%**
			KVARTAL 1:	**40%**	**40%**	**40%**	**100%**
			KVARTAL 2:	**67%**	**67%**	**67%**	**100%**
			KVARTAL 3:	**30%**	**20%**	**20%**	**67%**
			KVARTAL 4:	**71%**	**43%**	**43%**	**60%**




41%
41%
40%
40%
39%
39%
38%
38%
39%
39%
2022
2023
Har JUSK yttrat sig på ärendet?
Andel ärenden som har analys synlig i underlag

Ärenden i KF 2022 med jämställdhetsperspektiv inför beslut						
ÄRENDE	**BESLUT**	**JÄMSTÄLLDHETSANALYS synlig i mötesboken** (Dvs, finns jämställdhetsrelaterade frågor omnämnda i beslutsunderlaget)	**JUSK VILL YTTRA SIG?** (Dvs, har JUSK önskat yttra sig på detta ärende)	**Har JUSK yttrat sig på ärendet?**	**Andel ärenden som har analys synlig i underlag**	**Andel önskade ärenden som passerat JUSK**
JANUARI 2022 KF						
Motion 21/2020: Äldreomsorgen behöver fler medarbetare; Veronica Kerr (KD)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
Motion 6/2021: Pensionssamtal för nyanställda; Maja Westling (C)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja		
Motion 7/2021: Begränsad digital mötestid för kommunanställda; Mattias Larsson, Robert Axebro och Maja Westling (C)	Avslag	Nej	Nej	Nej	50%	100%
Motion 8/20201: En kommun som bygger för framtiden; Bore Sköld (V) och Nasteho Osman Lander (V)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
FEBRUARI 2022 KF						
Motion 9/2021: Inför en personalpolitisk fond; Lennart Arvidsson, Rebecca Sellstedt (V)	Avslag	Nej	Ja	Nej	0%	0%
MARS 2022 KF						
Policy och handlingsplan barnfattigdom	Antagen	Ja	Ja	Ja		
Resepolicy med riktlinjer för tjänsteresor	Återremitteras	Nej	Nej	Nej		
Motion 36/2021: Ingen ovaccinerad personal i kommunens patientnära vård och omsorgsverksamheter; Sven-Olov Edvinsson (C) och Mattias Larsson (C)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej	33%	100%
Motion 10/2021: Inför insynsplatser i styrelser och nämnder; Maria Nilsson (SD)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 11/2021: Utmana bosättningslagen, minska antalet migranter; Maria Nilsson och Petter Nilsson (SD)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 13/2021: Genomlysning av kvinnors villkor i politiken; Ellen Ström (V)	Bifall	Ja	Ja	Ja		
APRIL 2022 KF						
Motion 14/2021: Motorgård till bilburna ungdomar; Maria Nilsson, Lars-Arne Ivert och Petter Nilsson (SD)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej		
Motion 15/2021: Åtgärder mot antisemitismen i Umeås skolor; Björn Kjellsson (L)	Avslag	Nej	Nej	Nej	0%	-
Motion 19/2021: Sälj kommunens semesterlägenheter i Hemavan; Petter Nilsson (SD) och Maria Nilsson (SD)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
MAJ 2022 KF						
Motion 18 2021: Gratis mensskydd till unga; Gudrun Nordborg (V)	Bifall	Ja	Ja	Ja		
Motion 20/2021: Klassisk arkitektur i Umeå; Petter Nilsson (SD)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 21/2021: Inrätta förskoleklass för grundsärskolan; Anders Norqvist (L)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 26/2021: Inför fluorsköljning i skolan; Anders Norqvist(L)och Marianne Normark (L)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej	33%	100%
Motion 27/2021: Årskort i kollektivtrafiken för kommunanställda; Anna-Karin Sjölander (C) och Maja Westling (C)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
Motion 28/2021: Mentorskap för nyanställda av seniora medarbetare i Umeå kommun; Anna-Karin Sjölander (C) och Sara Häggström (C)	Bifall att-sats 1 Avslag att-sats 2 och 3	Nej	Nej	Nej		
JUNI 2022 KF						
Planeringsdirektiv och budget 2023 samt plan 2024-2026	Antagen	Ja	Ja	Ja	100%	100%
AUGUSTI 2022 KF						
Motion 29/2021: Upphandla barn och ungdomspsykiatriska utredningar; Igor Hell(M)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 30/2021: Starta ett kommunalt hem för vård eller boende; Gudrun Nordborg (V)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 32/2021: Försörjningsstöd för medlemskap i Hyresgästföreningen; GudrunNordborg (V) och Ellen ström (V)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 33/2021: Inför kommunala trygghetsvärdar i Umeå; Maria Nilsson (SD) och Christina Sjödin (SD)	Avslag	Ja	Ja	Ja	14%	100%
Motion 2/2022: Kompensation för extra insatser under pandemin; Anna-Karin Sjölander (C)	Avslag	Nej	Nej	Nej		

Motion 4/2022: Avbryt vänortssamarbetet med ryska Petrozavodsk; Anders Ågren (M)	Anses besvarad	Nej	Nej	Nej		
Motion 6/2022: Solidaritet med krigsdrabbade folk; Bore Sköld (V)	Bifall att-sats 1 Anses besvarad att-sats 2 och 3	Nej	Nej	Nej		
SEPTEMBER 2022 KF						
Motion 16/2021: Förbjud separata badtider i skolan och motverka kvinnoförtryck på kommunala badhus; Maria Nilsson (SD)	Avslag att-sats 1 Anses besvarad att-sats 2	Ja	Ja	Ja	100%	100%
Motion 17/2021: Inför kommunal hyresgaranti; Gudrun Nordborg (V) och Bore Sköld (V)	Anses besvarad att-sats 1 Avslag att-sats 2	Ja	Ja	Ja		
Motion 22/2021: Inför ett etiskt råd samt utbildning för omsorgspersonal om våld i nära relation; Veronica Kerr (KD) och Birgitta Nordvall (KD)	Bifall att-sats 1 Avslag att-sats 2	Ja	Ja	Ja		
OKTOBER 2022 KF						
Motion 34/2021: Arbetsplatsdemokrati - det nya demokratiprojektet i Umeå kommun; Jan-Olov Carlsson (V), Bore Sköld (V), Lennart Arvidsson (V) och Ellen Ström (V)	Avslag	Ja	Ja	Ja	67%	100%
Motion 35/2021: Inför ett individuellt anhörigstöd; Veronica Kerr (KD)	Avslag	Ja	Ja	Ja		
Motion 1/2022: Gör Brinken till park; Davis Kaza (AP) och Marika Atlegrim (AP)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
NOVEMBER 2022 KF						
Antagande: Åtgärdsprogram för Umeå kommuns miljömål 2022-2025	Antaget	Ja	Nej	Nej	75%	100%
Umeå kommuns bostadsförsörjningsprogram 2022–2030 med utblick mot 2040	Antaget	Ja	Ja	Ja		
Motion 31/2021: En barn- och ungdomsvänligare kommun; Anna-Karin Sjölander (C)	Avslag	Nej	Nej	Nej		
Motion 7/2022: Kräv rätt till heltid vid upphandlingar; Åsa Bäckström (V) och Bore Sköld (V)	Anses besvarad	Ja	Ja	Ja		
DECEMBER 2022 KF						
		TOTALT:	**42%**	**39%**	**42%**	**94%**
		KVARTAL 1:	**45%**	**36%**	**36%**	**80%**
		KVARTAL 2:	**30%**	**30%**	**30%**	**100%**
		KVARTAL 3:	**40%**	**40%**	**40%**	**100%**
		KVARTAL 4:	**57%**	**57%**	**71%**	**100%**

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-05-08

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2025/00045

JUSK Aktivitetsplan och budget 2025

Förslag till beslut

Jämställdhetsutskottet har tagit del av informationen

Ärendebeskrivning

Uppföljning av JUSK aktivitetsplan och budget för T1-2025

Beslutsunderlag

Aktivitetsplan återrapportering T1-2025
2025 Budget JUSK

Beredningsansvariga

Annika Dalén, utvecklingsstrateg jämställdhet
Linda Gustafsson, jämställdhetsstrateg

Förnamn, Efternamn
Befattning

Annika Dalén
Utvecklingsstrateg
jämställdhet

	BUDGET	Utfall T1	Utfall T2	Utfall T3	**Utfall helår**
Jämställdhet i ordinarie styr- och ledningsstruktur					
1. Säkerställa och följa upp att övergripande frågor har en genusanalys som underlag inför kommunfullmäktige	0 kr				**0 kr**
2. Följa upp nämndernas arbete med det övergripande inriktningsmålet att skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället och sina egna liv	0 kr				**0 kr**
3. Ge inspel och expertstöd för att säkerställa ett jämställdhetsperspektiv i strategiska processer	40 000 kr				**0 kr**
4. Uppdatera strategi för jämställdhetsarbete i linje med ny styrstruktur samt CEMR-deklarationens nya artiklar	30 000 kr				**0 kr**
5. Årlig återrapport till kommunfullmäktige kring utskottets arbete	0 kr				**0 kr**
Ökad kunskap innebär medvetna beslut					**0 kr**
6. Stötta verksamheter för ett hållbart och långsiktigt jämställdhetsarbete med förståelse för könsmaktsordningen och hur den samspelar med andra maktstrukturer	250 000 kr	223 kr			**223 kr**
7. Verka för att minst en ny verksamhet per år initierar alternativt fördjupar jämställdhetsarbete	50 000 kr				**0 kr**
8. Följa och uppmärksamma frågor om arbetets organisering och andra centrala personalfrågor ur ett jämställdhetsperspektiv	0 kr				**0 kr**
9.Genomföra eller samverka i genomförandet av minst två större utåtriktade arrangemang med fokus på aktuella jämställdhetsfrågor	100 000 kr	758 kr			**758 kr**
Innovation och partnerskap gör skillnad					
10. Ansöka om minst ett externt finansierat projekt där jämställdhet är en bärande del	150 000 kr				**0 kr**
11. Utveckla och/eller bibehålla samverkan med relevanta aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå för att stärka arbetet med jämställdhet inom samtliga politikområden	50 000 kr	15 592 kr			**15 592 kr**
12. Positionera och synliggöra Umeå kommuns jämställdhetsarbete internt och externt	70 000 kr	13 200 kr			**13 200 kr**
Systematiskt utmana och ifrågasätta könade maktrelationer i arbetet med hållbar utveckling					
13. Stötta arbetet för klimatneutralitet samt hållbar mobilitet och en jämställd och rättvis omställning	0 kr				**0 kr**
14. Fortsätta arbete med jämställd stadsplanering och metoden Det könade landskapet	20 000 kr				**0 kr**
15. Aktiviteter kopplade till delmål Mäns våld mot kvinnor ska upphöra	90 000 kr	5 525 kr			**5 525 kr**
	850 000 kr	**35 299 kr**	**0 kr**	**0 kr**	**35 299 kr**

JUSK aktivitetsplan 2025, återrapportering T1

Jämställdhet i ordinarie styr- och ledningsstruktur

1. Säkerställa och följa upp att övergripande frågor har en genusanalys som underlag inför kommunfullmäktige

- Tre sammanträden under T1. Yttranden på 3 motioner, på planeringsförutsättningar 2026 samt plan för digital omställning

2. Följa upp nämndernas arbete med det övergripande inriktningsmålet att skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället och sina egna liv

- Genomgång av nämndernas verksamhetsplaner ur jämställdhetsperspektiv 2025 (feb)
- Genomgång av nämndernas grunduppdrag och jämställdhetsmålet i planeringsdirektiv för 2026 (april)

3. Ge inspel och expertstöd för att säkerställa ett jämställdhetsperspektiv i strategiska processer

- Pågående arbete med Umeås position i relation till arktis
- Påbörjad samverkan med nätverk digitalisering (Umeå kommun)
- Deltagande i arbetsgrupp Ålidhemslyftet, bland annat målsättning om fler kvinnor i Ålidhems offentliga rum
- Deltagande i styrgrupp SustainGov-projekt “Med ön som katalysator” (finansiär Vinnova)
- 6/2: Workshop under BN:s planeringsdag
- Deltagande i utredningen för evenemangsarena i Umeå
- Stöd till arbetet med utformningen av Renmarkstorget
- Stöd till arbetet med trygghetsskapande åtgärder inför Brännbollsyran
- Stöd till arbetet med FöP Hörnefors

4. Uppdatera strategi för jämställdhetsarbete i linje med ny styrstruktur samt CEMR-deklarationens nya artiklar

- Remissversion av policy för jämställdhetsarbete till nämnder och bolag (utskick april)

5. Årlig återrapport till kommunfullmäktige kring utskottets arbete

- Genomförs senare (återrapporteringen för 2024 genomfördes i december 2024)

Ökad kunskap innebär medvetna beslut

6. Stötta verksamheter för ett hållbart och långsiktigt jämställdhetsarbete med förståelse för könsmaktsordningen och hur den samspelar med andra maktstrukturer

- Introduktionsutbildning jämställdhet för Upphandlingsbyrån (10/2) samt könade landskapet-tur 31/3

7. Verka för att minst en ny verksamhet per år initierar alternativt fördjupar jämställdhetsarbete

- Fokus jämställda skolgårdar i samverkan med Tekniska nämnden

8. Följa och uppmärksamma frågor om arbetets organisering och andra centrala personalfrågor ur ett jämställdhetsperspektiv

- 26/3: Chefsutbildning fokus jämställdhet

9. Genomföra eller samverka i genomförandet av minst två större utåtriktade arrangemang med fokus på aktuella jämställdhetsfrågor

- Genomförs senare

Innovation och partnerskap gör skillnad

10. Ansöka om minst ett externt finansierat projekt där jämställdhet är en bärande del

- Inlämnad ansökan (TFE) om klimatanpassning av lokaler och upplevelse i olika grupper (ex. barn, äldre etc.)
- Inlämnad ansökan Erasmus “Her city, her future”, fokus på tjejers deltagande i dialogprocesser
- Inlämnad ansökan Shift Sweden geografiskt omställningslabb fokus universitetsområdet

11. Utveckla och/eller bibehålla samverkan med relevanta aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå för att stärka arbetet med jämställdhet inom samtliga politikområden

- Samverkan med polisregion nord kring våld i nära relation och särskilt utsatta brottsoffer
- Fortsatt arbete med ICLD-partnerskap med Bogotá och i nätverk för jämställdhet
- EUI City-to-city exchange, utbyte med Cento, Italien (besök Italien januari)
- 19–20/3 Föreläsning Bomorrow Sundsvall om Jämställdhet som attraktionskraft
- Samverkan med kursen Human Computer Interaction inklusive gästföreläsning 4/4
- Samverkan med Kvinnojouren inom ramen för ”Under radarn”

12. Positionera och synliggöra Umeå kommuns jämställdhetsarbete internt och externt

- 17/1: Paneldeltagande i “Barbara Prammer Symposium” om gender budgeting (Wien, digitalt)
- 23/1: Könade landskapet med studiebesök från Vasa, Finland
- 22/1 Föreläsning Örnsköldsvik kommuns och kommunbolag ledardag om jämställdhet och attraktivitet
- 11/2: Föreläsning för samhällsbyggnadsförvaltningen Karlstad kommun
- 12–13/2: Besök av Jämställdhetsmyndighetens generaldirektör
- Praktikant här från Milano, ITA uppsats om fysiska miljöer fa kopplat till universitetsområden
- 21/2 Intervju Elle Ungern om Umeås jämställdhetsarbete
- 2/4: Intervju med Japans transportministerium
- 8 & 9/4: Könade landskapet med ICLD-konferens Ukraina
- 8/4 Presentation för EU-minister om Umeås internationella jämställdhetsarbete
- 9/4 Föreläsning Business Arena Norr om jämställdhet och stadsutveckling
- 25/4: Dragning om City-to-City exchange på Tillväxtverkets informationsmöte om aktuella utlysningar inom EUI & Urbact
- 25/4: Könade landskapet med studiebesök från Vasa

- 30/4 Intervju DN

Systematiskt utmana och ifrågasätta könade maktrelationer i arbetet med hållbar utveckling

13. Stötta arbetet för klimatneutralitet samt hållbar mobilitet och en jämställd och rättvis omställning

- Påbörjat arbete med jämställdhetsperspektiv i klimatanpassningsarbete – samverkan gata/park
- 20/2 Föreläsning makt och motstånd konferens: ”Changemakers for impact”
- 4/4 Föreläsning ”Skolledare för hållbar utveckling” om makt och motstånd
- Deltagande workshop SMHI om klimatanpassning och social hållbarhet. Umeå och Botkyrka deltagande kommuner

14. Fortsätta arbete med jämställd stadsplanering och metoden Det könade landskapet

- Fortsatt arbete inom ramen för projektet Jämställda och hållbara arbetsresor (fokus Västerslätts verksamhetsområde)
- 3/4 Föreläsning utb. New European Bauhaus, kreatörer i Umeå
- Samverkan samhällsplanerarstudenter One day, one problem fokus jämställdhet. Platsbesök och könade landskapet – tur. Eget arbete studenterna – presentationer av förändringar på platsen 11/4

15. Aktiviteter kopplade till det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet: Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

- Vålds- och prostitutionsförebyggande insatser i samband med Rally Sweden
- Bry dig-kampanj på Björklövens matcher samt planering för kommunikationsinsatser under året

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-05-09

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2025/00469

JUSK Information om resultatet av UNGA-enkäten

Förslag till beslut

Jämställdhetsutskottet beslutar

att till protokollet notera att utskottet tagit del av informationen

Ärendebeskrivning

Vid sammanträdet informerar Seth Åberg om resultatet av enkäten UNGA-24

Förnamn, Efternamn — Sofia Gustafsson
Befattning — Nämndsekreterare

Unga 24

Hur mår tonåringarna i Umeå kommun?



UMEÅ KOMMUN

www.umea.se

Omslagsbild: Johner.se

Besök vår hemsida: umea.se/statistik

Kontaktpersoner:

Peter Thuresson
Strategisk utveckling
090 - 16 23 70
peter.thuresson@umea.se

Seth Åberg
Umebrå, Strategisk utveckling
090 - 16 11 96
seth.aberg@umea.se

Daniel Levisson
Strategisk utveckling
090 - 16 12 57
daniel.levisson@umea.se

Josefina Marklin
Strategisk utveckling
090 - 16 12 42
josefina.marklin@umea.se

Linnea Persson
Strategisk utveckling
090 - 16 12 44
linnea.persson@umea.se

Innehåll

Förord	**4**
Sammanfattning	**5**
Bakgrund	**8**
Metod	8
Beskrivning av de svarande	9
Resultat	**13**
Delaktighet och inflytande	13
Ekonomiska och sociala förutsättningar	23
Trygghet och förtroende	28
I skolan	34
Fysisk och psykisk hälsa	47
Matvanor	57
Sexualitet, samtycke och relationer	58
Tobak, alkohol, narkotika, doping och spel	61
Fördjupning	**74**
Vad beror stressen på?	75
Hur mycket tid spenderas framför en skärm?	77
Bilaga	**80**



Förord

Umeå kommun arbetar aktivt för att främja en god hälsa som är jämställd och jämlik bland sina invånare. För att följa upp hälsan och vardagen för barn och ungdomar genomför kommunen vartannat år folkhälsoundersökningen "Unga" på Umeå kommuns högstadie- och gymnasieskolor. Denna undersökning är ett värdefullt verktyg som ger insikter om hälsoläget bland unga och fungerar som ett viktigt underlag som skapar förutsättningar för beslut om insatser och åtgärder för denna målgrupp. Samtidigt erbjuder undersökningen barn och ungdomar en chans att göra sina röster hörda och fungerar som ett demokratiskt verktyg för att fånga deras perspektiv på vardagen.



Mikael Brändström, utvecklingsdirektör

Foto: Johner.se/Caiaimage



Foto: Fredrik Larsson

Sammanfattning

Skillnader mellan pojkar och flickor
Pojkar ser något ljusare på framtiden, 78 procent, jämfört med flickor, 74 procent. Flickornas framtidstro har minskat sedan 2018. 92 procent av pojkar och 57 procent av flickor känner sig trygga när de går hem på kvällen. Flickors trygghetskänsla har dock ökat något sedan år 2022.

Fler pojkar, 73 procent, än flickor, 54 procent, motionerar tre eller fler gånger i veckan. Flickor rapporterar högre nivåer av stress, huvudvärk, magont, trötthet och sömnproblem än pojkar. Till exempel upplever 61 procent av flickorna daglig eller frekvent stress, jämfört med 25 procent av pojkarna.

På frågan om hur man uppfattar jämställdheten svarar en majoritet, 57 procent, av pojkarna att de har lika mycket makt som flickor medan 33 procent av flickorna anser att de har lika mycket makt som pojkar. 13 procent av pojkarna och 8 procent av tjejerna känner sig inte inkluderade i jämställdhetsarbetet.

Tio procent av flickorna och fem procent av pojkarna har allvarligt övervägt självmord. Fler pojkar, 78 procent, än flickor, 52 procent, mår bra eller mycket bra. Dock har flickornas resultat förbättrats sedan år 2022.

Fler pojkar, 90 procent, än flickor, 82 procent, upplever att de hinner med sitt skolarbete. Pojkar upplever lägre prestationskrav. Flickor känner sig något mindre respekterade av klasskamrater (77 procent) och vuxna (80 procent) än pojkar (82 procent respektive 82 procent). 68 flickor och 60 pojkar har sökt hjälp för mobbing under det senaste året.

33 procent av flickorna och 25 procent av pojkarna hoppar över frukosten dagligen eller flera gånger i veckan.

Dagligrökning är ovanlig men vanligare bland flickor än pojkar. Dagligsnusning har ökat bland båda könen men är mer utbrett bland pojkar, 10 procent av pojkarna dagligsnusar. Pojkar använder mer ofta tobaksbaserat snus än vad flickor gör. Fler pojkar, 69 procent, än flickor, 62 procent, uppger att de aldrig druckit alkohol. Fler pojkar, 4 procent, än flickor, 2 procent, rapporterar användning av narkotika de senaste 12 månaderna.

Dubbelt så många pojkar som flickor svarar att ingen bryr sig om dem. Marginellt fler flickor än pojkar känner att de kan påverka skolans verksamhet, 21 procent av pojkarna mot 24 procent av flickorna. Minskningen av deltagande i fritidsaktiviteter är mer uttalad bland flickor, från 75 procent (2016) till 63 procent (2024).

Av dem som inte ser ljust på framtiden, vilket motsvarar ungefär var tjugonde ungdom, är den vanligaste oron för tjejer att inte komma in på den utbildning de önskar (47 procent), medan killar främst oroar sig för att inte få ett jobb (39 procent). När det gäller samhällsrelaterade frågor är killar i högre grad bekymrade över gängkriminalitet (25 procent jämfört med 12 procent bland tjejer) och krig (18 procent jämfört med 13 procent bland tjejer). Klimatförändringar är en källa till oro för 14 procent av tjejerna och 19 procent av killarna.

Fler tjejer än killar vill minska sin skärmtid. Det är 47 procent av tjejerna och 39 procent av killarna som vill minska sin skärmtid.

Efter ålder

Endast 60 procent av gymnasieungdomar deltar i fritidsaktiviteter, men gymnasieungdomar upplever större självbestämmande i sitt liv (ca 88 procent) jämfört med högstadieungdomar (ca 83 procent). Fler högstadieungdomar än gymnasieungdomar upplever att deras familj har det ekonomiskt bra.

91 procent av högstadieeleverna känner sig trygga i skolan, men tryggheten varierar stort mellan skolor (82–94 procent). 95 procent i gymnasiet känner sig trygga i skolan, och tryggheten är generellt högre än på högstadiet.

Högstadieungdomar är mer aktiva, där 69 procent motionerar tre gånger i veckan eller mer, jämfört med 55 procent på gymnasiet. Gymnasieungdomar rapporterar något högre nivåer av stress och sömnproblem jämfört med högstadieungdomar. Stressnivåerna har bland högstadieungdomarna ökat över tid och hållit sig mer konstanta för gymnasieungdomarna. Högstadieungdomar uppger marginellt högre nivåer av välbefinnande än gymnasieungdomar, men skillnaden har minskat.

Fler gymnasieungdomar (73 procent) än högstadieungdomar (64 procent) upplever att de lär sig viktiga saker i skolan. Andelen som är nöjda med sina skolresultat är också något högre bland gymnasieungdomar. Gymnasieungdomar rapporterar högre nivåer av respekt från både klasskamrater (85 procent) och vuxna (86 procent) jämfört med högstadieungdomar (74 procent respektive 76 procent).

Fler högstadieungdomar än gymnasieungdomar hoppar över lunch, men färre hoppar över frukost. Frukost är den måltid som gymnasieungdomar oftast hoppar över, och konsumtionen av godis och läsk är högre än på högstadiet.

96 procent av högstadieungdomarna har aldrig använt narkotika, och 85 procent har aldrig druckit alkohol. Dagligrökning är mycket ovanligt (2 procent). Alkoholkonsumtion är vanligare bland gymnasieungdomar, där 42 procent inte dricker alkohol. Dagligrökning och snusning är mer utbrett på gymnasiet.

Fördjupning om stress

En av de största stressfaktorerna är att inte hinna med skolarbetet. Ungdomar som upplever detta rapporterar betydligt högre stressnivåer. Omkring 15 procent av flickorna och 8 procent av pojkarna anger att de sällan eller aldrig hinner med skolarbetet, vilket berör cirka 800 ungdomar. Denna faktor är påverkbar genom skolans organisation, läxbörda och stödstrukturer.

Flickor rapporterar högre stressnivåer än pojkar (61 procent av flickorna känner stress varje dag eller flera gånger i veckan, jämfört med 25 procent av pojkarna). Skillnaderna speglar sannolikt samhälleliga och kulturella förväntningar, där flickor upplever större press att prestera i skolan och andra områden. Dålig sömn är den mest avgörande faktorn för stress.

Dålig sömn förstärker stress och gör det svårare att hantera krav. Sömnproblem är också kopplade till andra stressfaktorer som skolarbete och pessimistisk framtidstro, vilket kan skapa en negativ spiral. Ungdomar från familjer med större ekonomiska svårigheter rapporterar högre stress, kopplat till begränsade resurser och högre krav att prestera. Skärmanvändning i samband med sänggående ökar stressnivåerna bland unga jämfört med dem som inte använder skärm när de ska sova, men omfattningen av skärmtid påverkar inte resultaten.

Ungdomar med en pessimistisk syn på framtiden, exempelvis kopplat till globala utmaningar (klimat, krig) och osäkerhet kring jobb och utbildning, rapporterar högre stressnivåer. Att stärka ungdomars framtidstro genom stöd och vägledning kan minska deras stress. Regelbunden fysisk aktivitet har en liten men positiv effekt på stress och kan öka ungdomars motståndskraft.

Bakgrund

Unga 24 är en webbaserad enkät som riktar sig till ungdomar mellan 13 och 18 år. Sedan 1996 har Umeå kommun regelbundet genomfört elevundersökningar, som från början främst fokuserade på tobak, alkohol och narkotika. År 2004 utökades dock frågorna för att inkludera fler aspekter av levnadsvanor, och undersökningen fick då namnet LEVA. Denna undersökning genomfördes systematiskt fram till 2010, då den ersattes av Unga 10. År 2013 genomgick enkäten en större revidering för att förbättra frågornas kvalitet och anpassades ytterligare till målgruppen. Sedan dess har den genomförts vartannat år, med samma utformning sedan Unga 14.
Undersökningen Unga är ett centralt verktyg i kommunens arbete med kvalitetsutveckling och förbättringar för ungdomars välmående och används för att kartlägga och följa deras mående över tid. Den fungerar även som grund för Umeå kommuns folkhälsoinsatser riktade till unga och stöder kommunens mål om ett hållbart samhälle med friska och välmående invånare. Undersökningen utgör även ett viktigt beslutsunderlag för både kommunens verksamheter och politiska beslutsfattare. Unga 24 är dessutom en del av kommunens arbete med Agenda 2030 och relaterar till nio av de globala målen.

Metod

Datainsamling

Undersökningens målgrupp omfattar alla elever i årskurs 7 till 9 och på gymnasiet i både fristående och kommunala skolor i Umeå kommun. Deltagandet är frivilligt och enkäten besvaras anonymt online. Datainsamlingen genomförs under skoltid, på klassnivå i respektive skolas lokaler, med stöd av skolans personal. Insamlingen ägde rum under veckorna 39–41. Resultaten presenteras sedan och anpassas utifrån förutsättningarna för varje skolområde.

Bortfall och kvalitet

Totalt 6 787 ungdomar i Umeå kommun deltog i Unga-enkäten vilket motsvarar nästan åtta av tio ungdomar i högstadie- och gymnasieåldern. Deltagandet är fortsatt högt, vilket bidrar till undersökningens kvalitet och tillförlitlighet. Nya frågor utformas i samarbete med ämnesexperter och statistiker och för att minimera arbetsbördan för respondenterna tas vissa frågor bort när nya introduceras.
Under 2024 genomfördes en utvärdering av enkäten med fokus på lärare som varit delaktiga i dess genomförande i klassrummen. Generellt upplever lärarna att processen fungerar smidigt och att enkätens längd är rimlig. På frågan om “Tiden räckte” för ungdomarna att svara på enkäten, där skalan går från 1 (inte alls) till 5 (helt och hållet), uppnåddes ett medianvärde på 4,5. När det gäller vikten av att fortsätta arbeta med informationen som samlas in, var medianvärdet högsta möjliga, 5. Detta goda resultat utesluter förstås inte att det finns variation där vissa klasser kan ha större utmaningar än andra och exempelvis kan behöva mer tid.

Svarstider

Den genomsnittliga svarstiden för undersökningen var cirka 14,7 minuter, vilket innebar att målet, som uttrycktes i Unga 22 om att hålla medianvärdet under 15 minuter, uppnåddes. Målsättningen är fortsatt att högst fem procent av ungdomarna ska behöva mer än 30 minuter för att besvara enkäten. I årets undersökning behövde 5,5 procent mer än 30 minuter.

Struktur

Enkäten utgår från de nationella folkhälsopolitiska målområdena. Dessa är:

- Det tidiga livets villkor
- Kunskaper, kompetenser och utbildning
- Arbete, arbetsförhållanden och arbetsmiljö
- Inkomster och försörjningsmöjligheter
- Boende och närmiljö
- Levnadsvanor
- Kontroll, inflytande och delaktighet
- En jämlik och hälsofrämjande hälso- och sjukvård

Då frågorna i denna undersökning enbart faller inom det första målområdet, det vill säga: ”Det tidiga livets villkor” har enkäten delats upp efter åtta kategorier för att skapa en systematisk överblick inom folkhälsoområdet. Dessa kategorier är:

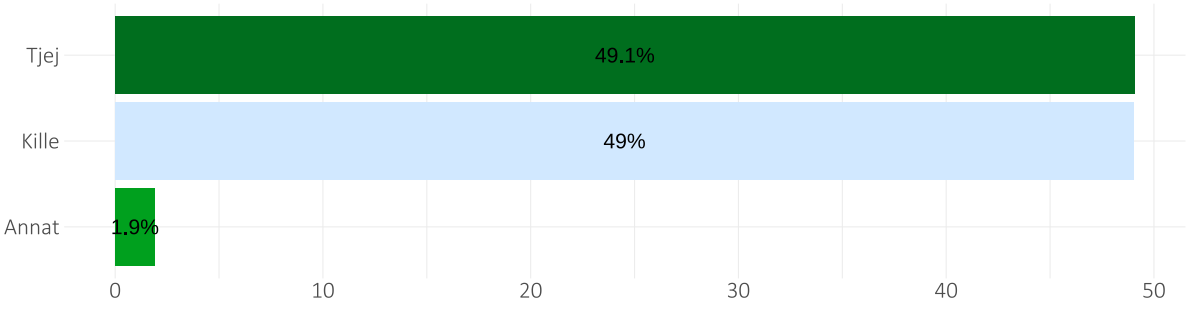
- Delaktighet och inflytande
- Ekonomiska och sociala förutsättningar
- Trygghet och förtroende
- I skolan
- Fysisk och psykisk hälsa
- Matvanor
- Sexualitet, samtycke och relationer
- Tobaksvanor, alkohol, narkotika, doping och spel

Årets undersökning inkluderar, i vanlig ordning, ett fördjupningsområde. I år fokuserar detta på faktorer som bidrar till stress, vilket presenteras i den avslutande delen av rapporten.

Beskrivning av de svarande

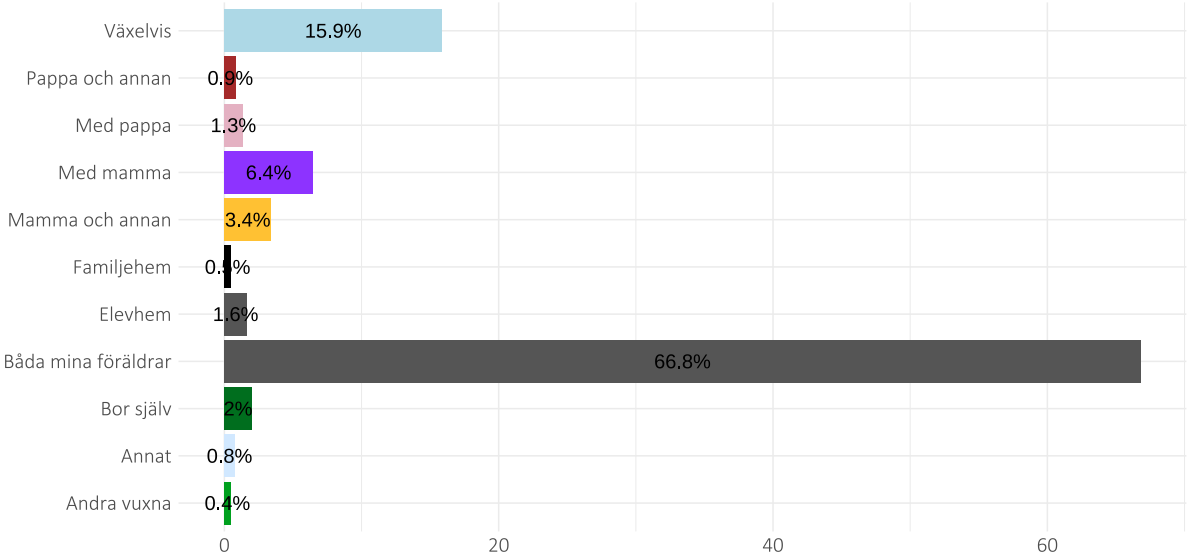
Bland de som svarade på enkäten är könsfördelningen relativt jämn, med ungefär lika många tjejer som killar. En mindre grupp, på knappt två procent eller drygt 129 personer, uppgav en annan könstillhörighet.

Figur 1 Är du...?



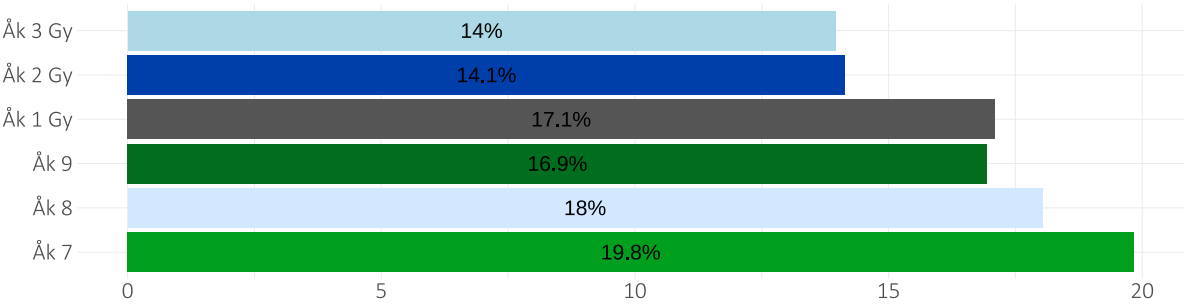
Majoriteten av ungdomarna, 4 526 personer eller 67 procent, bor tillsammans med båda sina föräldrar. Det näst vanligaste boendealternativet är växelvis boende hos båda föräldrarna vilket gäller för 1 075 ungdomar, motsvarande 16 procent. Bland de som bor med endast en förälder är det betydligt vanligare att bo med sin mamma än med sin pappa. Detta boendealternativ är cirka fem gånger vanligare.

Figur 2 Vem/vilka vuxna bor du tillsammans med?



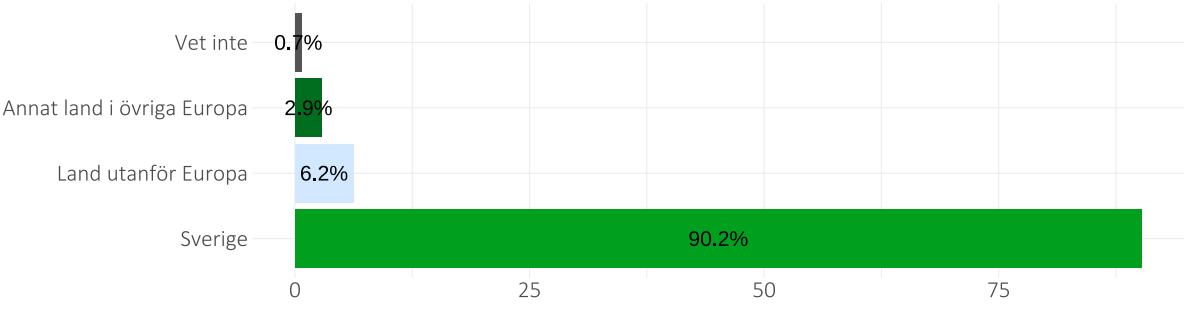
55 procent av de svarande går i högstadiet och 45 procent går i gymnasiet. Både skolor med kommunala huvudmän och friskolor ingår i underlaget.

Figur 3 Vilken årskurs går du i?



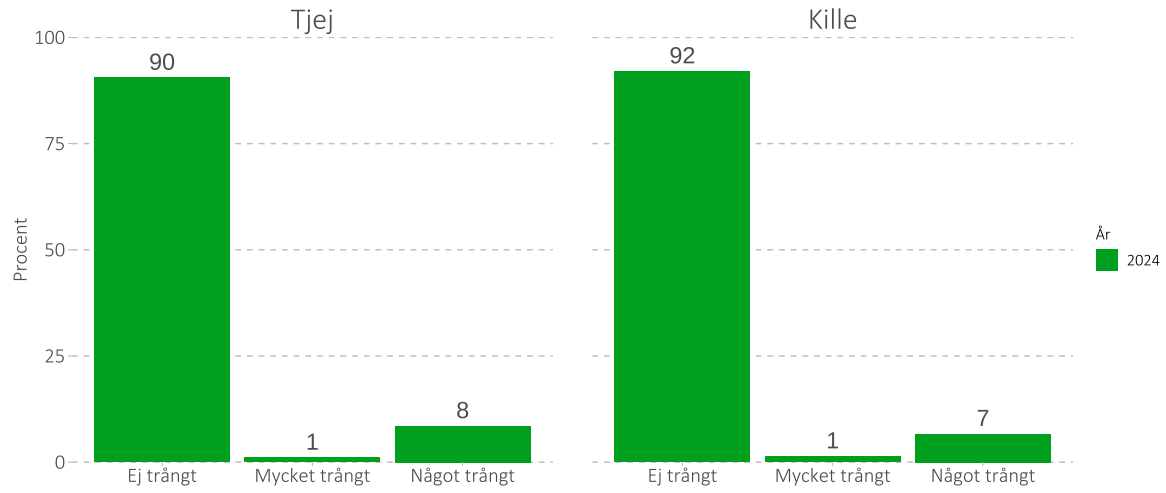
Knappt nio av tio ungdomar i undersökningen är födda i Sverige. Av de övriga är de flesta, sex procent, födda i ett land utanför Europa. Tre procent är födda i ett annat land i Europa och nästan en procent svarar att de inte vet var de är födda.

Figur 4 Var är du född?



De flesta ungdomar upplever att de har tillräckligt med utrymme hemma; ungefär nio av tio svarade att de inte är trångbodda. Åtta procent av tjejerna och sju procent av killarna angav att de bor något trångt, medan en procent av både tjejer och killar uppgav att de bor mycket trångt.

Figur 5 Upplever du att din familj/ditt hushåll bor trångt?



59 procent av ungdomarna uppger att de är med i någon organisation eller förening. Det vanligaste är att vara med i en idrottsförening. Därutöver är det några procent som är aktiva i en religiös organisation och någon enstaka procent som är med i en politisk organisation eller en frivilligorganisation.

Figur 6 Är du medlem i någon/några organisationer/föreningar?

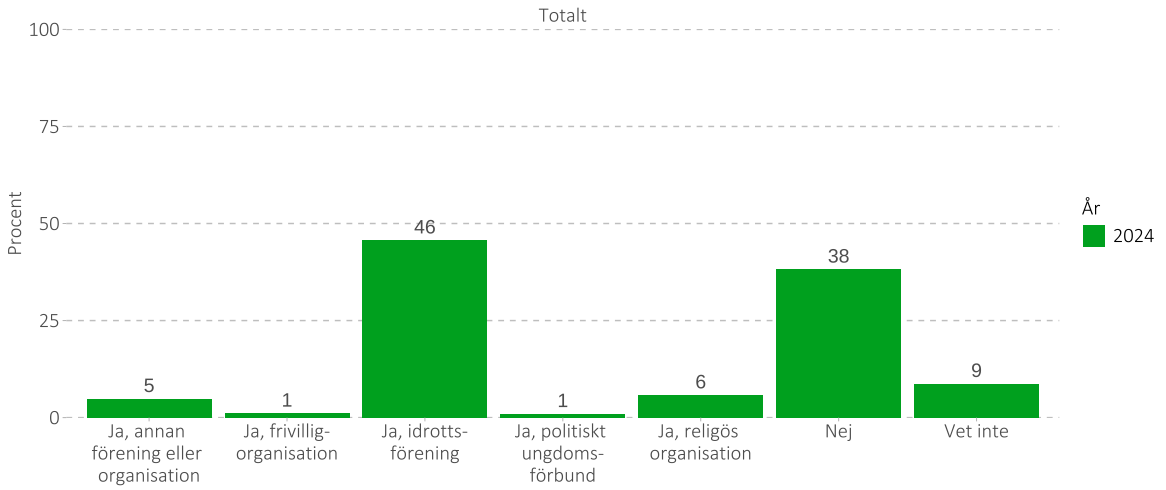


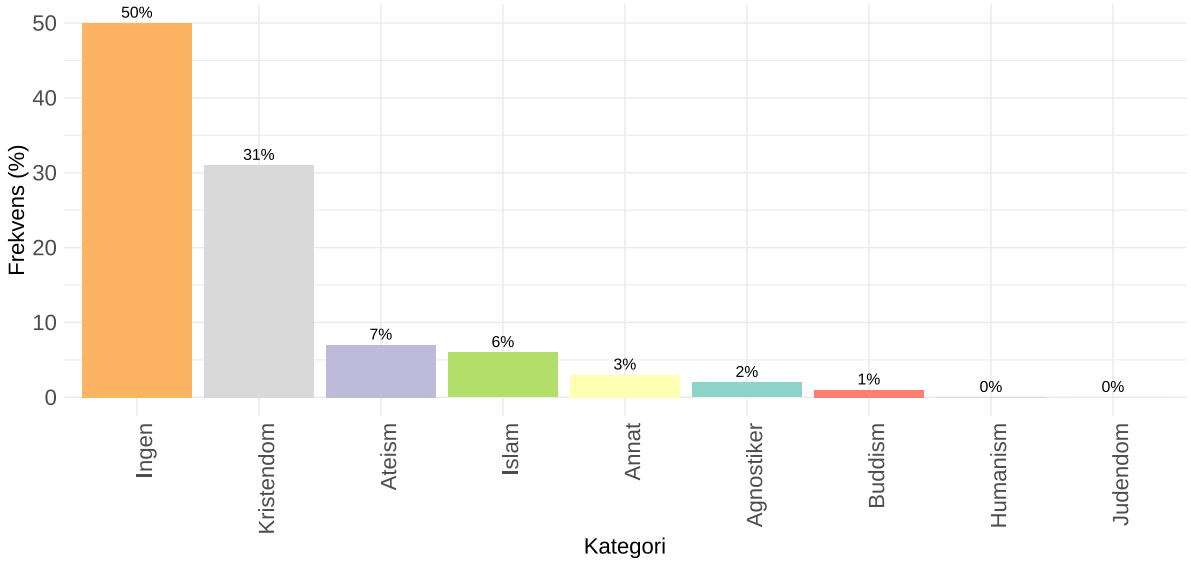


Foto: Ann Vidmark

Nedanstående diagram visar de procentuella andelarna av personer som identifierar sig med olika religioner eller livsåskådningar. Den största gruppen, som utgör 50 procent av ungdomarna, anger att de inte identifierar sig med någon specifik religion (“Ingen”). Den näst största gruppen är de som identifierar sig med kristendomen, vilket utgör 31 procent.

Andra livsåskådningar och religioner, som islam (6 procent), ateism (7 procent), och agnosticism (2 procent), har lägre representation, medan grupper som buddhism (1 procent), judendom (0,2 procent), och humanism (0,3 procent) har en mycket marginell andel. Kategorin “Annat” står för 3 procent vilket kan avse andra religioner eller icke-traditionella livsåskådningar. 49 procent som har uppgett att de är födda i ett land utanför Europa identifierar sig mest med Islam. Andelen som identifierar sig som kristen varierar mellan 18 och 83 procent mellan högstadieskolorna. Andelen som identifierar sig mest med islam varierar mellan 1 och 38 procent.

Figur 7 Vilken religion eller livsåskådning, om någon, identifierar du dig mest med?



Resultat

Delaktighet och inflytande

Sammanfattning

En av fyra ungdomar känner att de kan påverka skolans verksamhet. Det är en minskning jämfört med år 2022. Ungdomarna deltar i färre fritidsaktiviteter med andra jämfört med år 2020. Minskningen har varit störst för tjejerna men ligger på samma nivå som killarna. Det är tydligt att pandemin påverkade och att någon återhämtning inte har skett.

85 procent av ungdomarna upplever att de bestämmer över sina egna liv. Detta ligger ganska stabilt på samma nivå över tid. Det är vanligare att man tycker att man bestämmer över sitt liv om man går i gymnasiet. Cirka åtta procent av ungdomarna som är födda utanför Europa säger att de inte får välja helt själva vilken religion eller livsåskådning de ska ha. Av ungdomar födda i Sverige är den vanligaste inskränkningen att de inte får välja vilken utbildning de ska ha. Det är cirka två procent som har uppgett detta. Detta utgör ingen förändring gentemot år 2022.

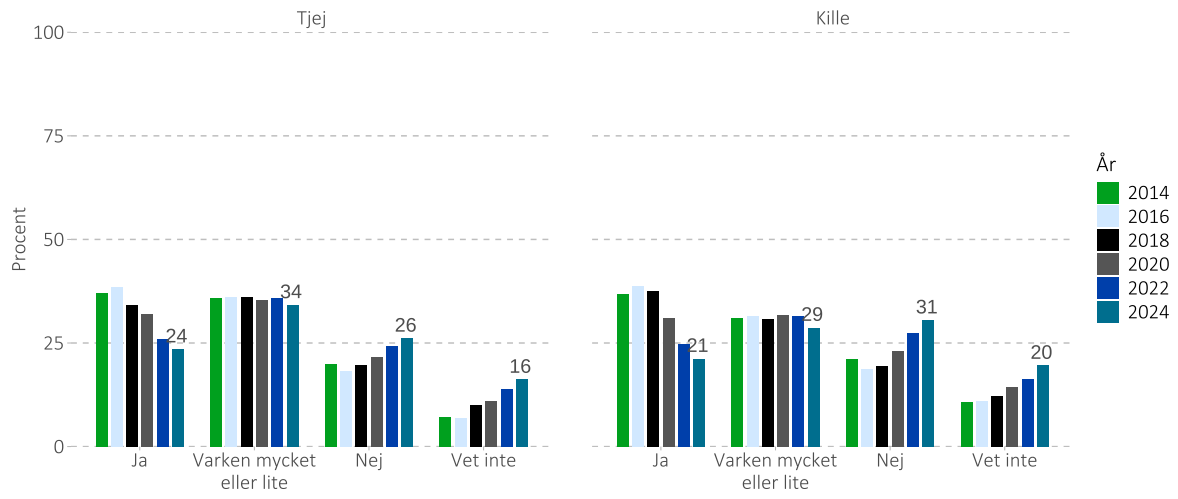
65 procent av ungdomarna är inte intresserade eller tycker inte att det gör någon skillnad i frågan om att påverka i frågor som rör ens egen kommun. Omkring sju procent är med och påverkar och åtta procent av ungdomarna skulle gärna vilja.

På frågan om hur man uppfattar jämställdheten svarar en majoritet, 57 procent, av pojkarna att de har lika mycket makt som flickor medan 33 procent av flickorna anser att de har lika mycket makt som pojkar. 47 procent av flickorna anser att de har mindre makt än pojkar och 13 procent av pojkarna upplever att de har mindre makt än flickor. 13 procent av killarna och 8 procent av tjejerna känner sig inte inkluderade av jämställdhetsarbetet medan 33 procent av tjejerna uppger att de känner sig inkluderade och 31 procent av killarna känner sig inkluderade.

Möjlighet att påverka i skolan

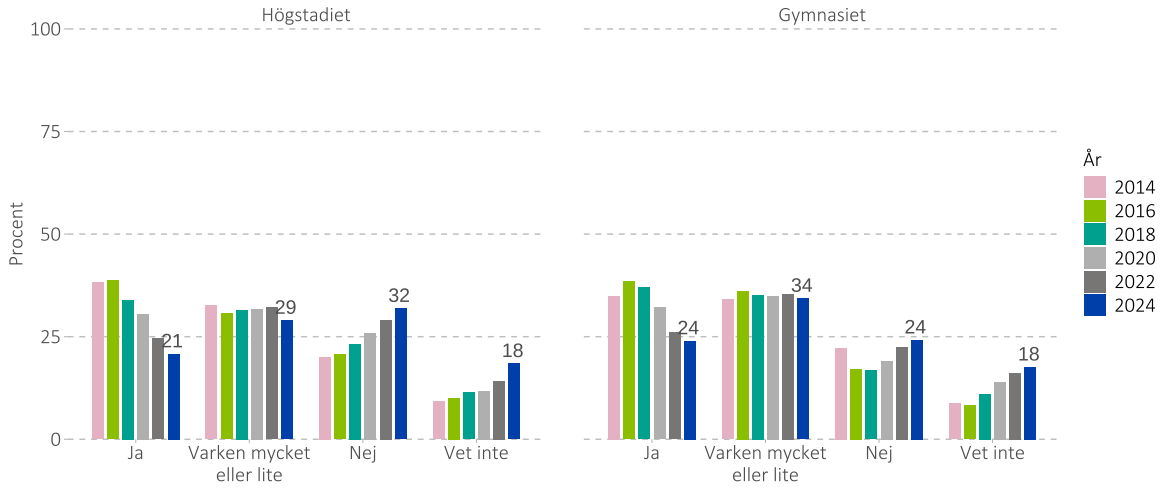
Andelen tjejer och killar som upplever att de kan påverka skolans verksamhet har minskat sedan 2016. År 2016 var det 39 procent av tjejerna och killarna som svarade att de kände att de kunde påverka. Denna trend fortsätter och nu är det 24 respektive 21 procent som svarar att de är med och påverkar. Således har möjligheten att påverka i skolan nästan halverats sedan dess.

Figur 8 Upplever du att du har möjlighet att påverka din skolas verksamhet (till exempel vad du får lära dig, arbetssätt, regler, skolmiljö)? Efter kön.



Både bland ungdomar på högstadiet och gymnasiet fortsätter andelen som känner att de kan påverka att gå ner. Uppdelat per högstadieskola varierar andelen som säger att de kan påverka mellan 8 och 35 procent. Bland gymnasieprogrammen varierar det mellan 9 och 36 procent. Spridningen är alltså ganska betydande mellan olika skolor.

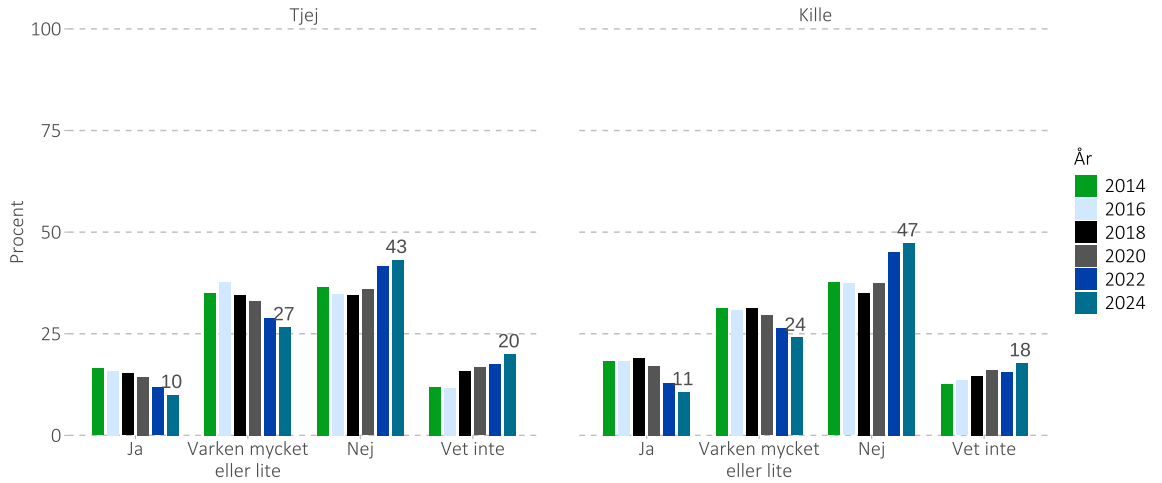
Figur 9 Upplever du att du har möjlighet att påverka din skolas verksamhet (till exempel vad du får lära dig, arbetssätt, regler, skolmiljö)? Efter ålder.



Påverkar i skolan

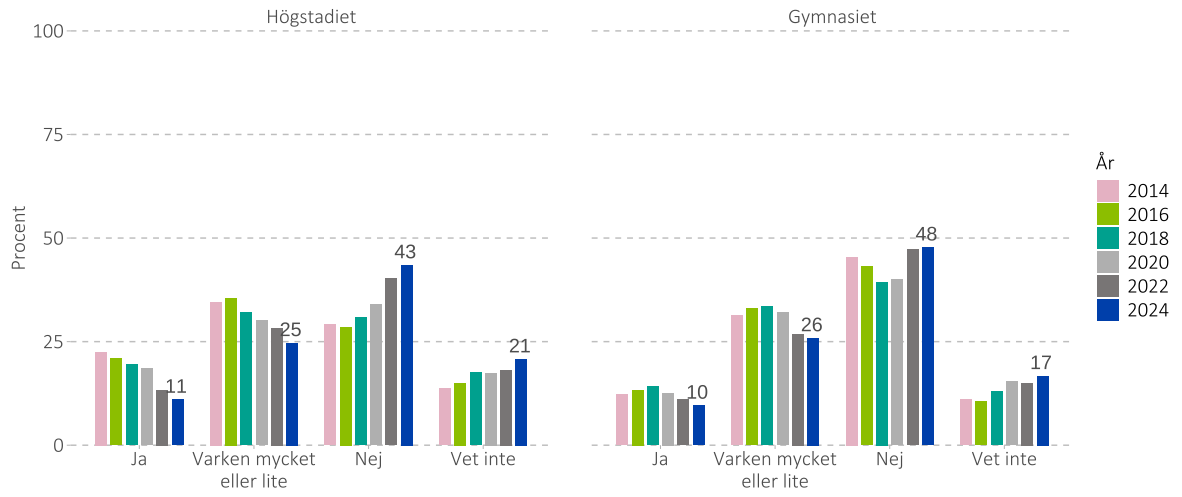
Även på frågan om barn och unga är med och påverkar skolans verksamhet har andelarna som svarat ”Ja” gått ner. På samma sätt är det alternativen ”Nej” och ”Vet inte” som i stället har ökat.

Figur 10 Är du med och påverkar din skolas verksamhet? Efter kön.



Andelen ungdomar som är med och påverkar sin skolas verksamhet är i princip på samma nivå för ungdomarna på högstadiet och på gymnasiet. Bland ungdomarna på gymnasiet har andelen minskat också. År 2024 uppger 11 procent av högstadieungdomarna och 10 procent av gymnasieungdomarna att de är med och påverkar skolans verksamhet. Trots att andelen som påverkar är låg generellt sett så varierar andelen mellan skolor och program. För skolorna varierar det mellan 3 och 22 procent och för programmen varierar det mellan cirka 5 och 19 procent.

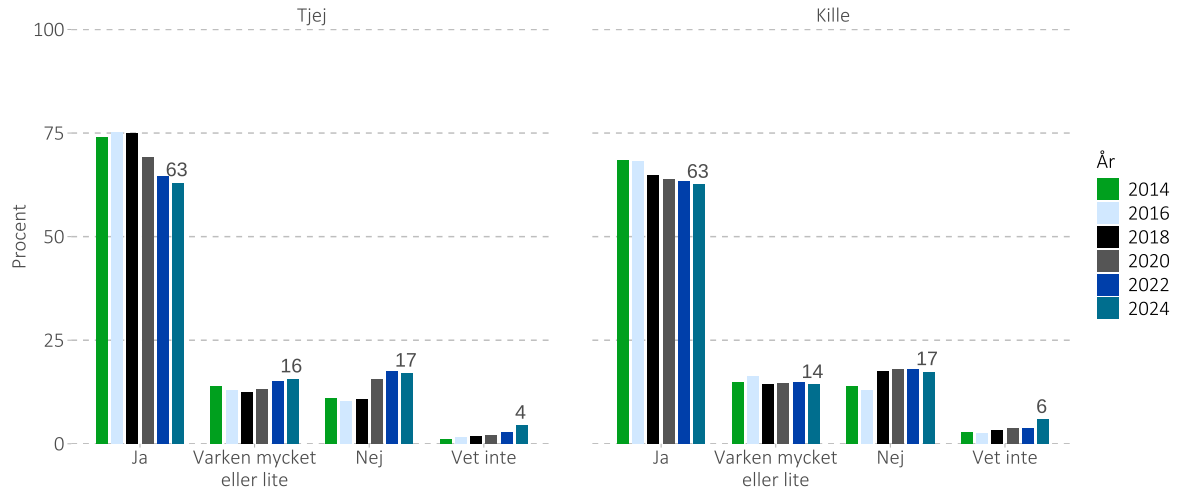
Figur 11 Är du med och påverkar din skolas verksamhet? Efter ålder.



Fritidsaktiviteter med andra

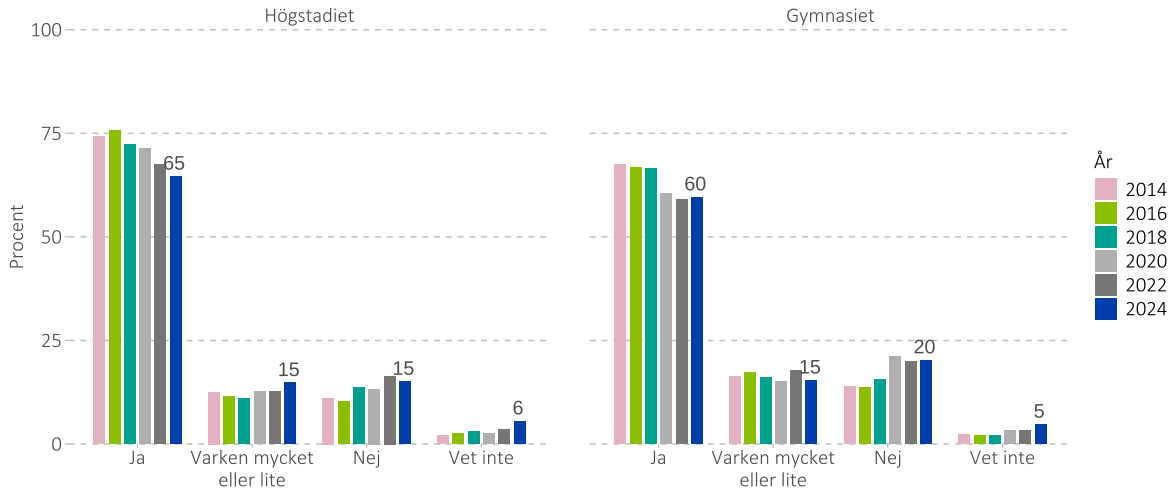
Ungefär sex av tio ungdomar uppger att de deltar i fritidsaktiviteter tillsammans med andra. Sedan undersökningsperioden 2016–2018 har andelen minskat för både killar och tjejer, men nedgången är särskilt markant bland tjejerna, där andelen som svarar ”Ja” har sjunkit från 75 % till 63 %. Numera ligger tjejer och killar på en liknande nivå när det gäller engagemang i fritidsaktiviteter. Då minskningen blev särskilt framträdande år 2020 är det sannolikt att pandemin haft en betydande inverkan och bidragit till att skapa nya beteendemönster.

Figur 12 Är du med i fritidsaktiviteter tillsammans med andra (till exempel deltar i idrott, går på en fritidsgård, går på bio med andra)? Efter kön.



65 procent av högstadieungdomarna och 60 procent av gymnasieungdomarna uppger att de deltar i fritidsaktiviteter tillsammans med andra. För ungdomar i högstadiet innebär detta en minskning med 11 procentenheter sedan toppnoteringen 2016. För ungdomar i gymnasiet verkar den negativa trenden ha avstannat medan nedgången fortsatt bland högstadieungdomarna.

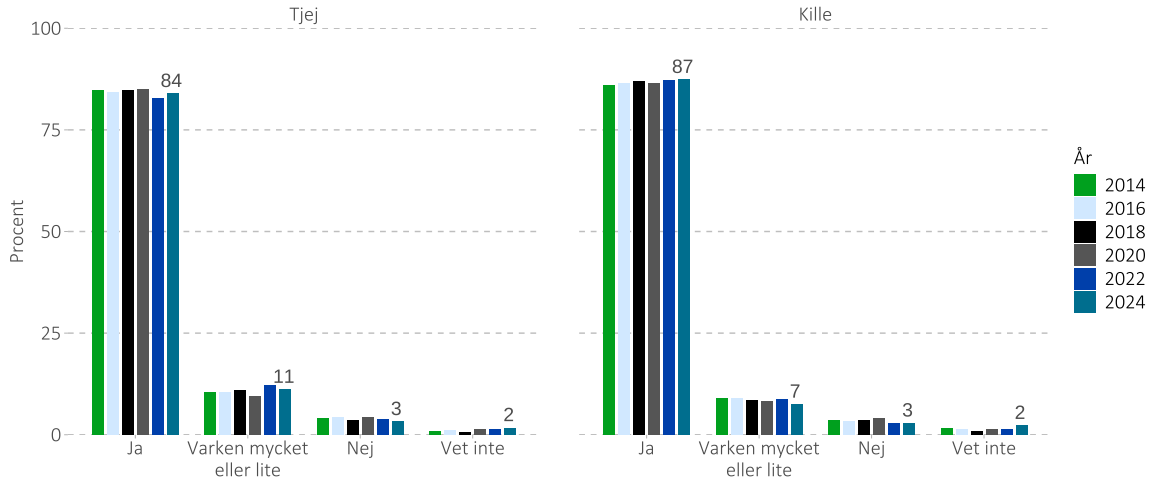
Figur 13 Är du med i fritidsaktiviteter tillsammans med andra (till exempel deltar i idrott, går på en fritidsgård, går på bio med andra)? Efter ålder



Bestämmer över sitt liv

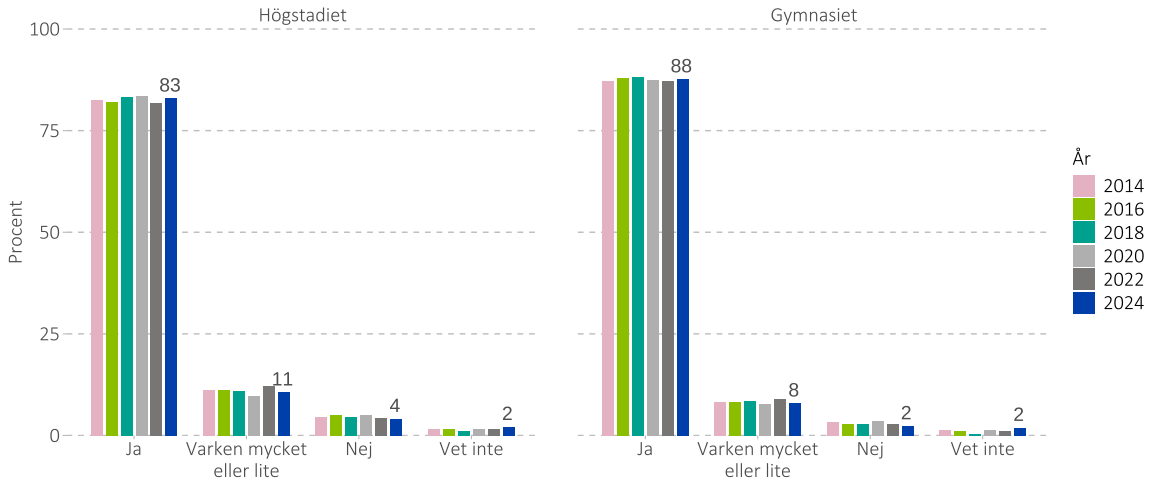
På frågan om ungdomarna upplever att de bestämmer över sitt liv är det 84 procent av tjejerna och 87 procent av killarna som tycker det. Det är ungefär på samma nivå som tidigare för killarna och tjejerna och förändras inte märkbart över åren.

Figur 14 Upplever du att du bestämmer över ditt liv? Efter kön.



Gymnasieungdomarna upplever fortfarande något större möjlighet till självbestämmande jämfört med högstadieungdomarna. Totalt upplever cirka sex av sju ungdomar att de själva får bestämma över sina liv. På högstadienivå varierar den genomsnittliga andelen per skola som upplever att de bestämmer över sitt eget liv mellan 66 och 90 procent precis som tidigare år. Och på gymnasieprogrammen varierar andelen som känner att de får bestämma över sina liv mellan 72 och 93 procent som också ligger i paritet med tidigare mätningar.

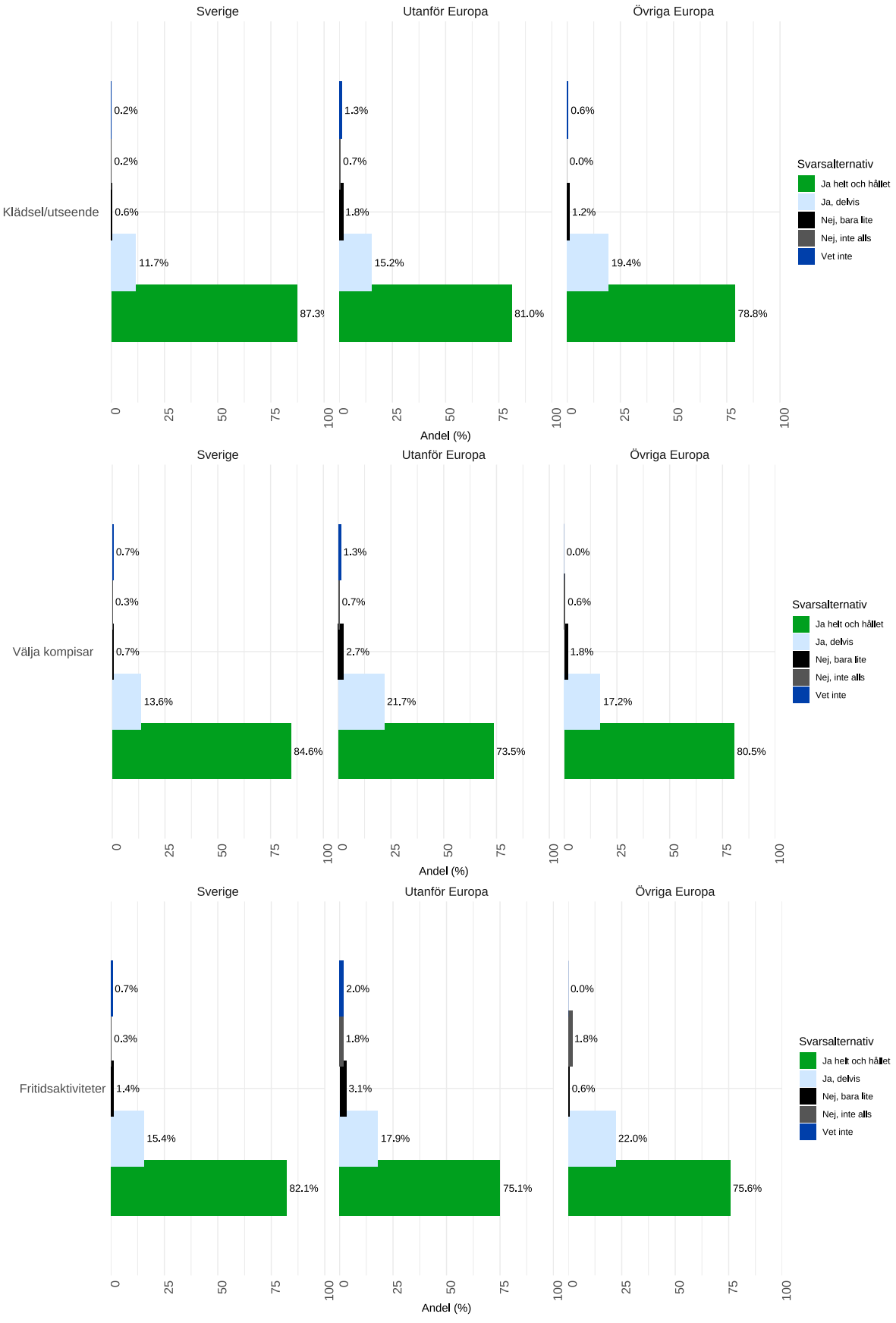
Figur 15 Upplever du att du bestämmer över ditt liv? Efter ålder.

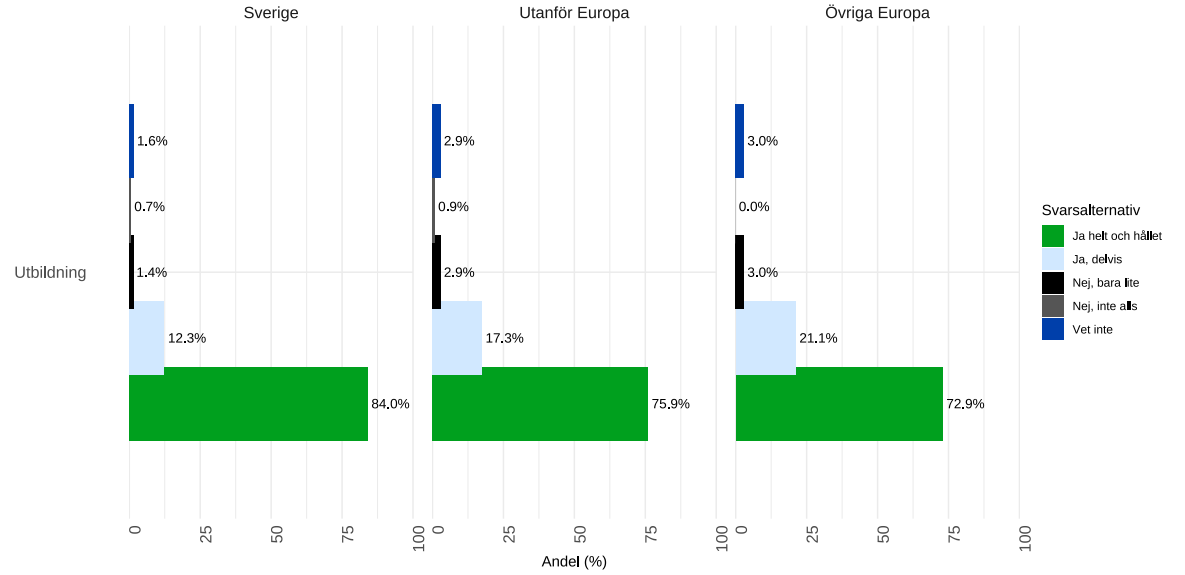


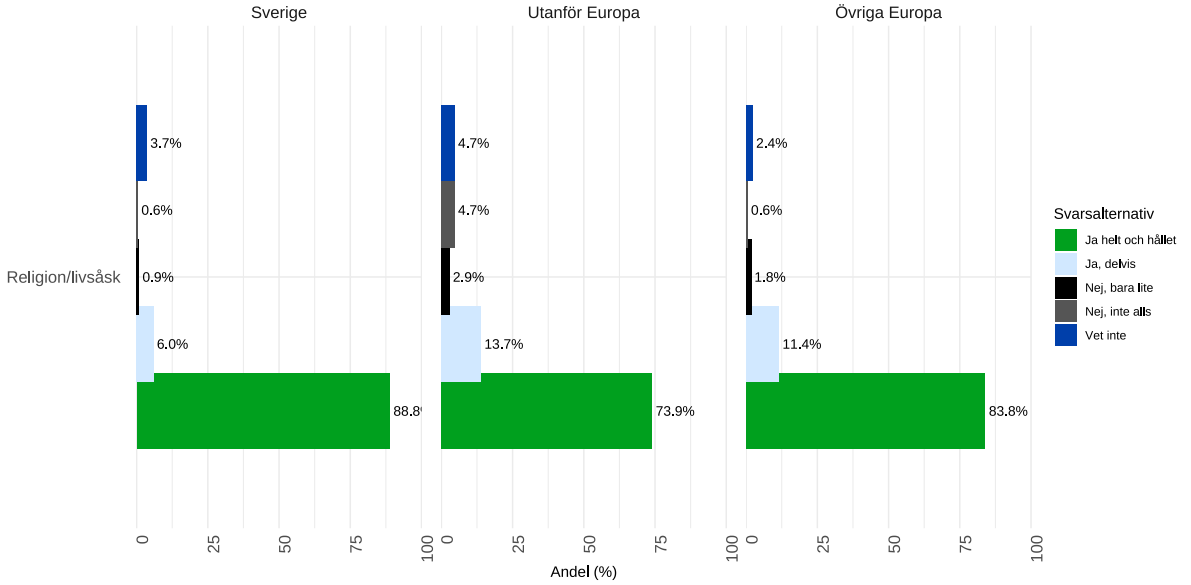
Självbestämmande

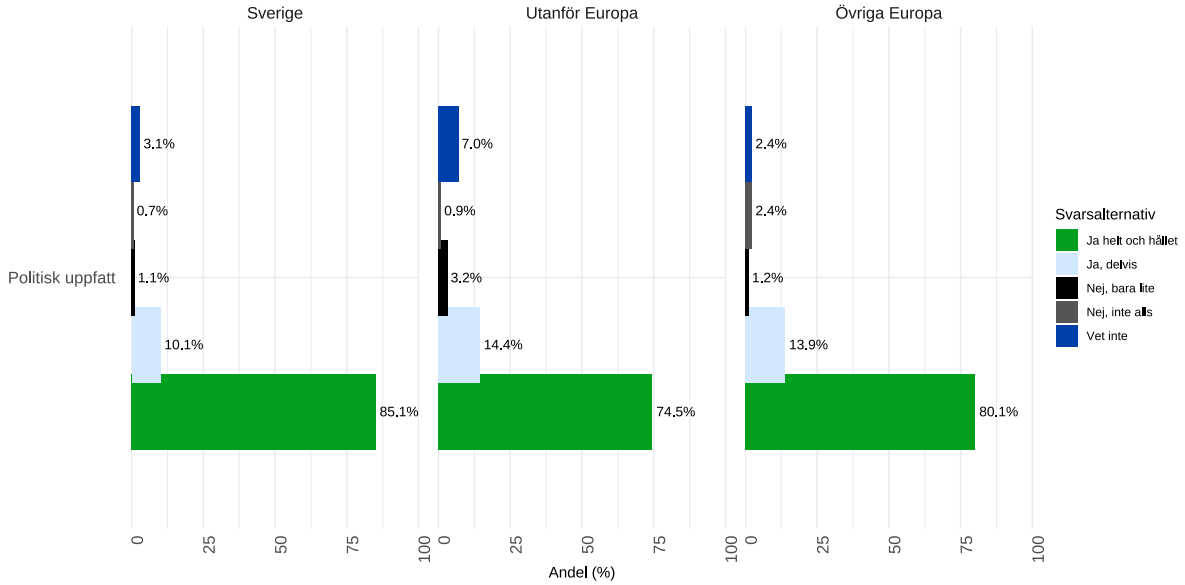
86 procent av ungdomar födda i Sverige upplever att de har möjlighet att bestämma över sina egna liv medan motsvarande siffra för ungdomar födda utanför Europa är 81 procent. Vid en jämförelse framgår att ungdomar födda utanför Europa generellt upplever en mer begränsad självbestämmanderätt. Det område där de upplever minst möjlighet att själva välja är i fråga om religion eller livsåskådning; nära åtta procent av de utrikes födda ungdomarna uppger att de endast har liten eller ingen möjlighet att välja själva. Bland de ungdomar som är födda i Sverige uppger däremot drygt en procent att de saknar möjlighet att välja i denna fråga. Istället anger svenska ungdomar att utbildning är det område där de minst får bestämma själva, vilket gäller för cirka två procent. För de utrikes födda ungdomarna är det näst vanligast att uppleva begränsat självbestämmande när det gäller valet av partner, vilket cirka fem procent av dem uppger.

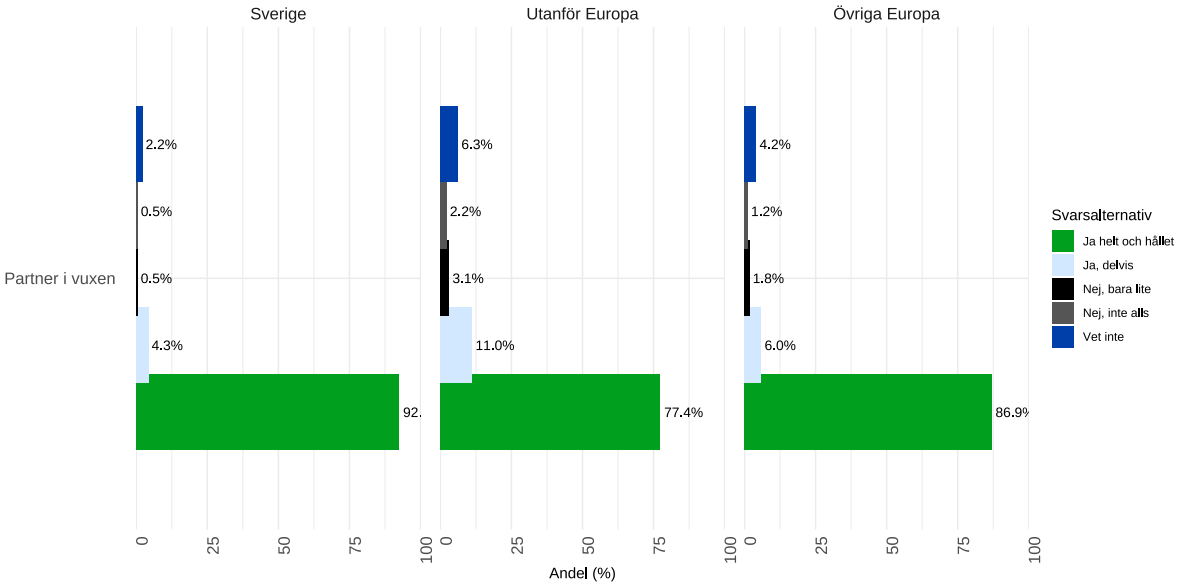
Figur 16 Jag får själv välja… Efter ungdomens och föräldrarnas födelseland.




Sverige
Utanför Europa
Övriga Europa
Utbildning
1.6%
0.7%
1.4%
12.3%
84.0%
2.9%
0.9%
2.9%
17.3%
75.9%
3.0%
0.0%
3.0%
21.1%
72.9%
0
25
50
75
100
Andel (%)
Svarsalternativ
Ja helt och hållet
Ja, delvis
Nej, bara lite
Nej, inte alls
Vet inte


Sverige
Utanför Europa
Övriga Europa
Religion/livsåsk
3.7%
0.6%
0.9%
6.0%
4.7%
4.7%
2.9%
13.7%
73.9%
2.4%
0.6%
1.8%
11.4%
83.8%
0
25
50
75
100
Andel (%)
Svarsalternativ
Ja helt och hållet
Ja, delvis
Nej, bara lite
Nej, inte alls
Vet inte


Sverige
Utanför Europa
Övriga Europa
Politisk uppfatt
3.1%
0.7%
1.1%
10.1%
85.1%
7.0%
0.9%
3.2%
14.4%
74.5%
2.4%
2.4%
1.2%
13.9%
80.1%
0
25
50
75
100
Andel (%)
Svarsalternativ
Ja helt och hållet
Ja, delvis
Nej, bara lite
Nej, inte alls
Vet inte



Påverkar i frågor om sin kommun

65 procent av ungdomarna känner antingen inget intresse eller ser ingen betydelse i att engagera sig i frågor som rör den egna kommunen. Samtidigt svarar omkring sju procent av ungdomarna att de redan är aktiva i ett sådant arbete medan ytterligare åtta procent gärna skulle vilja engagera sig.

Figur 17 Är du med och påverkar i frågor som rör din kommun? Efter kön.

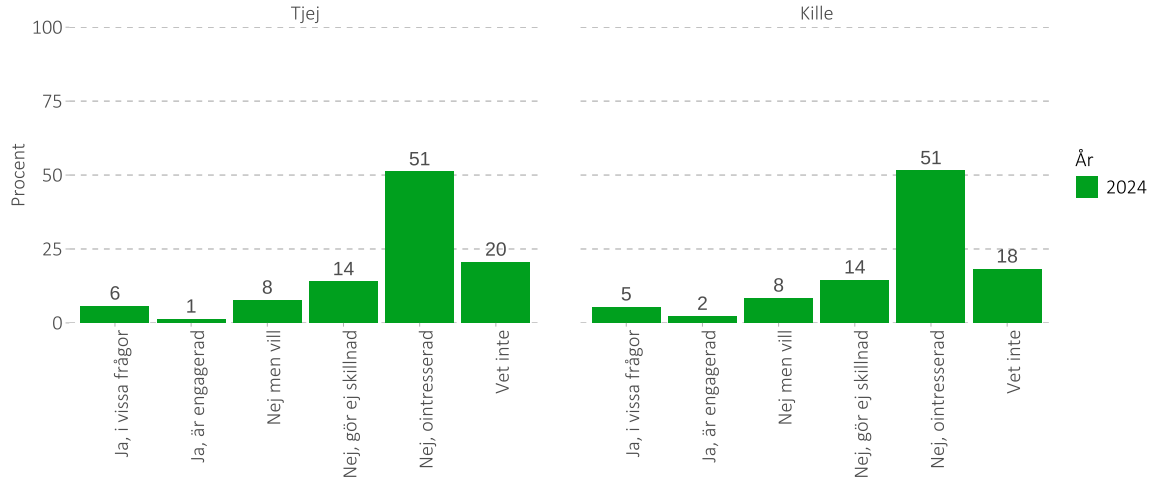
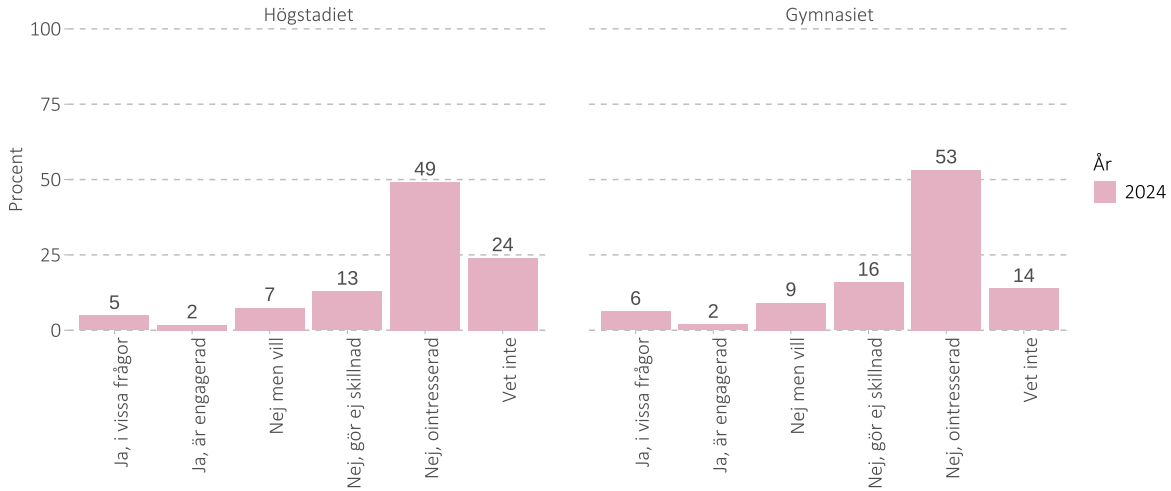




Foto: Johner.se/Lena Granefelt

Uppfattningarna mellan olika åldrar varierar inte särskilt mycket. Något fler i gymnasieålder är intresserade av att vara med att påverka i frågor som rör den egna kommunen.

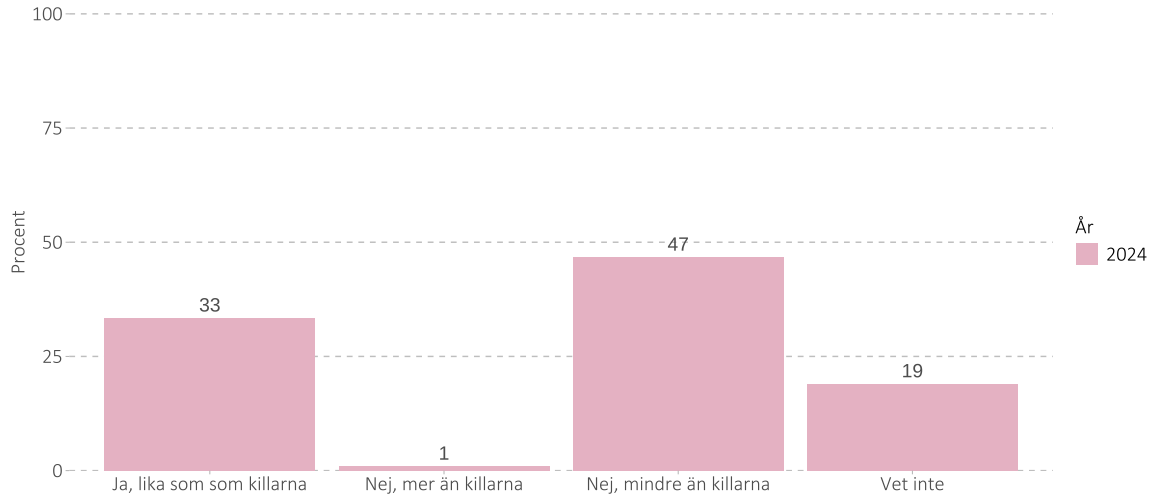
Figur 18 Är du med och påverkar i frågor som rör din kommun? Efter ålder.



Ungdomarnas syn på jämställdhet

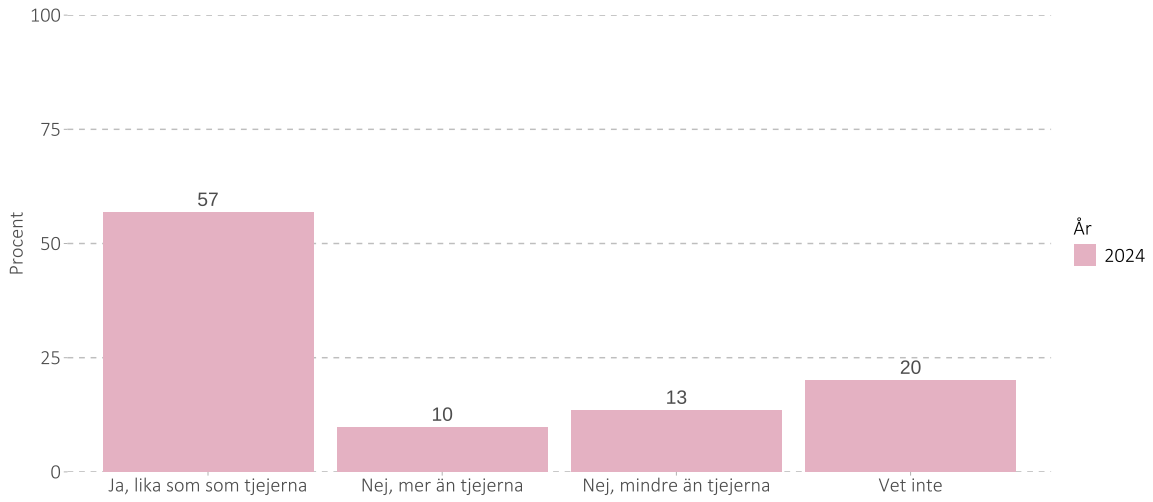
33 procent av flickorna anser att de har lika mycket makt som pojkar. Endast en procent av flickorna tycker att de har mer makt än pojkar. En betydande andel, 47 procent, upplever att de har mindre makt än pojkar. 19 procent av flickorna svarar “Vet inte”.

Figur 19 Tycker du att du som tjej för det mesta har samma makt som killar i samhället?



En majoritet, 57 procent, av pojkarna anser att de har lika mycket makt som flickor. Tio procent av pojkarna tycker att de har mer makt än flickor. 13 procent av pojkarna upplever att de har mindre makt än flickor. 20 procent av pojkarna svarar “Vet inte”.

Figur 20 Tycker du att du som kille för det mesta har samma makt som tjejer i samhället?



Flickor upplever sig som mer maktlösa i relation till pojkar medan pojkar oftare ser situationen som jämlik. Det höga antalet “Vet inte”-svar från båda könen antyder att frågan om makt är komplex eller att ungdomarna saknar tydliga referenser för att bedöma detta.

Det finns en stor variation mellan program på gymnasiet och mellan skolor i högstadiet. På ett program är det 67 procent av pojkarna som tycker att de har mer makt än tjejerna medan det på ett annat program framgår att 67 procent av flickorna tycker att de har mer makt än pojkarna.

13 procent av killarna och 8 procent av tjejerna känner sig inte inkluderade av jämställdhetsarbetet medan 33 procent av tjejerna uppger att de känner sig inkluderade och 31 procent av killarna känner sig inkluderade.



Foto: Robert Rösth

Ekonomiska och sociala förutsättningar

Sammanfattning

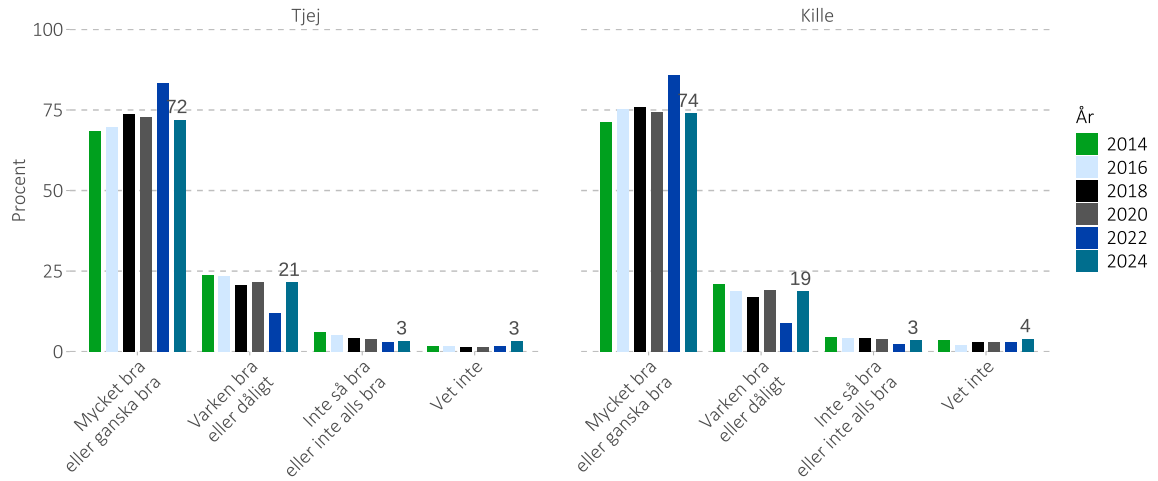
Mer än sju av tio ungdomar tycker att de och deras familj har det mycket bra eller ganska bra ställt ekonomiskt. 124 personer har inte någon som bryr sig om dem. Det är dubbelt så många killar än tjejer i gruppen.

Killar ser något ljusare på sin framtid än tjejerna. Andelen som ser ljust på sin framtid bland tjejerna har minskat sedan 2014. Av dem som inte ser ljust på framtiden är den vanligaste oron för tjejer att inte komma in på den utbildning de önskar (47 procent), medan killar främst oroar sig för att inte få ett jobb (39 procent). När det gäller samhällsrelaterade frågor är killar i högre grad bekymrade över gängkriminalitet (25 procent jämfört med 12 procent bland tjejer) och krig (18 procent jämfört med 13 procent bland tjejer). Klimatförändringar är en källa till oro för 14 procent av tjejerna och 19 procent av killarna.

Familjens ekonomi

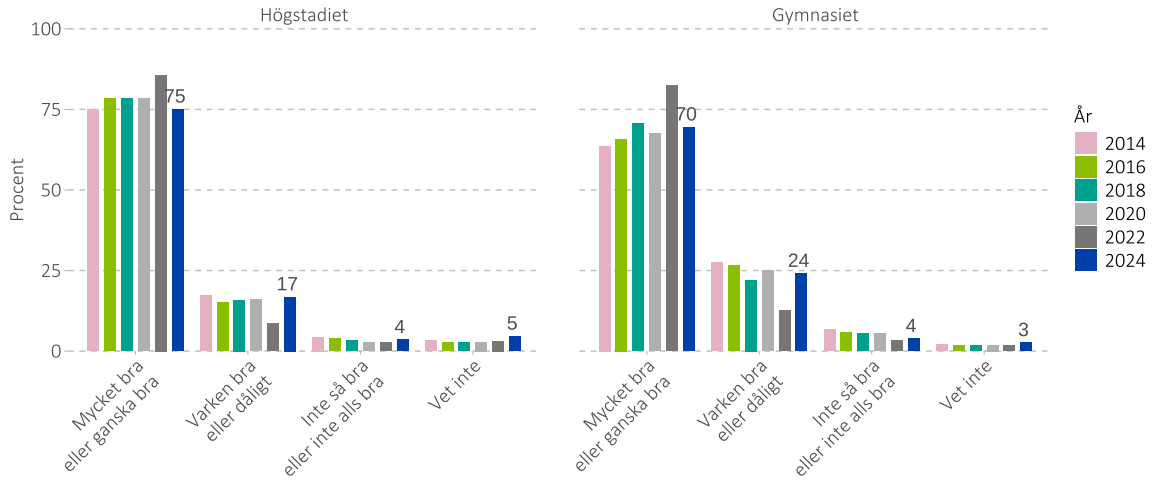
Drygt sju av tio ungdomar tycker att de och deras familj har det mycket bra eller ganska bra ställt ekonomiskt. Killarna anger i något högre utsträckning än tjejerna att de har det mycket bra ställt ekonomiskt eller ganska bra. Ungefär 3 procent uppger att deras familj inte har det så bra eller inte alls har det bra ställt ekonomiskt.

Figur 21 Hur pass bra ställt ekonomiskt tycker du att din familj har det? Efter kön.



Ungdomarna på högstadiet svarar liksom tidigare i högre utsträckning än ungdomarna på gymnasiet att deras familj har det bra ställt ekonomiskt. Bland gymnasieungdomarna är det fler som säger att de har det "genomsnittligt" ställt ekonomiskt. Den högstadieskola som har högst andel ungdomar som tycker att deras familj har det bra eller mycket bra ställt ekonomiskt är på 83 procent, medan den lägsta är på 61 procent.

Figur 22 Hur pass bra ställt ekonomiskt tycker du att din familj har det? Efter ålder.

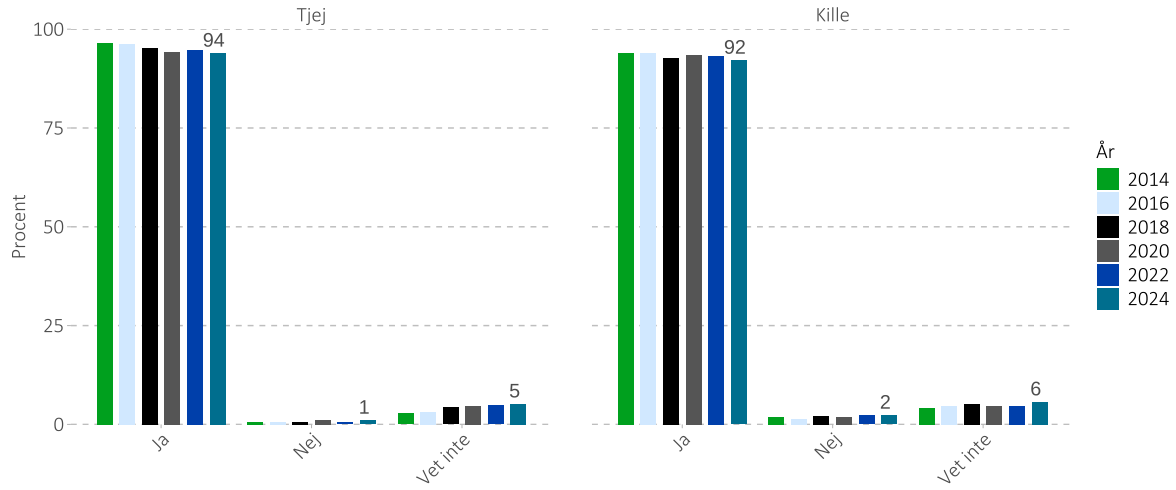


Någon som bryr sig om

Andelarna som har någon som bryr sig om dem är något lägre än tidigare år, runt 93 procent. Killarna uppger i högre utsträckning än tjejerna att de inte har någon som bryr sig om dem, två procent respektive en procent. Det finns en tendens att andelen ja-svar minskat bland tjejerna sedan 2014, då andelen låg på 97 procent även om det varierar något mellan åren. Trenden är att en allt större andel svarar att de inte vet huruvida de har någon som bryr sig om dem. Totalt sett är det 124 personer som uppger att de inte har någon som bryr sig om dem.

Av de som svarar att ingen bryr sig om dem har 32 procent angett att de har familj eller vänner men ändå känner sig ensamma. 13 procent uppger att de förlorat någon nära anhörig och 27 procent har svårt att knyta an till andra människor.

Figur 23 Har du någon/några som bryr sig om dig? Efter kön.



Vanligast är att ungdomarna säger att den som bryr sig om dem är mamma och pappa. Efter föräldrarna är det vanligast att ungdomarna uppger att de har en vän, syskon eller en släkting som bryr sig om dem.

Framtidsutsikter

Andelen tjejer som ser ljust på sin framtid har minskat med två procentenheter sedan 2020. Killarna ser något ljusare på sin framtid än tjejerna. 74 procent av tjejerna och 78 procent av killarna ser ljust på framtiden.

Figur 24 Tycker du att din framtid ser ljus ut? Efter kön.

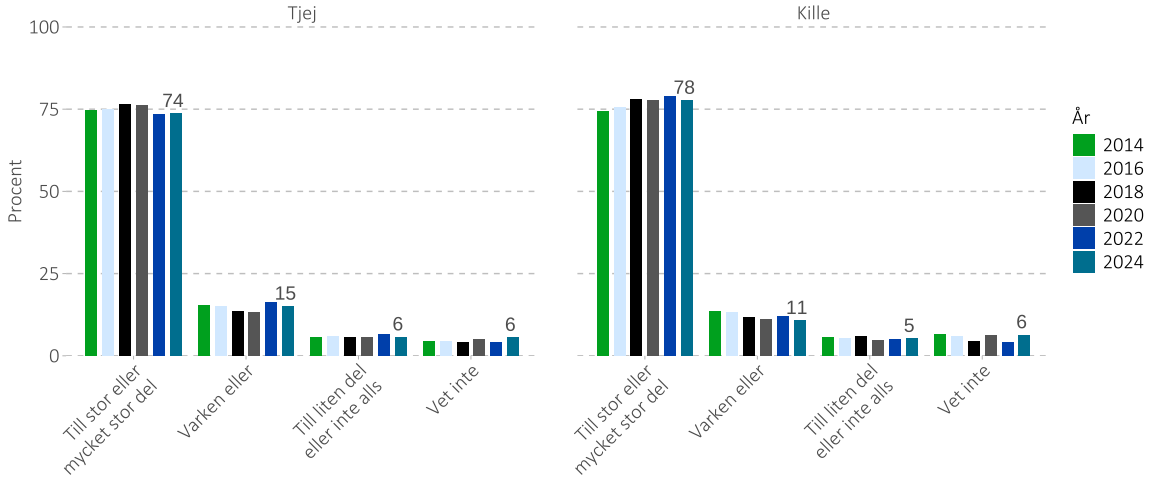
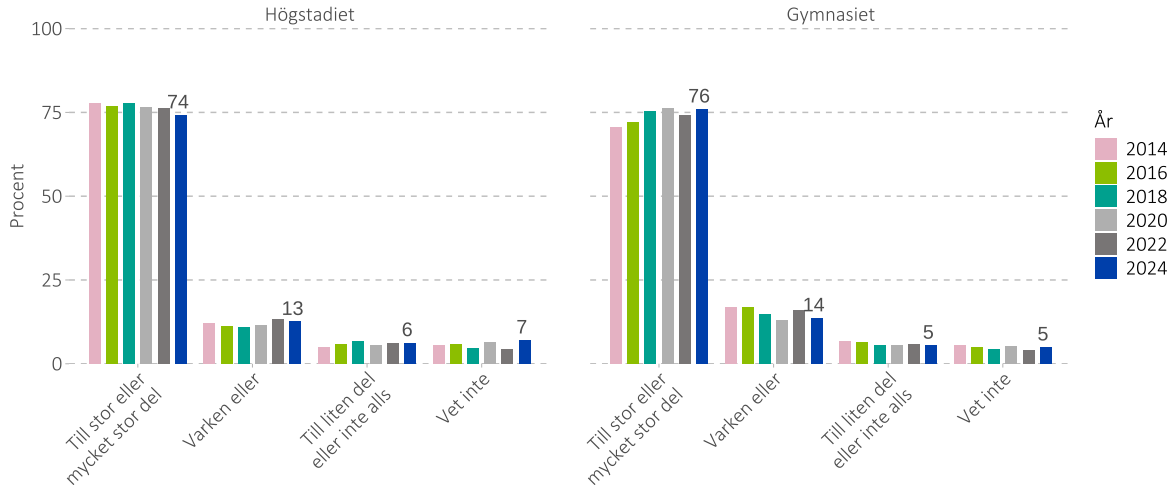



Foto: Matilda Audas Björkholm

Ungdomarna på högstadiet är något mer negativa angående sin framtid än ungdomarna på gymnasiet, vilket är ett mönster som avviker från tidigare. Andelen som ser ljust på sin framtid har legat ganska stabilt runt 77 procent bland högstadieungdomarna men minskade år 2024 till 74 procent. När det gäller ungdomar på gymnasiet ligger andelen på 76 procent.
Andelarna som känner att deras framtid är ljus varierar mycket mellan olika högstadieskolor, från 53 procent upp till 80 procent.
Variationen är dock ännu större mellan gymnasieprogrammen där endast 36 procent av ungdomarna på ett program tycker att de har en ljus framtid medan det på ett annat program är 79 procent.

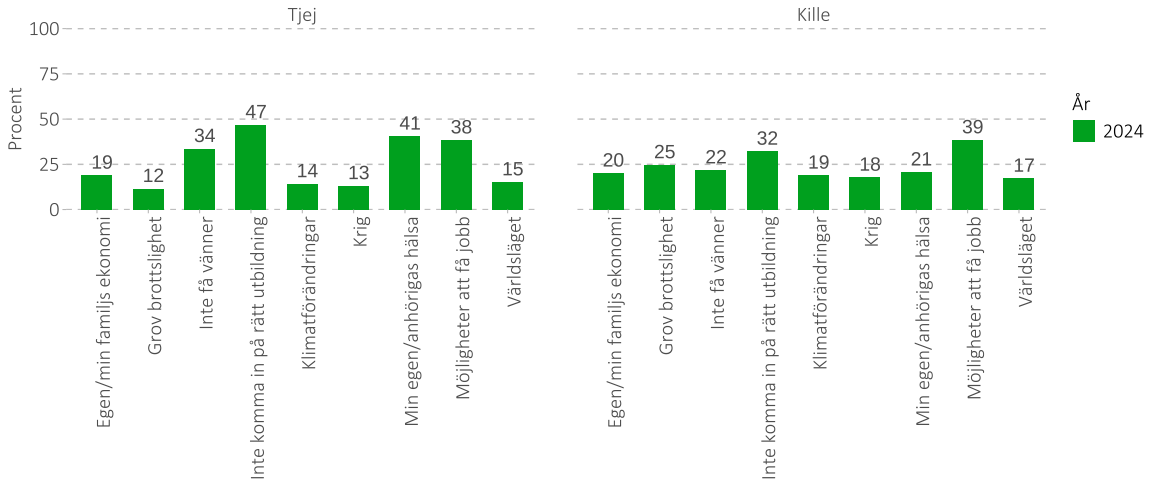
Figur 25 Tycker du att din framtid ser ljus ut? Efter ålder.



Vad oroar sig de unga över?

Bland de som inte ser ljust på framtiden framträder tydliga skillnader mellan tjejer och killar. För tjejer är den vanligaste oron att inte komma in på den utbildning de önskar (47 %), medan killar främst oroar sig för att inte få ett jobb (39 %). På andra plats bland tjejernas bekymmer kommer rädslan för att inte få jobb, och bland killarna oroar man sig näst mest för att inte komma in på önskad utbildning.

Figur 26 Diagrammet visar vad ungdomar som inte ser ljust på framtiden uttrycker oro för.



Klimatförändringar är en källa till oro för 14 procent av tjejerna och 19 procent av killarna. När det gäller samhällsrelaterade frågor är killar i betydligt högre grad bekymrade över gängkriminalitet (25 procent jämfört med 12 procent bland tjejer) och krig (18 procent jämfört med 13 procent bland tjejer). Samtidigt är det vanligare att tjejer oroar sig för att inte få vänner (34 procent) jämfört med killar (22 procent). Svaren visar att även om privata orsaker, såsom jobb och utbildning, är de främsta källorna till oro för båda grupperna, är det vanligare att killar uttrycker oro för samhälleliga fenomen.

Trygghet och förtroende

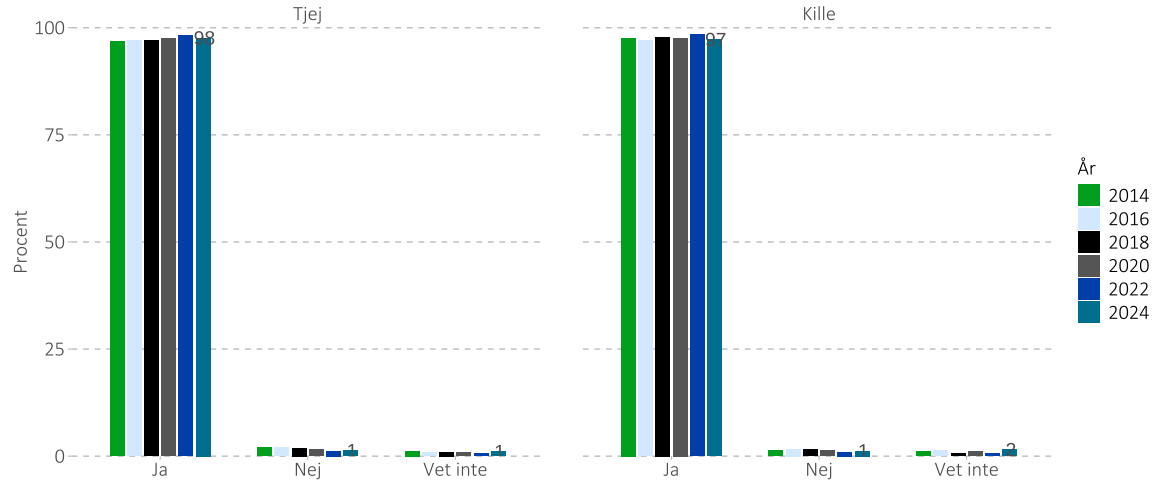
Sammanfattning

Cirka en procent av både tjejer och killar känner sig inte trygga i sina hem. Detta motsvarar 99 ungdomar. 92 procent av killarna och 57 procent av tjejerna känner sig trygga när de går ensamma hem på kvällen. Tjejernas upplevelse av trygghet har minskat sedan år 2014 men ökat sedan år 2022 vilket betyder att den negativa trenden kan ha brutits. 93 procent av ungdomarna känner sig trygga i skolan. 93 procent av killarna och 89 procent av tjejerna trivs i området de bor i. 74 procent av killarna och 64 procent av tjejerna tycker att man kan lita på människor i allmänhet.

Trygghet i hemmet

De flesta av ungdomarna känner sig trygga i sitt hem. Cirka en procent av både tjejer och killar uppger att de inte känner sig trygga, vilket totalt motsvarar 99 ungdomar. Det är en ökning med 15 ungdomar jämfört med år 2022.

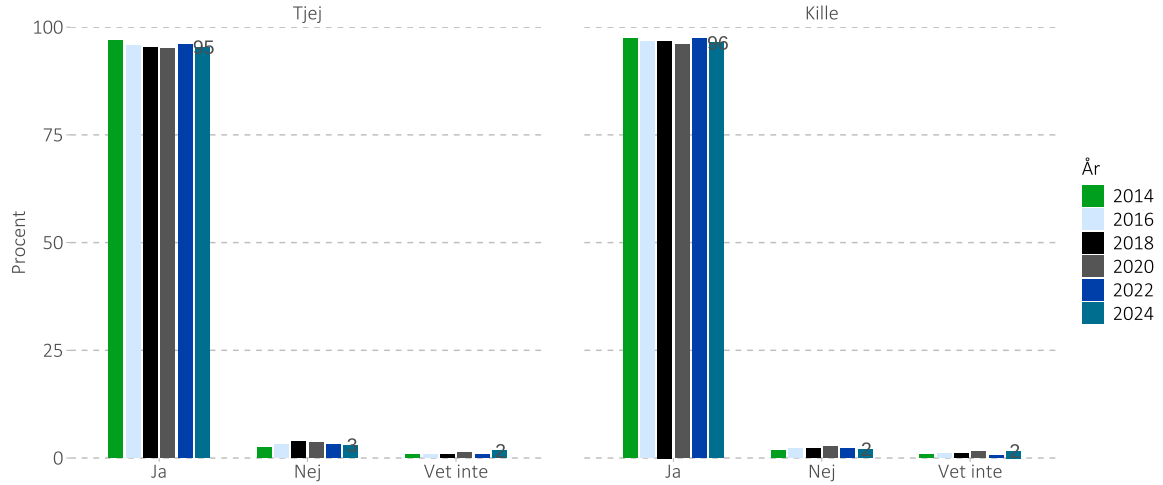
Figur 27 Känner du dig trygg när du är i ditt hem? Efter kön.



Trygghet i området

95 procent av tjejerna och 96 procent av killarna uppger att de känner sig trygga i området där de bor. Resultaten är snarlika sedan förra undersökningen.

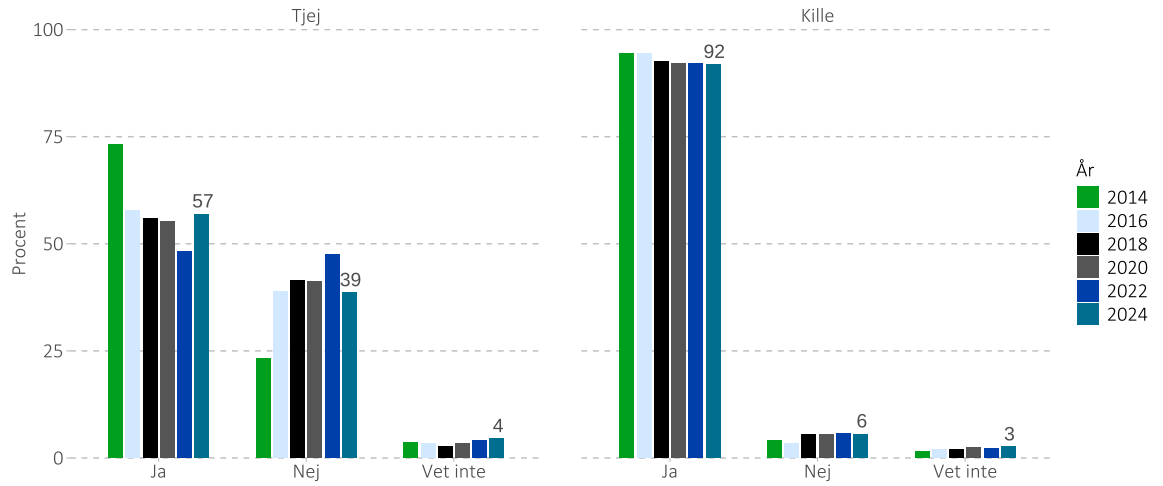
Figur 28 Känner du dig trygg i området där du bor? Efter kön.



Trygghet på kvällen

Den upplevda otryggheten när ungdomarna går ensamma hem på kvällen skiljer sig mycket mellan könen. 92 procent av killarna uppger att de känner sig trygga, jämfört med tjejernas 57 procent. Otryggheten bland både tjejerna och killarna har ökat under en längre tid men den negativa utvecklingen har brutits, åtminstone tillfälligt, när det gäller upplevelsen av trygghet hos tjejerna.

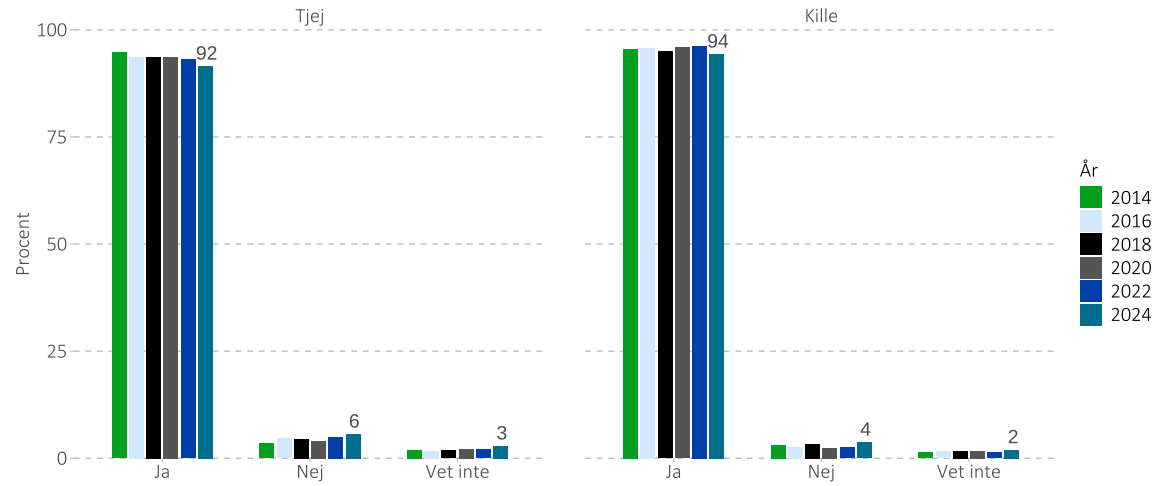
Figur 29 Känner du dig trygg när du går hem ensam på kvällen? Efter kön.



Trygghet i skolan

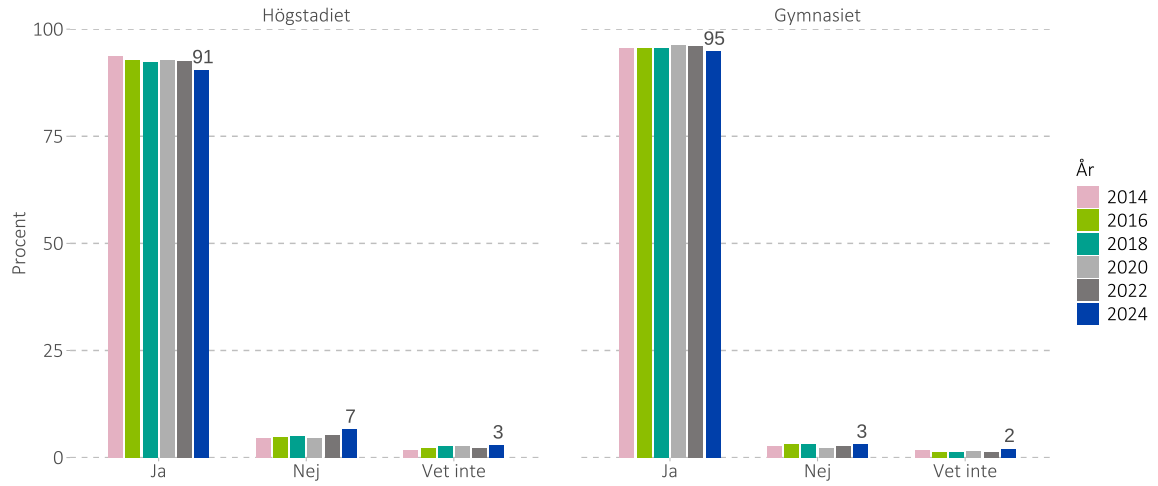
92 procent av tjejerna och 94 av killarna känner sig trygga i skolan. Tryggheten i skolan har minskat bland tjejerna sedan förra undersökningen och även för killarna.

Figur 30 Känner du dig trygg i skolan? Efter kön.



Tryggheten i skolan ligger på 91 procent på högstadiet och 95 procent på gymnasiet. De som upplever otrygghet på gymnasiet utgör en mindre andel än på högstadiet. På högstadieskolan med den lägsta upplevda tryggheten är det 82 procent av ungdomarna som känner sig trygga och på högstadieskolan med den högsta upplevda tryggheten är det 94 procent. Uppdelat på gymnasieprogrammen varierar andelen som känner sig trygga i skolan mellan 88 och 100 procent.

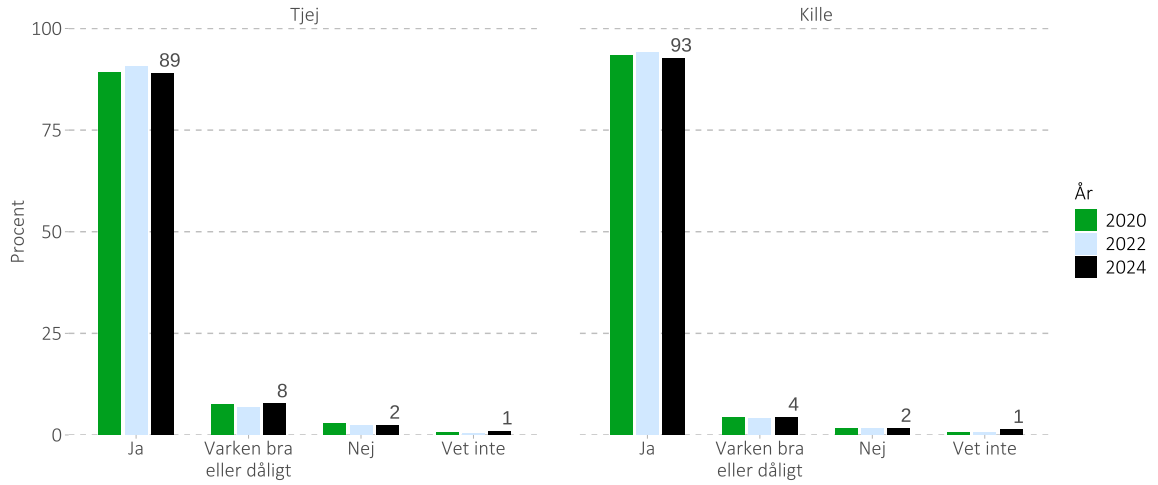
Figur 31 Känner du dig trygg i skolan? Efter ålder.



Trivs i bostadsområdet

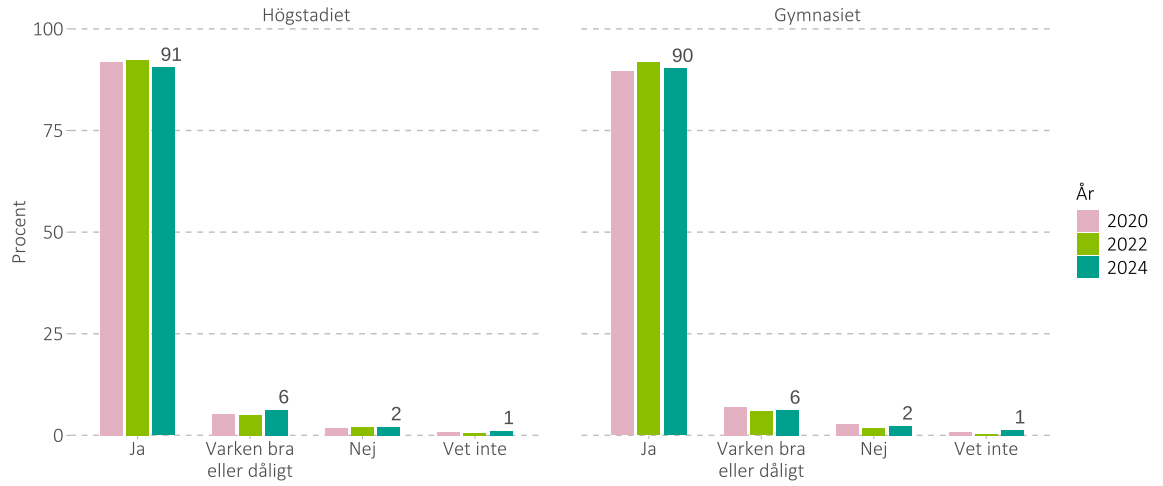
Majoriteten av ungdomarna säger att de trivs i området där de bor, 89 procent av tjejerna och 93 procent av killarna. Två procent av både tjejer och killar säger att de inte trivs i området där de bor.

Figur 32 Trivs du i området där du bor? Efter kön.



Det är en något högre andel av högstadieungdomarna som trivs i området de bor och totalt uppger cirka nio av tio ungdomar att de trivs. Två procent av högstadieungdomarna och två procent av gymnasieungdomarna säger att de inte trivs där de bor. De orsaker som uppgavs år 2022 till bristande trivsel var främst att man vill bo närmare stan för att det finns mer där att göra, närmare kompisar eller affärer. I övrigt angavs brist på trygghet vara en orsak, till exempel bristande belysning eller skadegörelse.

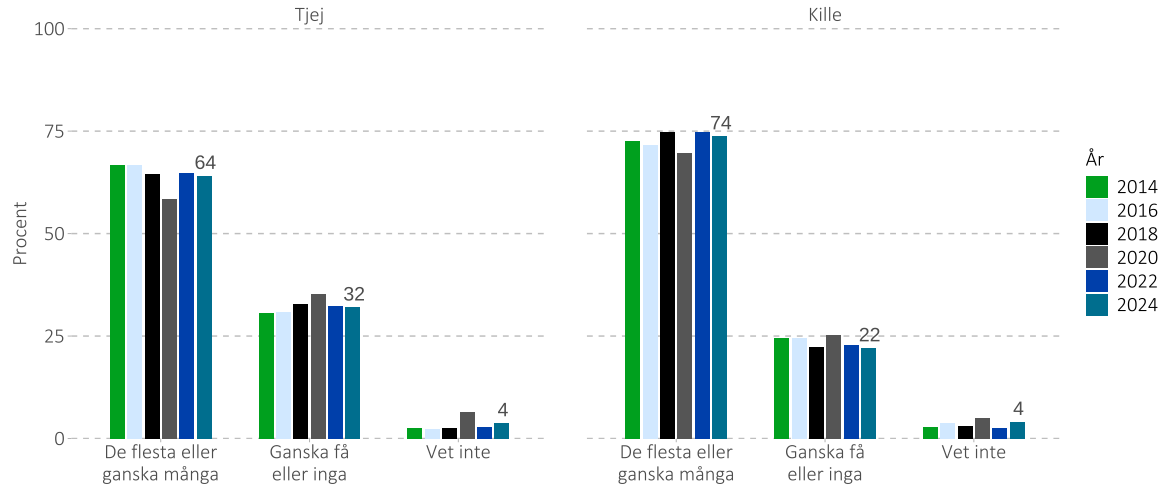
Figur 33 Trivs du i området där du bor? Efter ålder.



Lita på andra

För killarna ligger andelen som säger att de i allmänhet litar på andra människor på ungefär samma nivå som tidigare. För tjejerna ser vi en svag minskning av tillit till andra sedan år 2014.

Figur 34 Tycker du att man kan lita på andra människor? Efter kön. Frågan hade en annorlunda formulering år 2020 och stapeln för år 2020 är därför avvikande.



Det är något vanligare att känna tillit till andra när man är i gymnasieåldern än i högstadieåldern, vilket är ett resultat som skiljer sig mot tidigare år. Vid en uppdelning per högstadieskola varierar andelen som tycker att man kan lita på andra människor mellan 53 och 77 procent. Variationen mellan olika gymnasieprogram är desto större. Mellan 33 och 82 procent av ungdomarna känner att de generellt kan lita på andra människor.

Figur 35 Tycker du att man kan lita på andra människor? Efter ålder. Frågan hade en annorlunda formulering år 2020 och stapeln för år 2020 är därför avvikande.

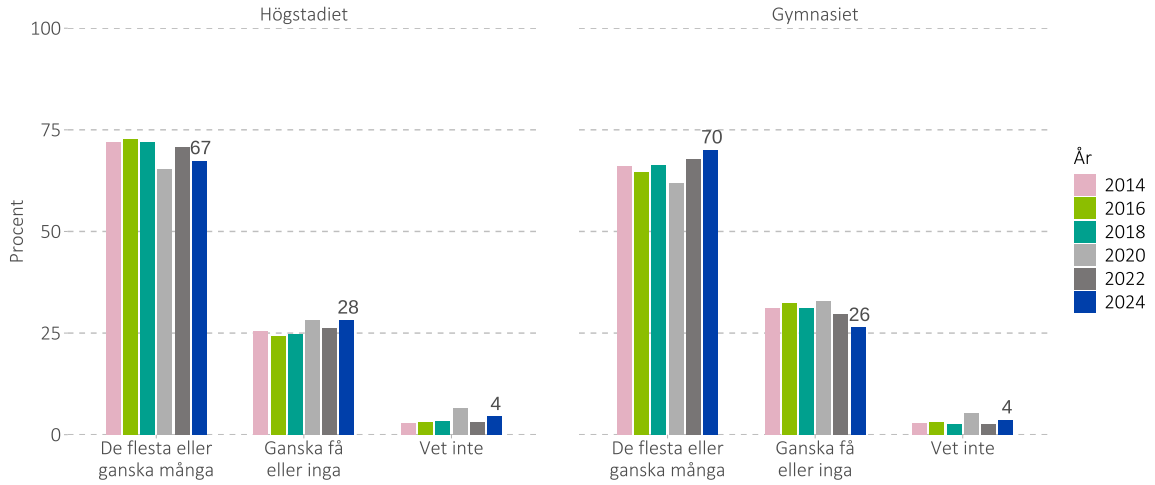


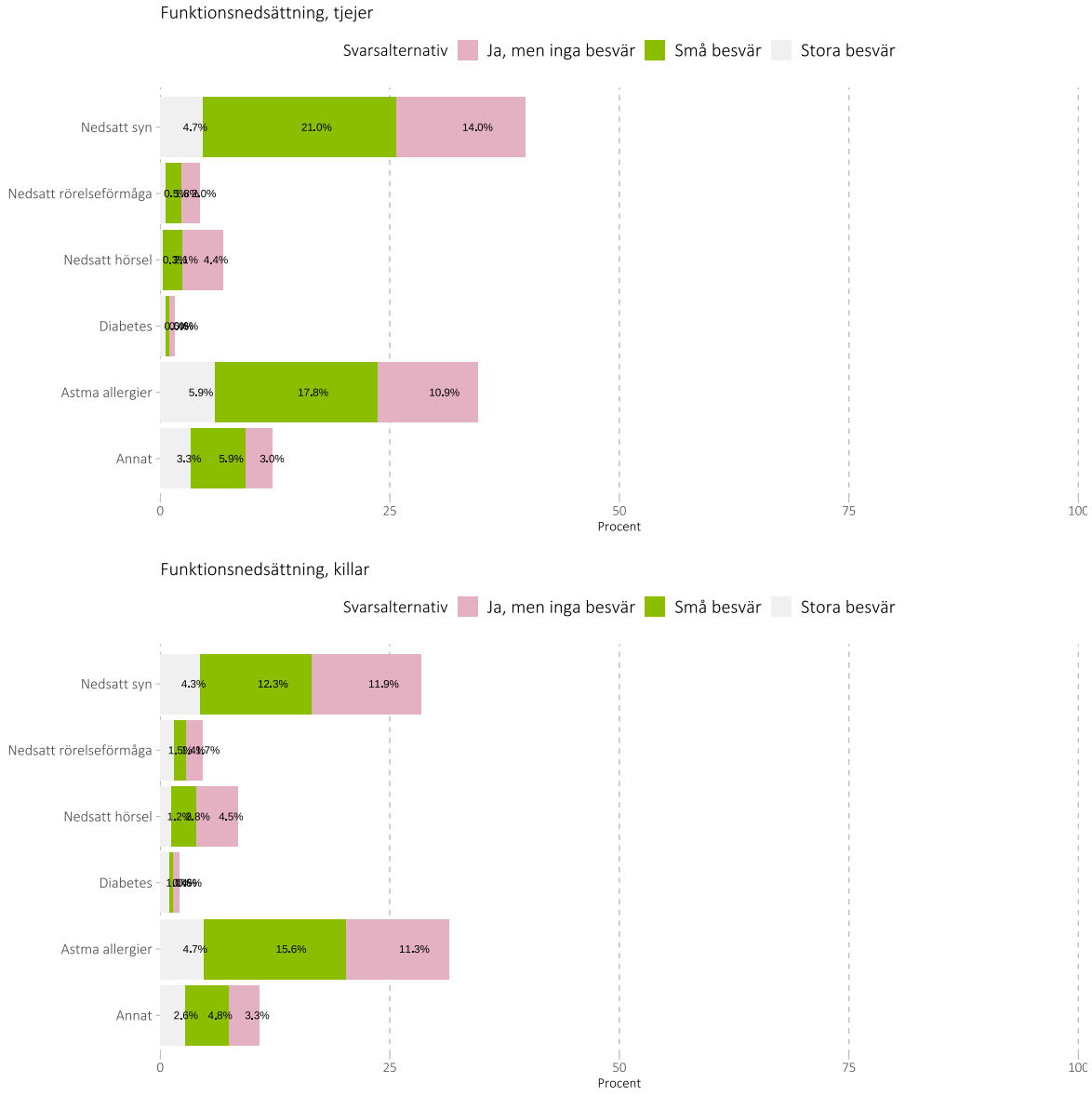


Foto: Fredrik Larsson

Typer av besvär eller funktionsnedsättningar

Drygt en tredjedel av alla tjejer har astma eller allergier och sex procent av dem upplever stora besvär. Bland killarna har nästan lika många allergier och fem procent upplever stora besvär av detta.

Figur 36 Andel med olika funktionsnedsättningar.



I skolan

Sammanfattning

64 procent av högstadieungdomarna och 73 procent av gymnasieungdomarna tycker att de lär sig viktiga saker i skolan. Andelen är lägre än tidigare år. 82 procent av tjejerna och 90 procent av killarna säger att de hinner med sitt skolarbete. 56 procent av tjejerna och 61 procent av killarna är nöjda med sina skolresultat. Det är ungefär på samma nivå som år 2022.

Respekten mellan klasskamrater är något högre på gymnasiet än på högstadiet. 74 procent av högstadieungdomarna och 85 procent av gymnasieungdomarna säger att de känner sig respekterade av sina klasskamrater. Det är en minskning för högstadieungdomarna sedan år 2022. Det är också det lägsta värdet sedan år 2014.

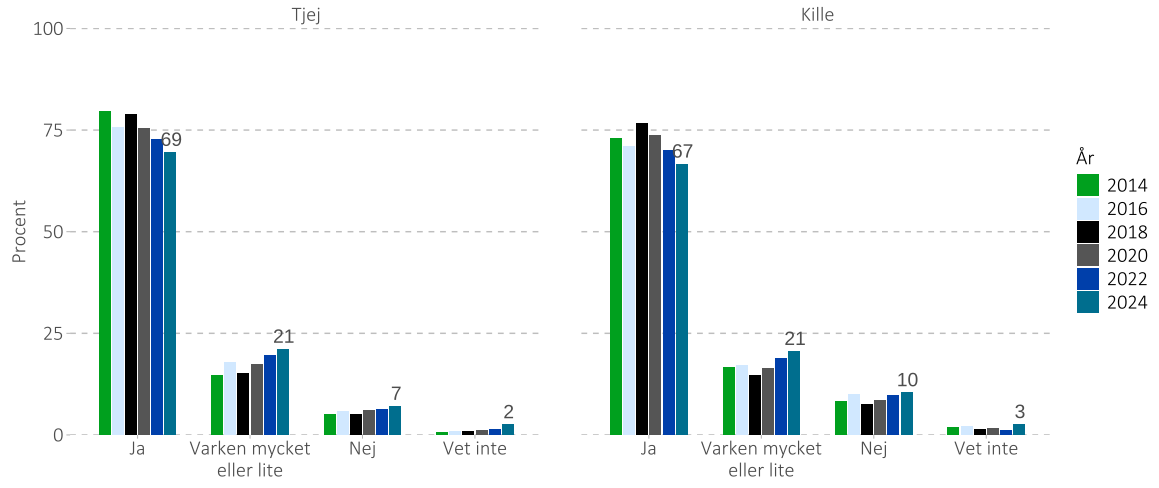
Gymnasieungdomarna skolkar oftare än högstadieungdomarna. 63 procent av högstadieungdomarna säger att de aldrig skolkar. Bland gymnasieungdomarna är det 55 procent. 68 procent av tjejerna och 78 procent av killarna säger att det varit bra i skolan som helhet under de senaste sex månaderna. Det är en ökning sedan 2020 men fortfarande lägre än nivåerna före pandemin. Det är vanligare att man tycker att det har varit bra i skolan om man går i gymnasiet.

Tre procent av både killar och tjejer säger att de blir utsatta för hot, utfrysning eller trakasserier regelbundet i skolan eller på fritiden, det vill säga flera gånger i veckan. Det vanligaste är att det skett i skolan och det näst vanligaste är att det skett på sociala medier.

Lärande i skolan

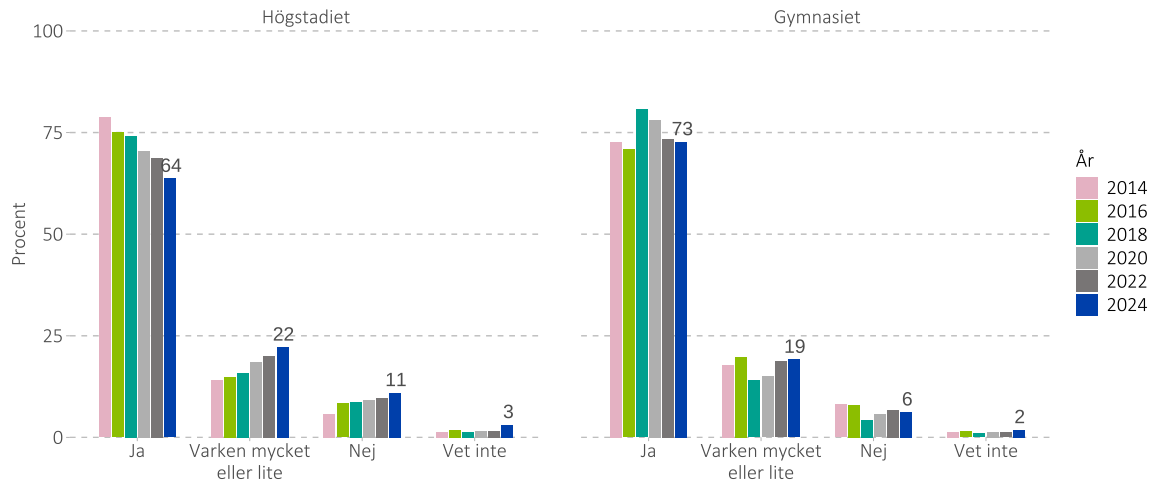
Knappt sju av tio ungdomar tycker att de lär sig viktiga saker i skolan. Andelen är på den lägsta nivån sedan 2014. Andelen ungdomar som inte tycker att de lär sig viktiga saker eller tycker att de varken lär sig mycket eller lite har ökat.

Figur 37 Lär du dig viktiga saker i skolan? Efter kön.



64 procent av högstadieungdomarna och 73 procent av gymnasieungdomarna tycker att de lär sig viktiga saker i skolan. Andelen har gått ner i båda grupperna. För ungdomar på högstadiet har andelen minskat med fem procentenheter jämfört med förra undersökningen. Variationen mellan olika högstadieskolor är relativt stor, från lägsta 55 procent som säger att de lär sig viktiga saker i skolan upp till 75 procent. Mellan 45 och 87 procent av ungdomarna på olika gymnasieprogram tycker att de lär sig viktiga saker.

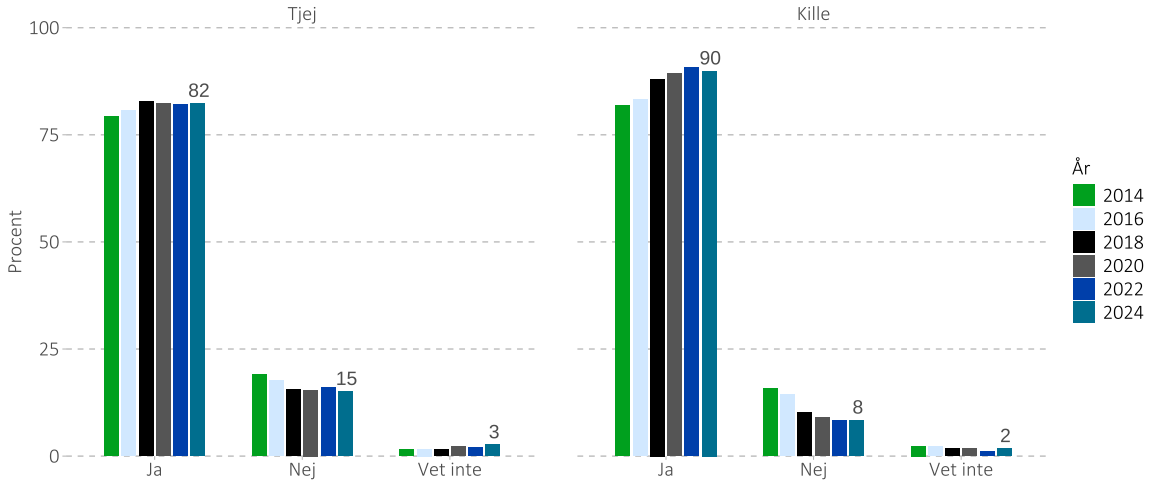
Figur 38 Lär du dig viktiga saker i skolan? Efter ålder.



Hinna med skolarbetet

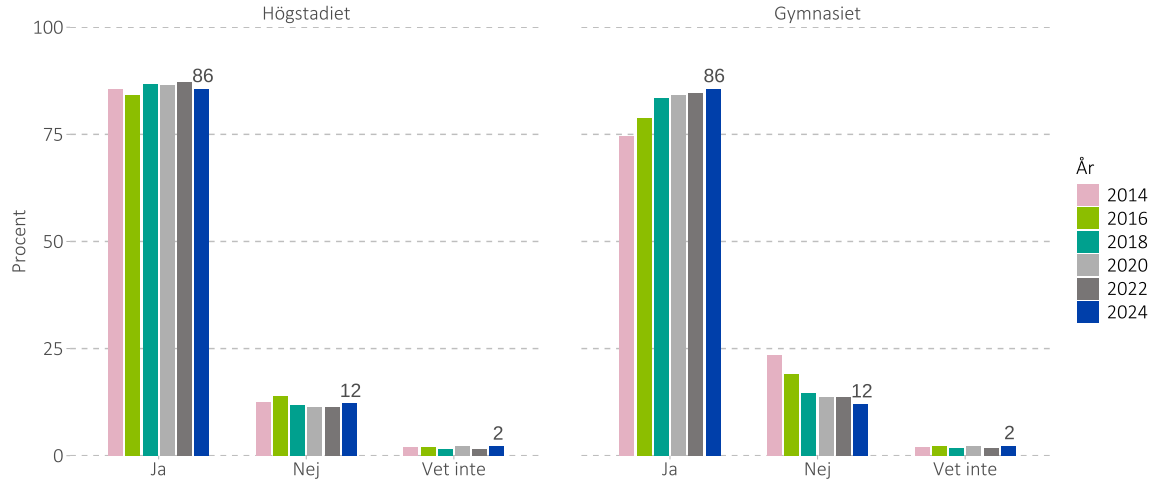
82 procent av tjejerna och 90 procent av killarna säger att de hinner med sitt skolarbete. För killarna är detta en marginellt lägre andel jämfört med år 2022, och för tjejerna är situationen oförändrad. Något fler tjejer har svarat att de inte vet. Cirka var sjätte tjej säger att de inte hinner med skolarbetet, för killarna är det var tolfte. Eftersom de formella kraven på tjejer och killar är lika stora kan skillnaden eventuellt återspegla olika ambitionsnivåer, alternativt upplever man kraven på olika sätt.

Figur 39 Hinner du med ditt skolarbete? Efter kön.



Andelen ungdomar som uppger att de hinner med sitt skolarbete är på ungefär samma nivåer som vid förra undersökningen. På högstadiet och gymnasiet är det 86 procent som säger att de hinner med skolarbetet. Per högstadieskola är det mellan 74 och 89 procent av ungdomarna som säger att de hinner med sitt skolarbete. På programmen varierar det mellan 55 och 97 procent.

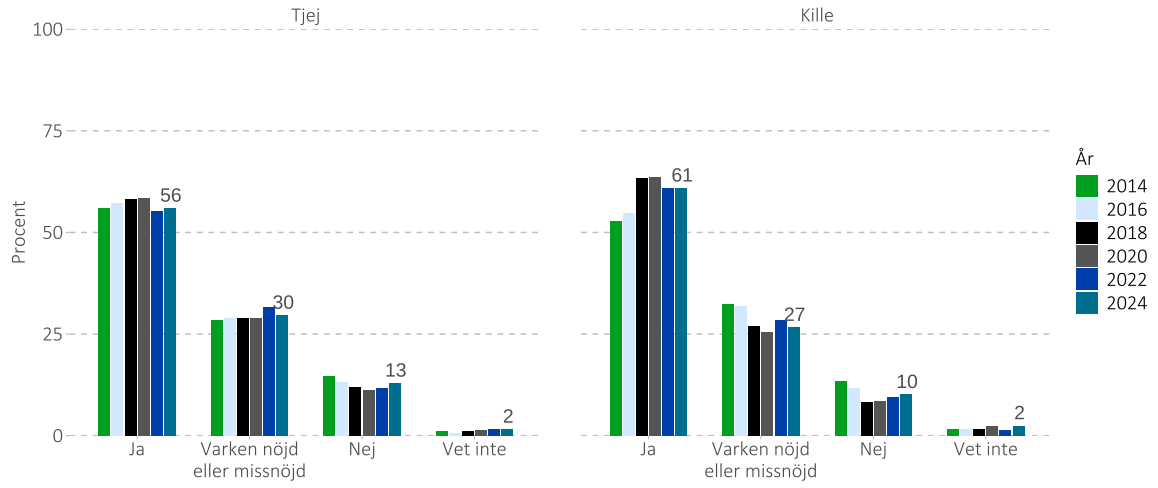
Figur 40 Hinner du med ditt skolarbete? Efter ålder.



Nöjdhet med skolresultat

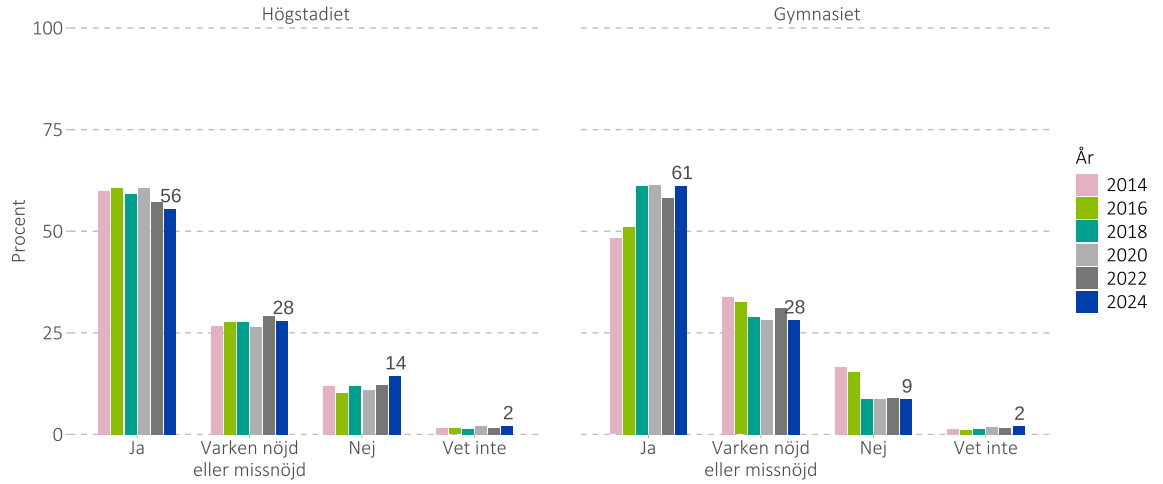
Andelen ungdomar som är nöjda med sina skolresultat har minskat sedan 2020. 56 procent av tjejerna och 61 procent av killarna är nöjda med sina skolresultat. Något fler tjejer än killar vet inte om de är nöjda. Tretton procent av tjejerna och tio procent av killarna är inte nöjda med sina skolresultat.

Figur 41 Är du nöjd med dina skolresultat? Efter kön.



Skillnaden i nöjdhet med skolresultaten skiljer sig något mellan högstadiet och gymnasiet. 56 procent av högstadieungdomar och 61 procent av gymnasieungdomar är nöjda med sina skolresultat. På högstadiet är det en större andel än på gymnasiet som säger att de inte är nöjda, 14 respektive 9 procent. Per högstadieskola är det mellan 45 och 61 procent av ungdomarna som säger att de är nöjda med sina skolresultat.

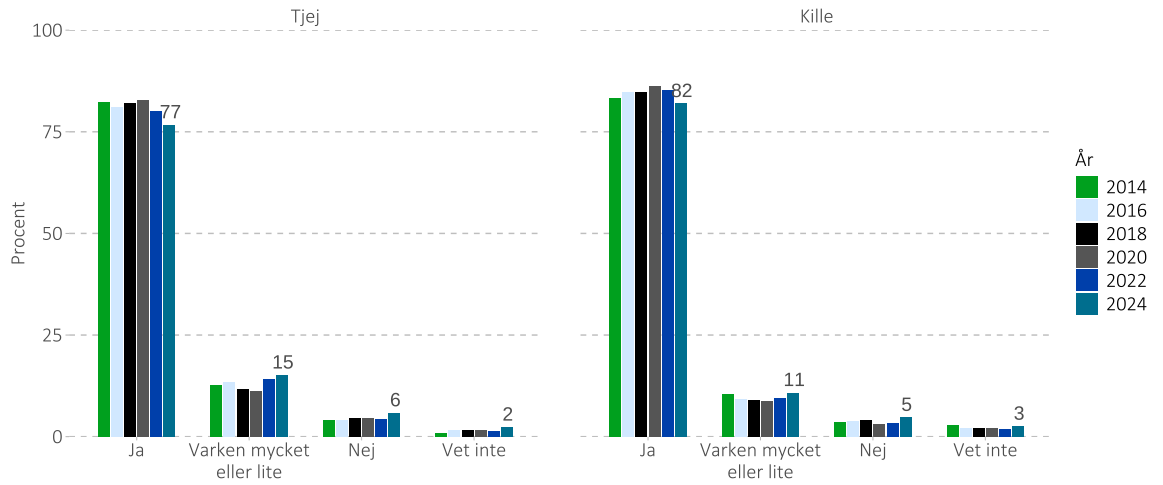
Figur 42 Är du nöjd med dina skolresultat? Efter ålder.



Respekt mellan klasskamrater

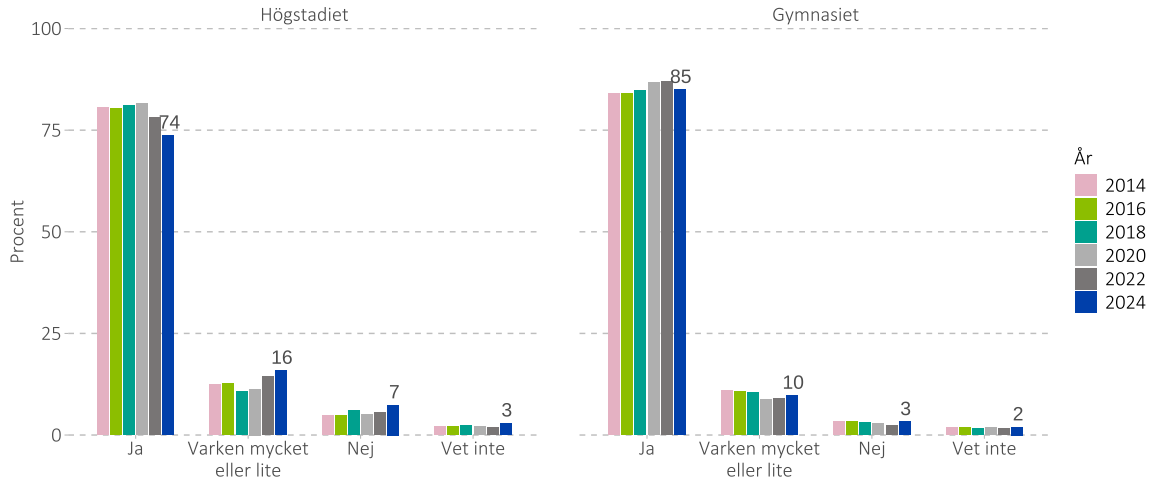
Respekten mellan klasskamrater har minskat sedan förra undersökningen. 77 procent av tjejerna och 82 procent av killarna har svarat att de känner sig respekterade av sina klasskamrater. Ungefär lika många som tidigare har svarat att de inte vet medan de som svarat ”Varken mycket eller lite” har ökat.

Figur 43 Känner du dig respekterad av dina klasskamrater? Efter kön.



Andelen ungdomar som känner sig respekterade av sina klasskamrater är lägre på högstadiet än på gymnasiet. På högstadiet är det 74 procent som känner sig respekterade och på gymnasiet, 85 procent. Sedan förra undersökningen har andelen som känner sig respekterade minskat på högstadiet med två procentenheter. 16 procent på högstadiet och tio procent på gymnasiet säger att de varken känner sig mycket eller lite respekterade. Uppdelat på högstadieskolor varierar andelen ungdomar som känner sig respekterade av sina klasskamrater mellan 57 och 80 procent.

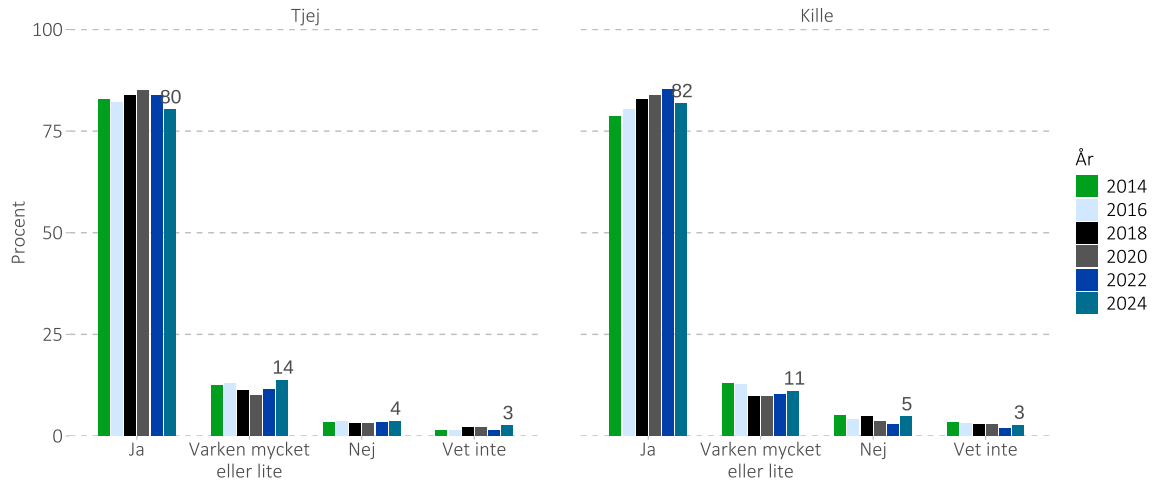
Figur 44 Känner du dig respekterad av dina klasskamrater? Efter ålder.



Respekt från vuxna

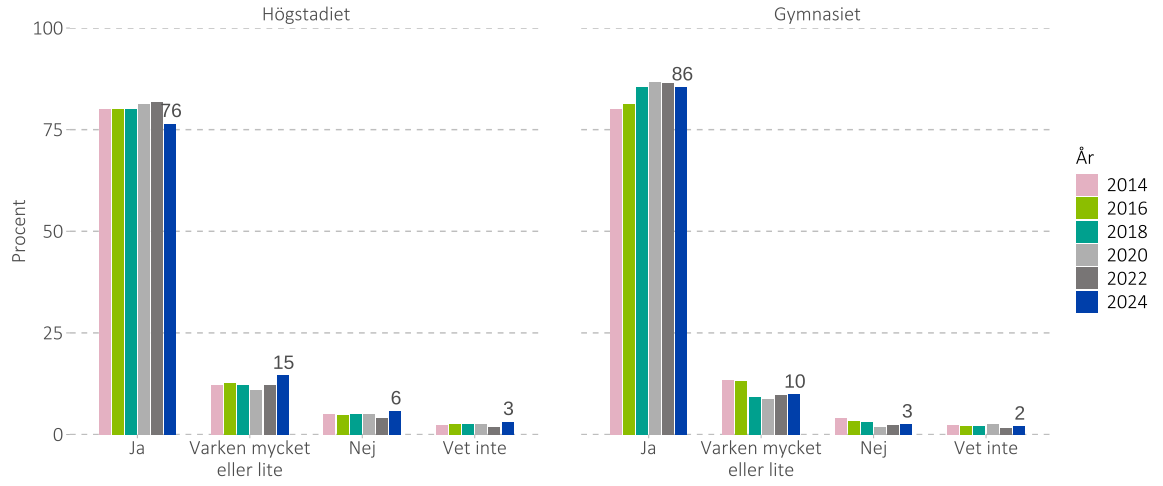
De allra flesta ungdomar känner sig respekterade av vuxna i skolan. År 2024 var det 80 procent av tjejerna och 82 procent av killarna som svarade ”Ja” på frågan. Detta är en försämring mot resultatet år 2022.

Figur 45 Känner du dig respekterad av vuxna i skolan? Efter kön.



Andelen ungdomar som upplever sig respekterade av vuxna i skolan är högre på gymnasiet än på högstadiet. På högstadiet är det 76 procent som svarat ”Ja” och på gymnasiet 86 procent. För högstadiet innebär det en minskning på cirka fyra procentenheter. På gymnasiet har det funnits en positiv trend där en större och större andel känner sig respekterade av vuxna i skolan men denna har avstannat sedan år 2020. Andelen ungdomar som känner sig respekterade av vuxna i skolan varierar mellan högstadieskolorna, från 58 procent upp till 84 procent.

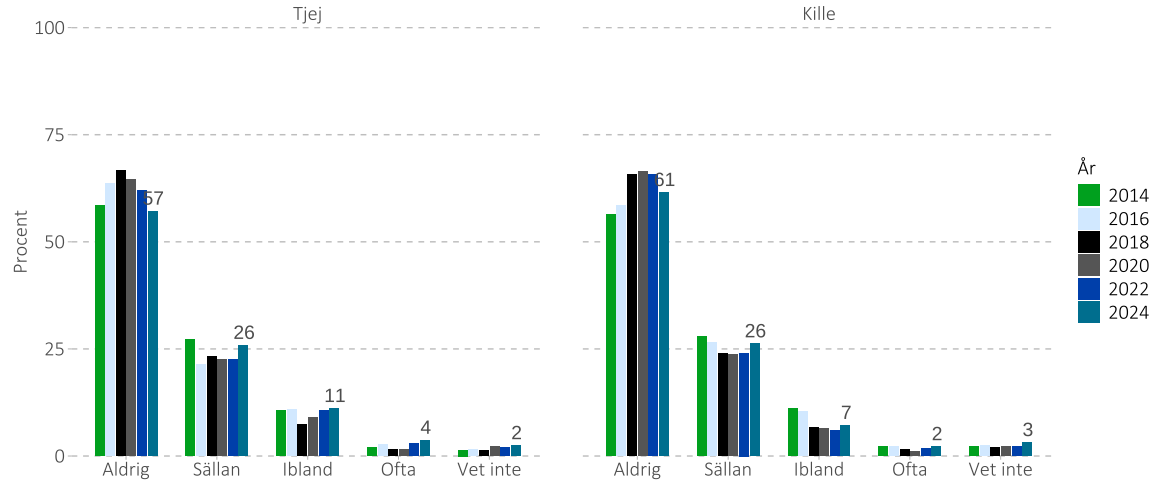
Figur 46 Känner du dig respekterad av vuxna i skolan? Efter ålder.



Skolk

Bland tjejerna och killarna har andelen som aldrig är borta utan giltig anledning gått ner något och det är fler som uppgett att de ofta eller ibland är borta. Det är vanligare att tjejer svarar att de är frånvarande.

Figur 47 Brukar du vara borta från skolan utan tillåtelse/giltig anledning? Efter kön.



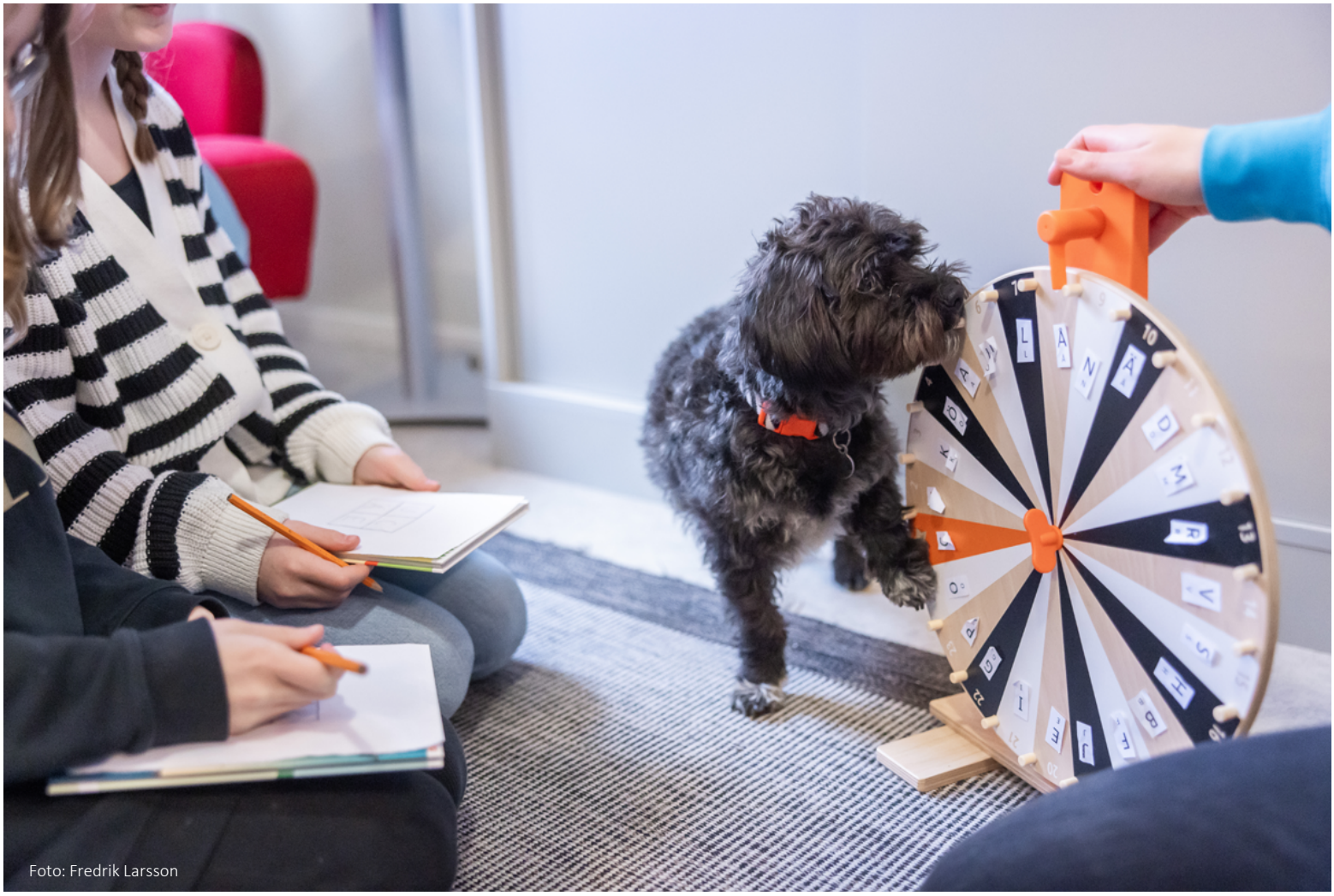
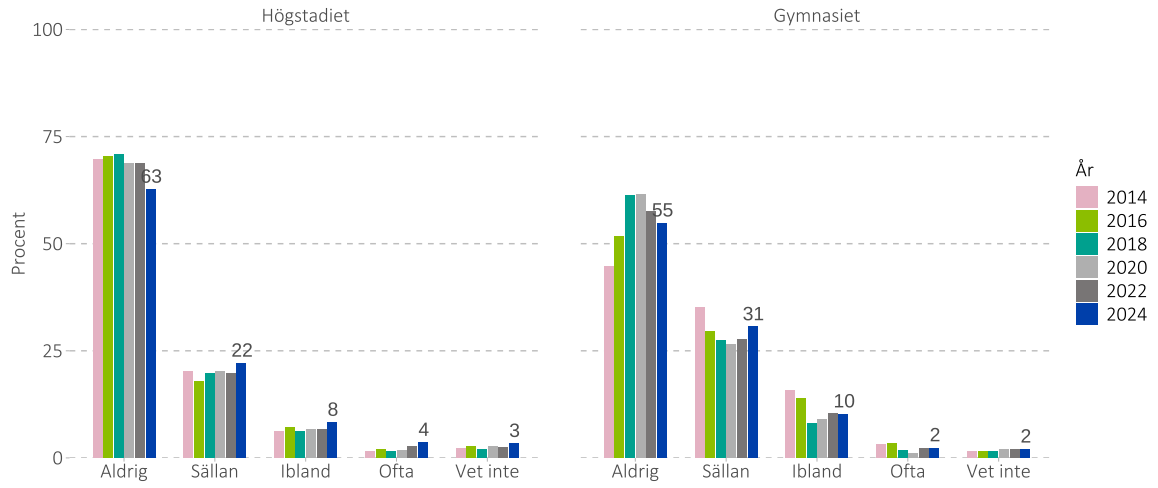


Foto: Fredrik Larsson

Andelen ungdomar som aldrig är borta utan tillåtelse eller giltig anledning är högre på högstadiet än på gymnasiet. 63 procent av högstadieungdomarna säger att de aldrig är borta jämfört med gymnasiets 55 procent. På högstadiet är andelen lägre jämfört med förra undersökningen och så är även fallet för gymnasiet.

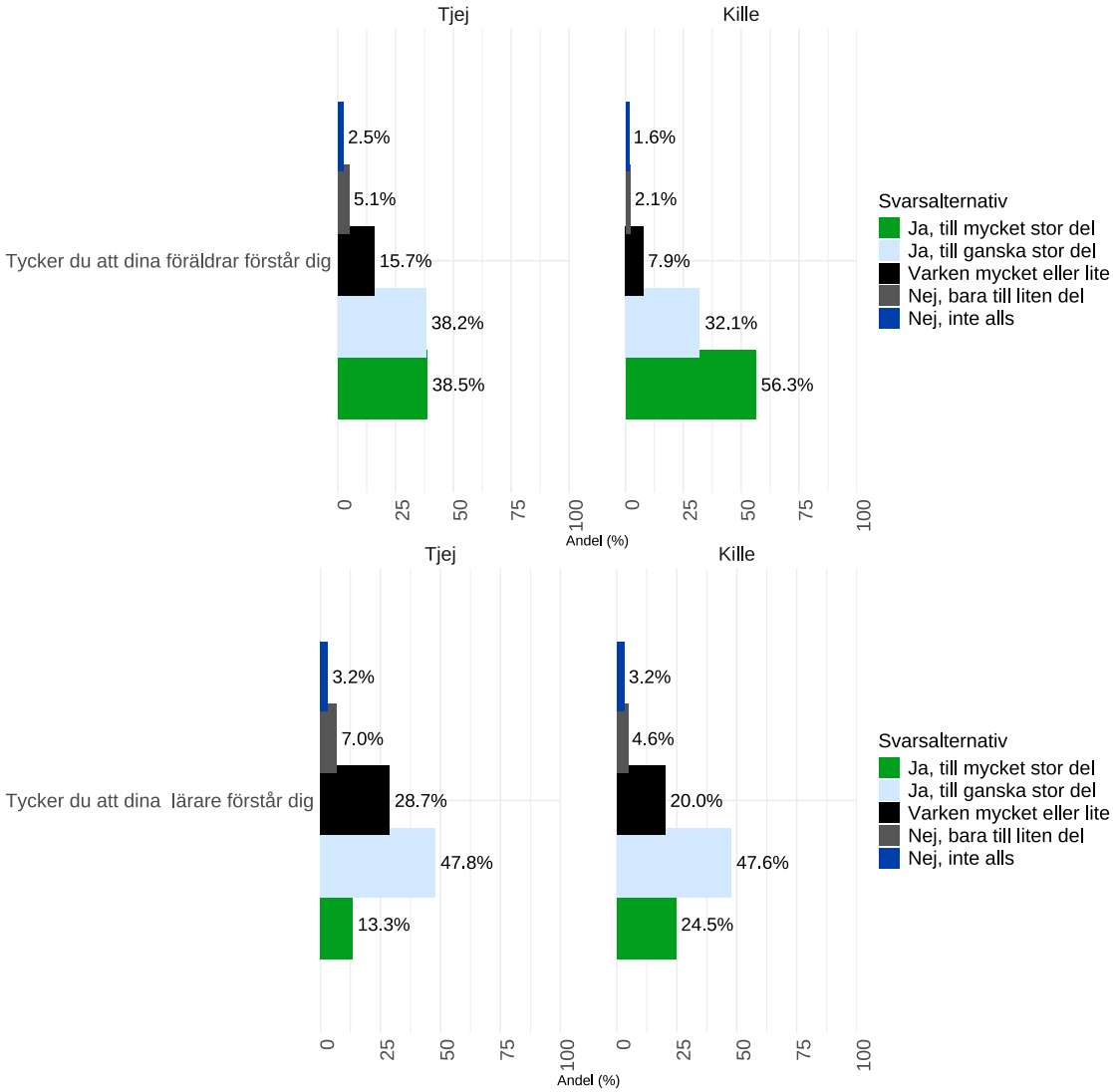
Figur 48 Brukar du vara borta från skolan utan tillåtelse/giltig anledning? Efter ålder.



Känslan att bli förstådd

Det är något vanligare att killar än tjejer känner sig förstådda, generellt sett. 61 procent av tjejerna och 72 procent av killarna känner sig förstådda av sina lärare. 77 procent av tjejerna och 88 procent av killarna känner sig förstådda av sina föräldrar.
Det är inga märkbara skillnader mellan olika åldrar.

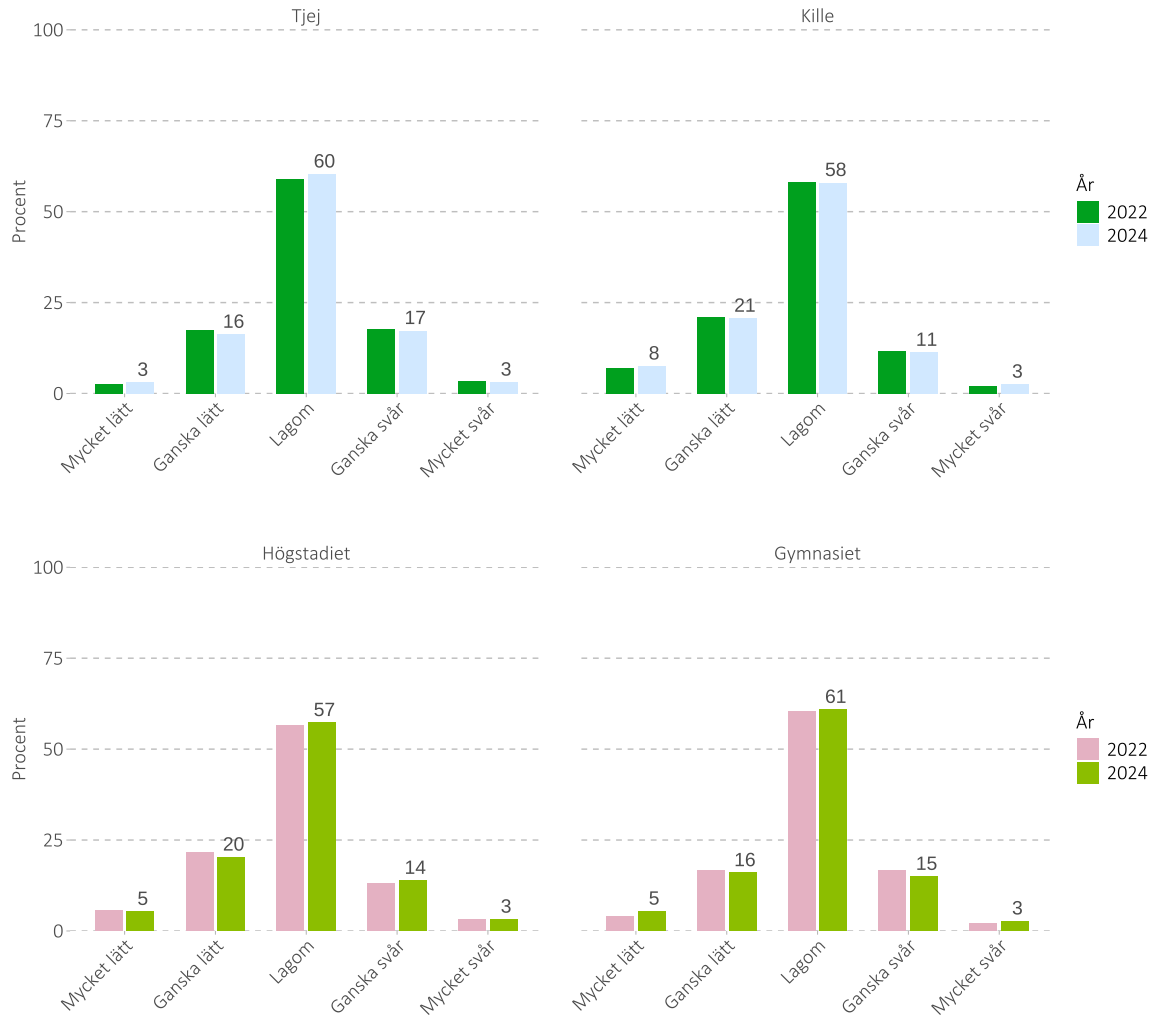
Figur 49 Känslan av att bli förstådd av föräldrar och lärare



Lätt eller svår undervisning

19 procent av tjejerna och 28 procent av killarna tycker att undervisningen är för lätt medan 20 respektive 14 procent tycker att den är för svår. Ungefär lika många tjejer som killar tycker att nivån är lagom. Det är vanligare att man tycker att undervisningen är lätt om man går i högstadiet. Skillnaden mellan olika högstadieskolor varierar ganska mycket. På en skola tycker 43 procent av alla ungdomar att undervisningen är mycket lätt eller ganska lätt medan andelen på en annan skola är 17 procent.

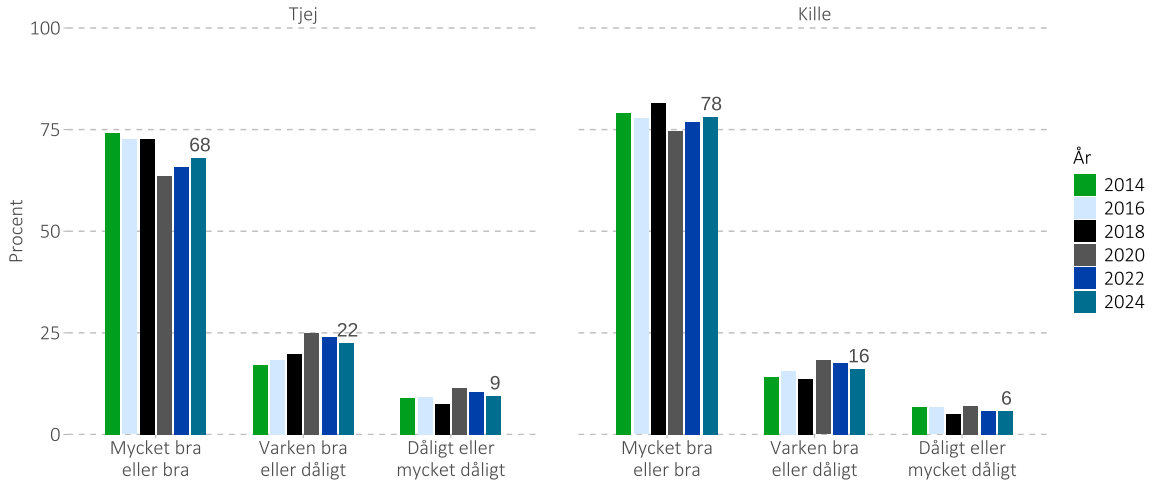
Figur 50 Är undervisningen för lätt eller för svår för dig i skolan? Efter kön och ålder.



Helhet i skolan

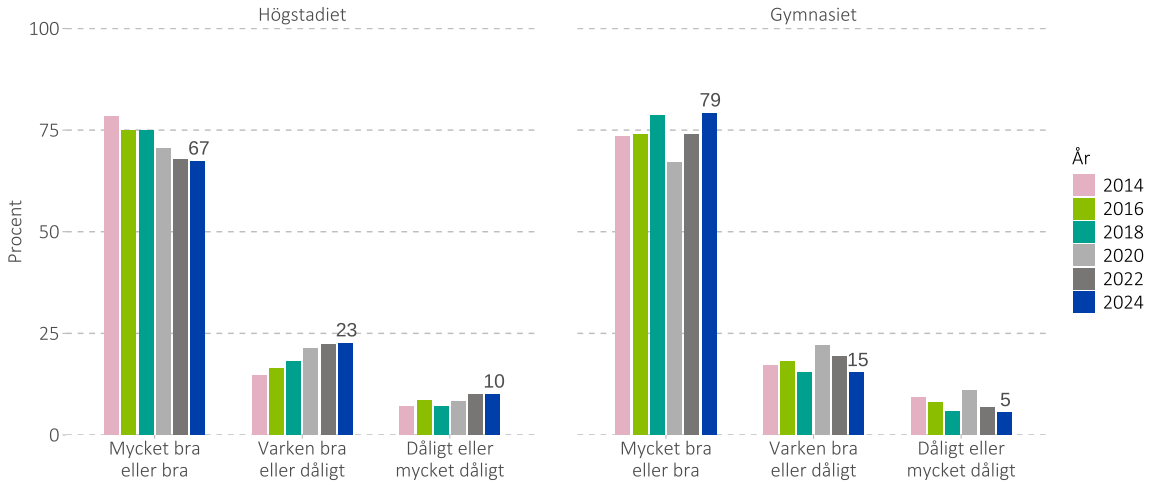
Drygt sju av tio ungdomar tycker att det varit bra eller mycket bra i skolan det senaste halvåret. Under 2020 märktes en tydlig nedgång gällande ungdomars upplevelse av skolan. En viss ökning har skett i årets undersökning sedan 2020 men nivån är fortfarande lägre än pre-pandemiska nivåer.

Figur 51 Hur tycker du att det varit som helhet i skolan de senaste sex månaderna? Efter kön.



Bland högstadieungdomarna kan fortfarande en minskning observeras. Andelen har gått från 78 procent till 67 procent som svarat ”Bra” eller ”Mycket bra”, sedan 2014. Bland gymnasieungdomarna har det skett en ökning sedan föregående undersökning. På högstadieskolan med högsta andelen som tycker det varit bra är det 76 procent som svarat så. På skolan med lägsta andelen är det endast 57 procent som tycker att det varit bra. Mellan gymnasieprogrammen varierar andelen mellan 64 och 90 procent.

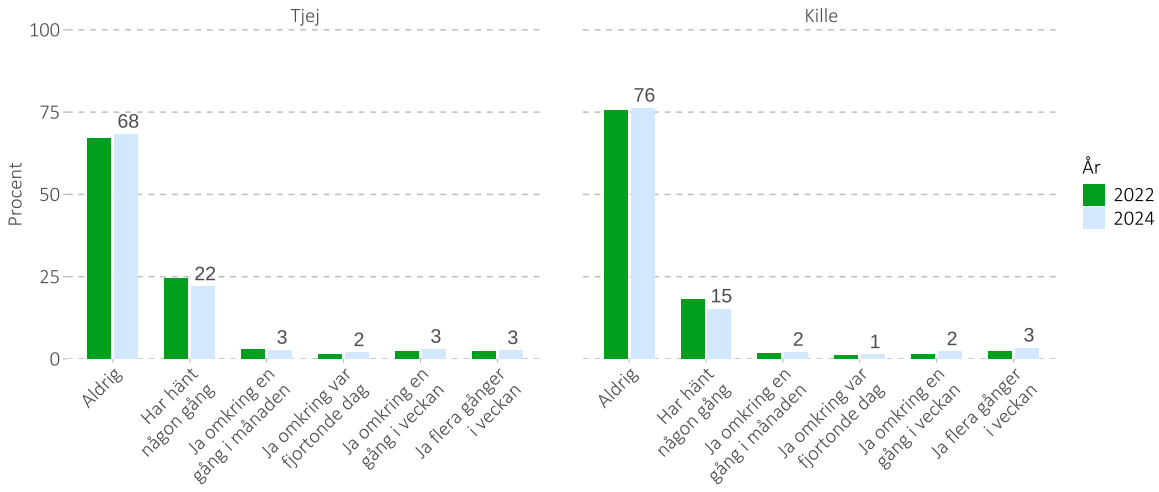
Figur 52 Hur tycker du att det varit som helhet i skolan de senaste sex månaderna? Efter ålder.



Utsatt för hot, utfrysning eller trakasserier

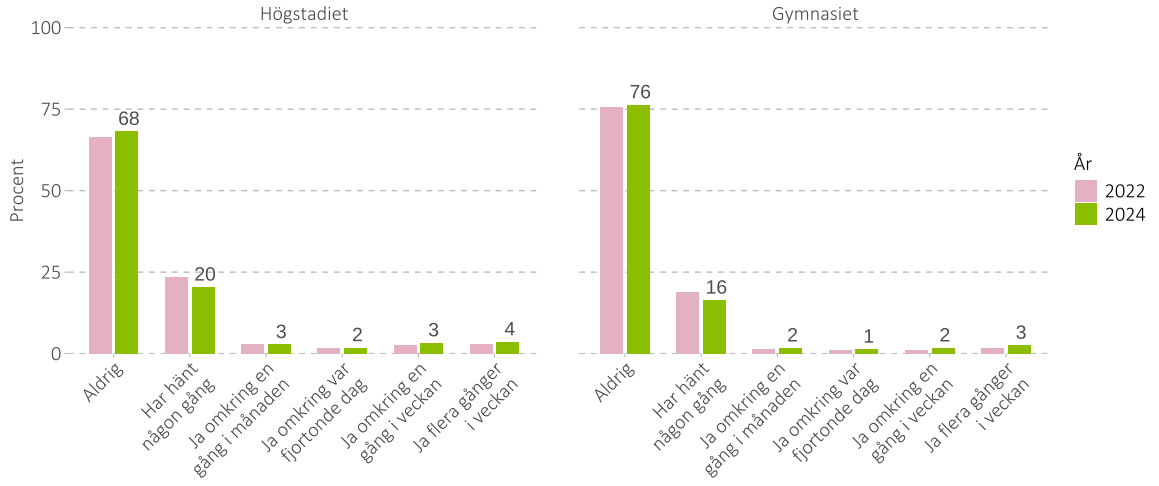
Var tredje tjej och var fjärde kille säger att de någon gång blivit utsatta för hot, utfrysning eller trakasserier på skolan eller fritiden. Majoriteten av dessa säger att det är något som hänt någon gång men inte regelbundet. Tio procent av tjejerna och åtta procent av killarna säger att det händer minst en gång i månaden. Tre procent av både tjejer och killar säger att de utsätts för det flera gånger i veckan.

Figur 53 Har du blivit utsatt för hot, utfrysning eller trakasserier på skolan eller på fritiden? Efter kön.



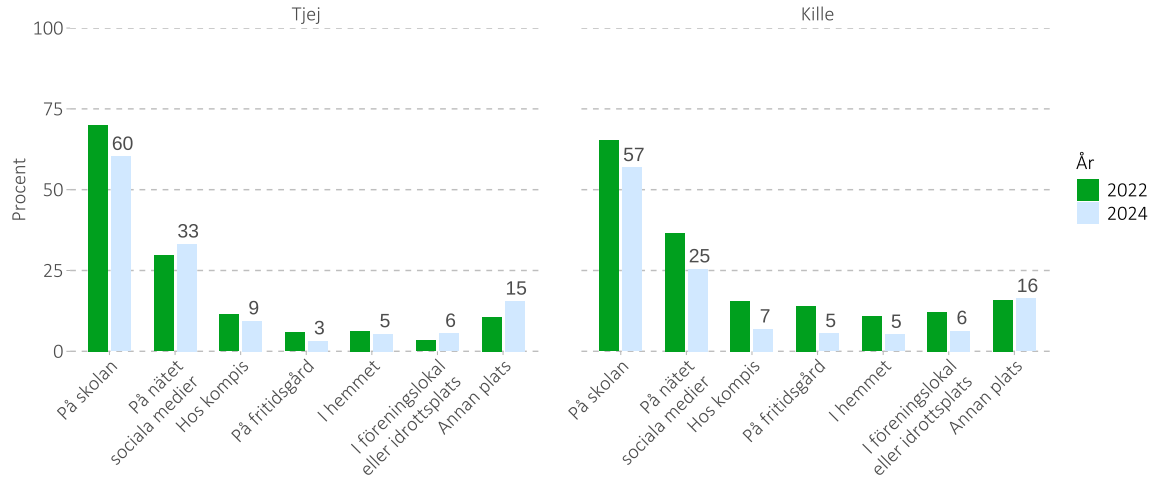
Det är en något lägre andel ungdomar på gymnasiet som säger att de utsätts för hot, trakasserier eller utfrysning på skolan eller fritiden. Elva procent av högstadieungdomarna och sju procent av gymnasieungdomarna blir utsatta ett par gånger i månaden eller fler gånger. Andelen som blivit utsatta minst en gång i veckan varierar mycket mellan olika skolor där några skolor har runt åtta procent av ungdomarna medan vissa ligger på knappt en procent.

Figur 54 Har du blivit utsatt för hot, utfrysning eller trakasserier på skolan eller på fritiden? Efter ålder.



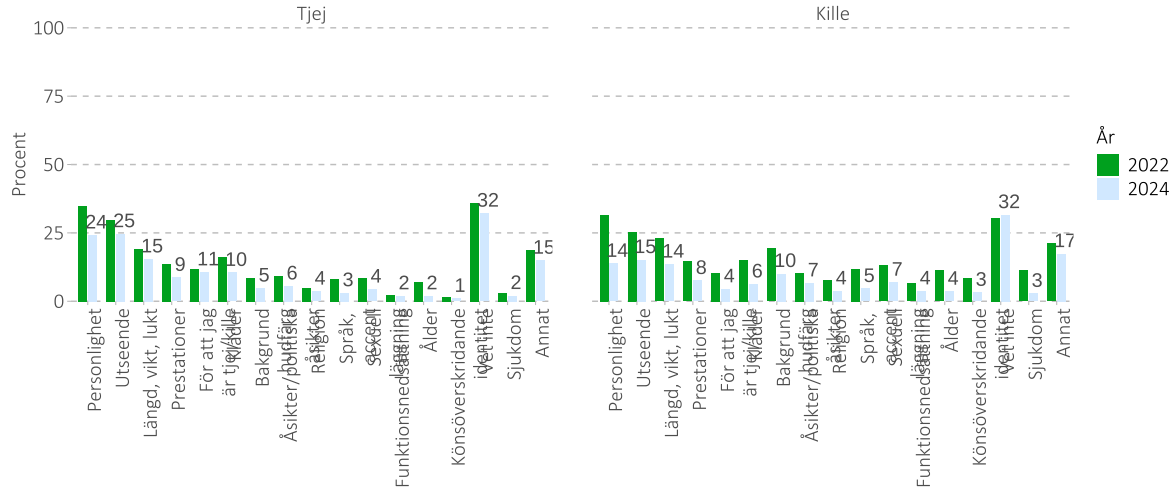
Av de som upplevt hot, trakasserier och utfrysningar är det sex av tio tjejer och killar som säger att det hänt på skolan. Efter skolan är det vanligast att det sker på nätet eller sociala medier. 33 procent av de utsatta tjejerna och 25 procent av de utsatta killarna säger att det skett där.

Figur 55 Var hände detta? Efter kön. Endast de som uppgett att det sker regelbundet har fått följdfrågan. Flera platser är möjliga att uppge.



Av ungdomarna som säger att de regelbundet blivit utsatta för hot, utfrysning eller trakasserier säger tjejerna att det hade samband med ens utseende eller personlighet. Många svarar också att de inte vet. Bland killarna som regelbundet utsätts för detta är det vanligaste svaret, förutom att man inte vet, att det beror på utseende, personlighet och längd eller vikt. I övrigt är det en större andel bland killarna än bland tjejerna som svarar att det hade samband med ens bakgrund eller hudfärg.

Figur 56 Hade detta samband med något av följande? Efter kön. Endast de som uppgett att det sker regelbundet har fått följdfrågan, flera svar är möjliga.



Utsatt någon annan för mobbing

92 procent av tjejerna och 89 procent av killarna uppger att de aldrig har mobbat någon annan. Sex procent av tjejerna och sju procent av killarna säger att det har hänt någon gång. Högstadieungdomarna svarar i högre utsträckning än gymnasieungdomarna att de utsatt någon för hot, utfrysning eller trakasserier.

Figur 57 Har du utsatt någon annan för mobbing?

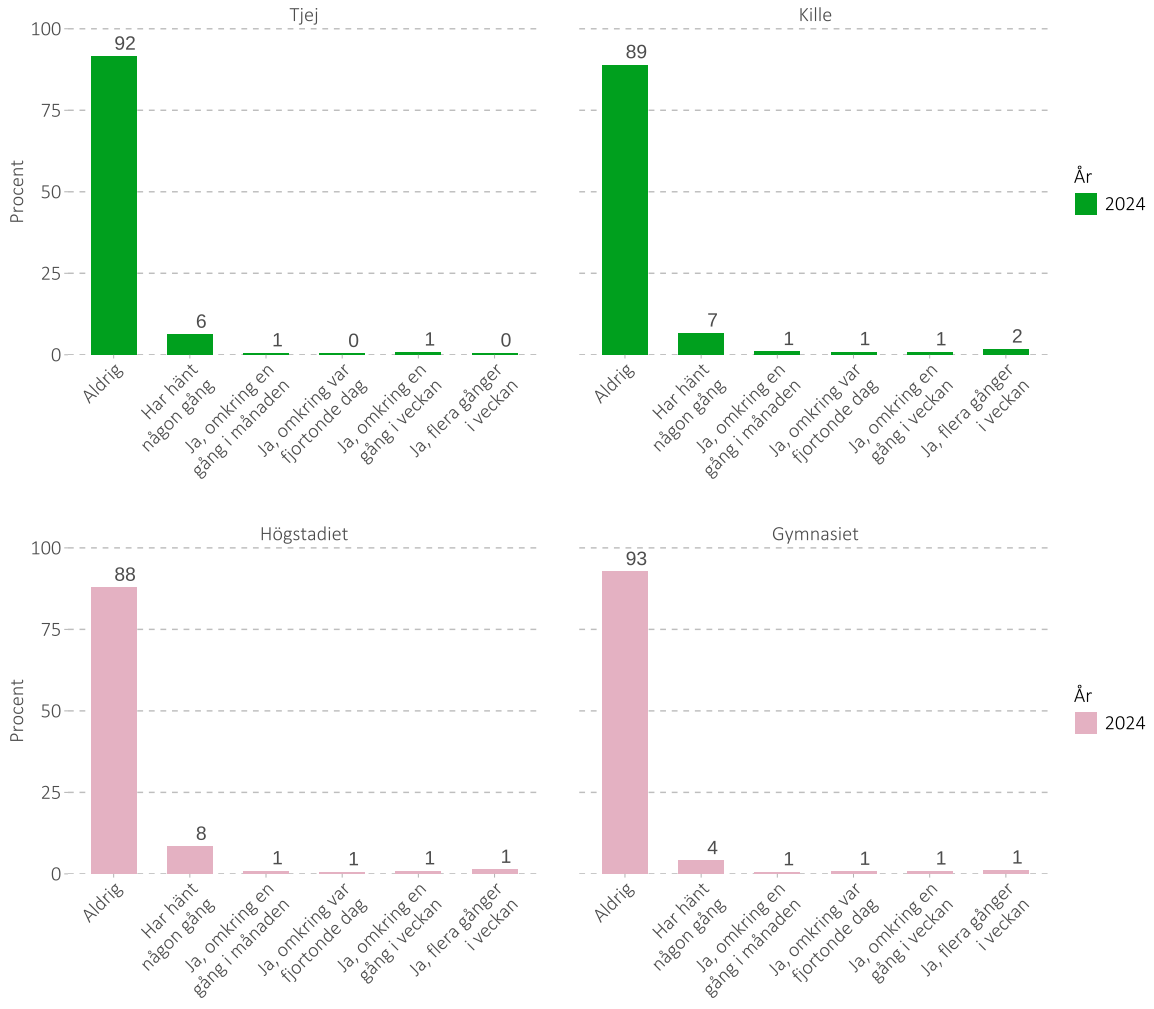




Foto: Rasmus Andegras

Fysisk och psykisk hälsa

Sammanfattning

Det som är absolut viktigast för att få hög status bland andra ungdomar är enligt ungdomarna själva, i likhet med förra undersökningen, att vara en bra kompis. Efter detta är det viktigast bland tjejerna och killarna att se bra ut.

Cirka tre av fyra ungdomar brukar aldrig skolka från skolidrotten. Såsom tidigare rör sig högstadieungdomar mer än gymnasieungdomar. Både högstadieungdomarna och gymnasieungdomarna rör på sig mer än tidigare och resultaten har förbättrats sedan 2020. 54 procent av tjejerna och 73 procent av killarna motionerar så att de blir andfådda eller svettas tre eller fler gånger i veckan.

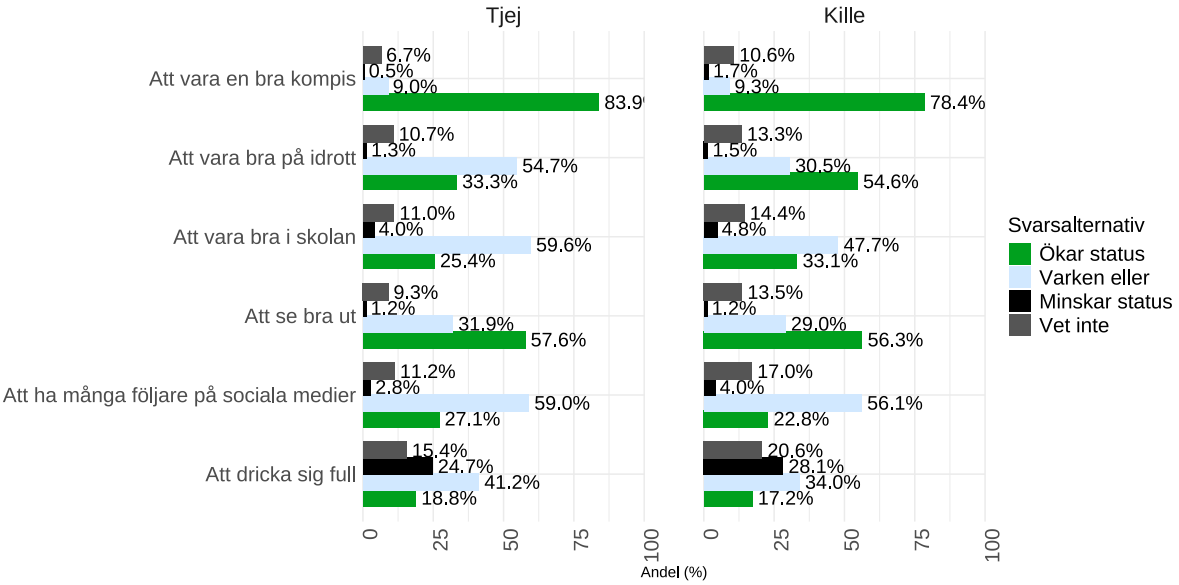
Problemen med huvudvärk, magont, stress, svårigheter att somna och dålig sömn har ökat både för killar och tjejer ända sedan år 2014. Stressnivån är marginellt lägre detta år jämfört med år 2022. 78 procent av killarna och 52 procent av tjejerna säger att de mått bra eller mycket bra under de senaste tolv månaderna. Detta är en minskning för tjejerna jämfört med år 2014.

Tio procent av tjejerna och fem procent av killarna har under de senaste tolv månaderna allvarligt övervägt att ta sina liv. 18 procent av tjejerna och sju procent av killarna uppger att de sökt hjälp för mobbing, alkohol, droger eller psykisk ohälsa under de senaste tolv månaderna.

Status

Både bland tjejer och killar är det att vara en bra kompis som ökar populariteten mest. Bland tjejerna är det 84 procent som svarat det och bland killarna 78 procent. Andelen ungdomar som svarat att det ökar ens status att vara en bra kompis varierar mellan högstadieskolorna från 71 till 87 procent. För tjejerna och killarna kommer därefter utseendet, att se bra ut. Det är ett skifte för killarna, tidigare hamnade "vara bra på idrott" först. Det som minskar statusen mest är att dricka sig full. Drygt en sjättedel av tjejerna och killarna har svarat att det ökar ens status att dricka sig full, medan en annan fjärdedel svarat att det i stället minskar ens status.

Figur 58 Vad är viktigt för att få status/popularitet bland dina kompisar? Efter kön.



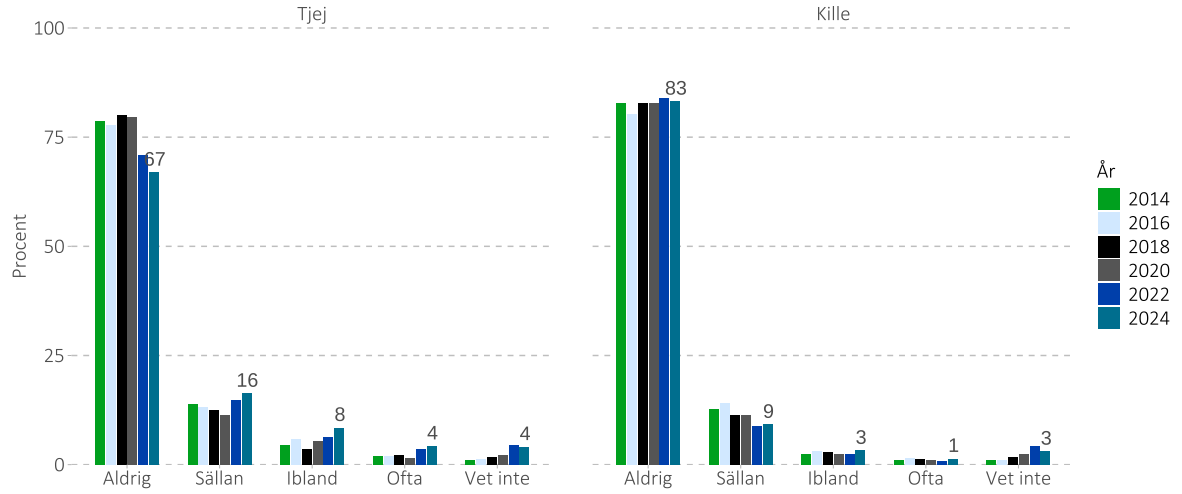


Skolk från idrottslektionen

Cirka tre av fyra ungdomar är aldrig borta från skolidrotten utan giltig anledning eller tillåtelse. Det har blivit betydligt vanligare att tjejerna är borta jämfört med förra undersökningen jämfört med tidigare. Killarna ligger på liknande nivå som under 2020 och 2022. På den högstadieskola där flest ungdomar skolkar från idrotten är det 63 procent som säger att de aldrig eller sällan är borta. Det kan jämföras med skolan där minst andel ungdomar skolkar där motsvarande nivå ligger på 86 procent.

Av de som inte känner sig respekterade av sina skolkamrater är det 36 procent som någon gång uteblir från idrotten medan det generellt är cirka 22 procent som någon gång uteblir. Detta innebär att om man inte blir respekterad av sina skolkamrater så ökar risken betydligt för att man skolkar från idrotten.

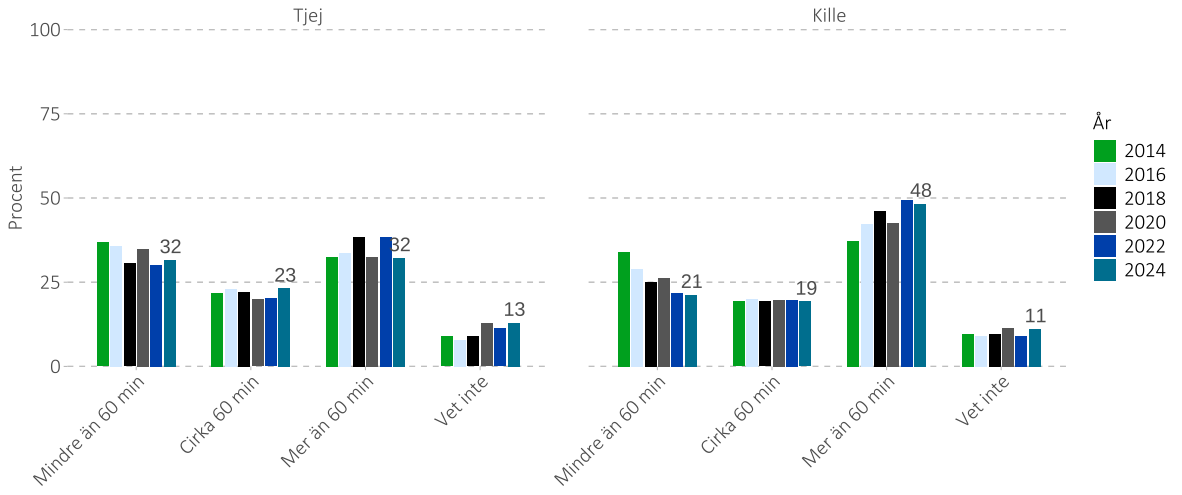
Figur 59 Brukar du vara borta från skolidrotten utan giltig anledning/tillåtelse? Efter kön.



Motionsvanor

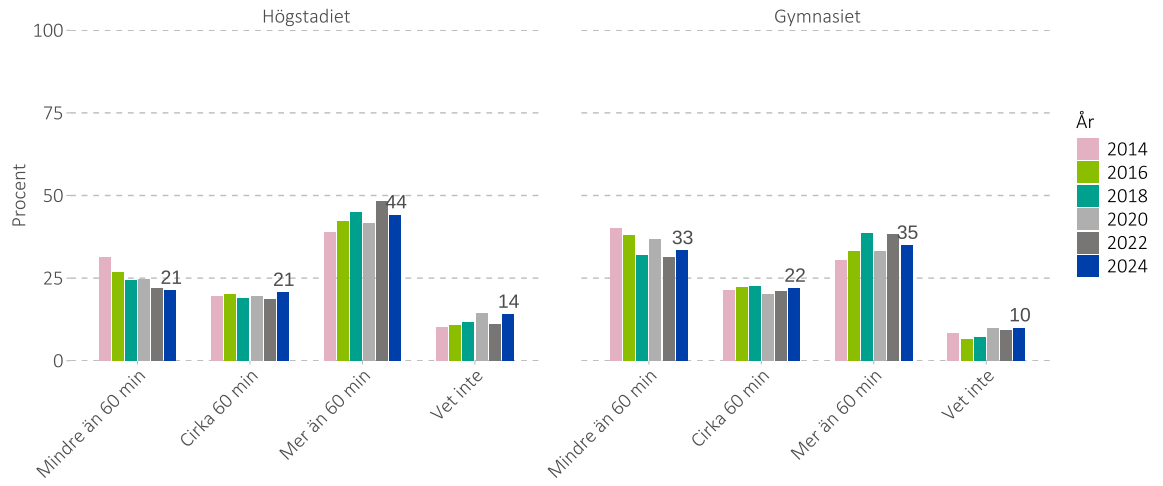
Generellt rör sig killarna mer än vad tjejerna gör. 48 procent av killarna rör sig mer än 60 minuter per dag, bland tjejerna är det 32 procent som rör sig så länge. Cirka en tredjedel av tjejerna rör sig mindre än 60 minuter per dag. För killarna är andelen drygt en femtedel. Jämfört med förra undersökningen rör sig både killarna och tjejerna något mindre.

Figur 60 Hur lång tid rör du på dig varje dag? (till exempel cyklar eller promenerar till skolan/kompisar eller annat) Efter kön.



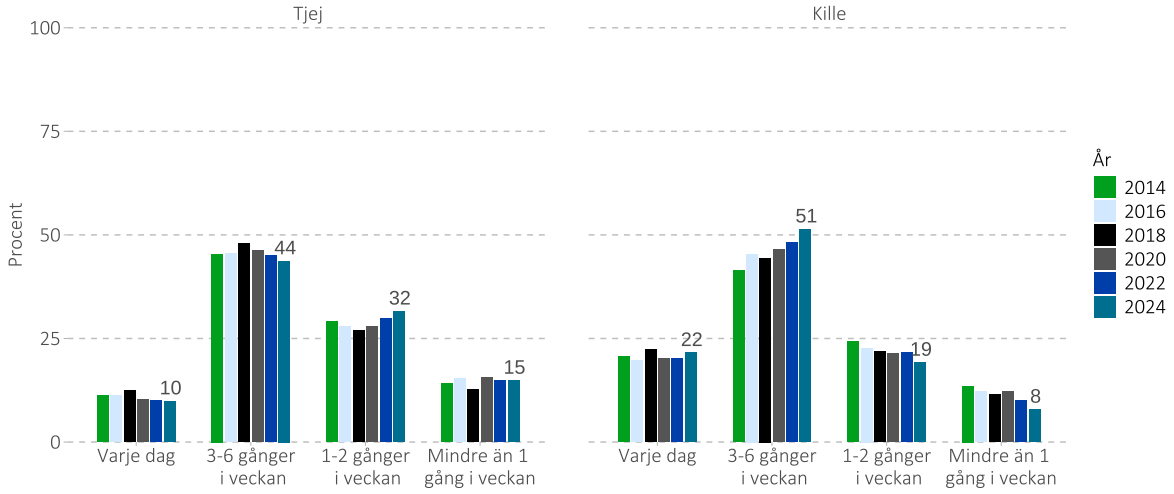
Högstadieungdomarna rör på sig mer än vad gymnasieungdomarna gör. Jämfört med förra undersökningen rör sig högstadieungdomarna något mindre. Gymnasieungdomarna rör också på sig något mindre än tidigare. Sedan 2014 ser vi dock en viss ökning.

Figur 61 Hur lång tid rör du på dig varje dag? (till exempel cyklar eller promenerar till skolan/ kompisar eller annat) Efter ålder.



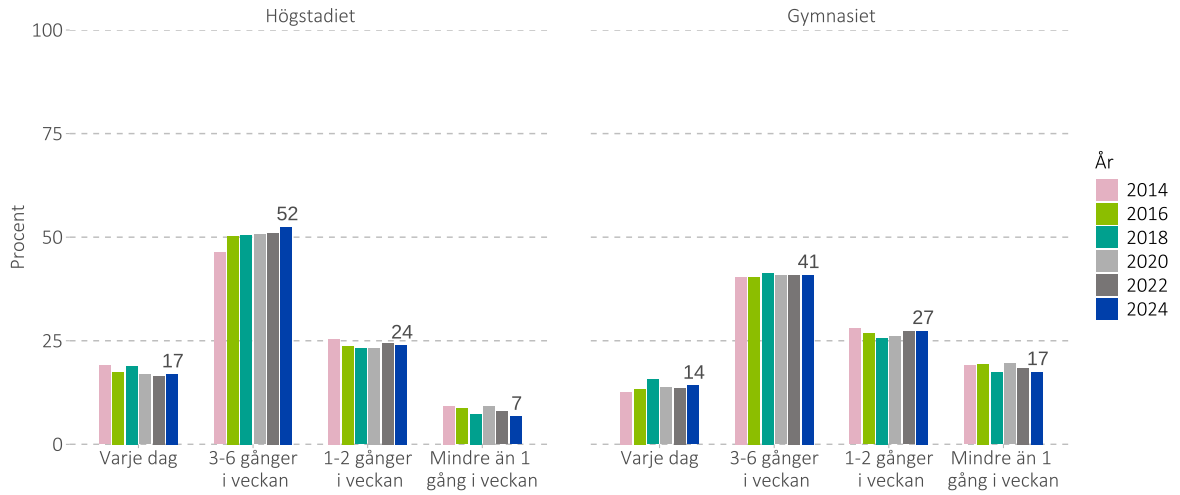
Ungefär fem av tio tjejer motionerar flera gånger i veckan så de blir andfådda eller svettas. För killarna är det cirka sju av tio. En av fyra ungdomar motionerar en till två gånger i veckan. Åtta procent av killarna och 15 procent av tjejerna motionerar så att de blir andfådda mindre än en gång per vecka.

Figur 62 Hur ofta brukar du motionera så att du blir andfådd eller svettas? Efter kön.



Ungdomarna på högstadiet är mer aktiva än ungdomarna på gymnasiet. 69 procent av ungdomarna på högstadiet motionerar åtminstone tre gånger i veckan jämfört med gymnasiets 55 procent. Det är lika många i båda grupperna som motionerar varje dag jämfört med förra undersökningen. Uppdelat på högstadieskolor varierar andelen som motionerar mindre än en gång i veckan mellan fyra och 16 procent.

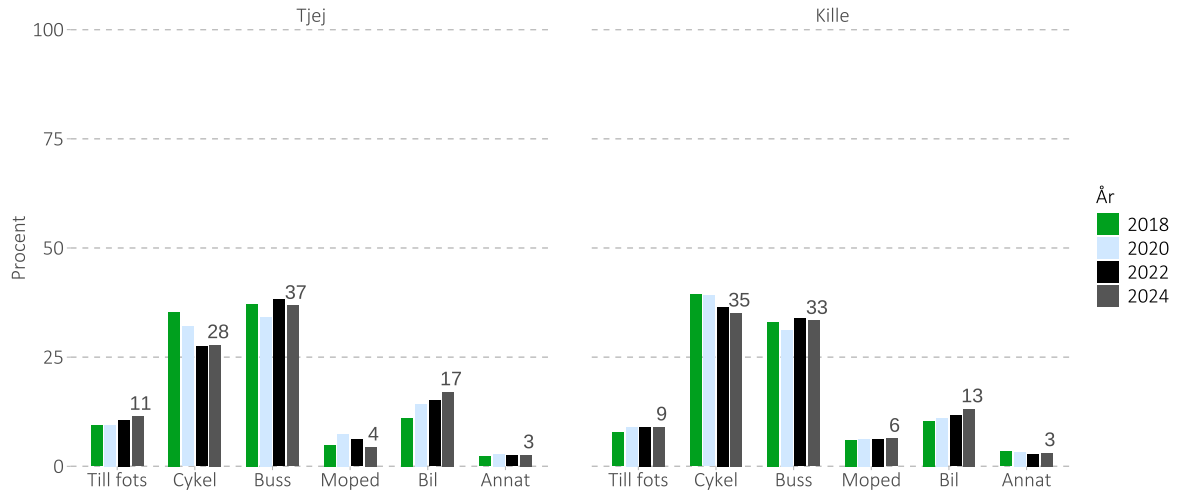
Figur 63 Hur ofta brukar du motionera så att du blir andfådd eller svettas? Efter ålder.



Färdmedel till skolan

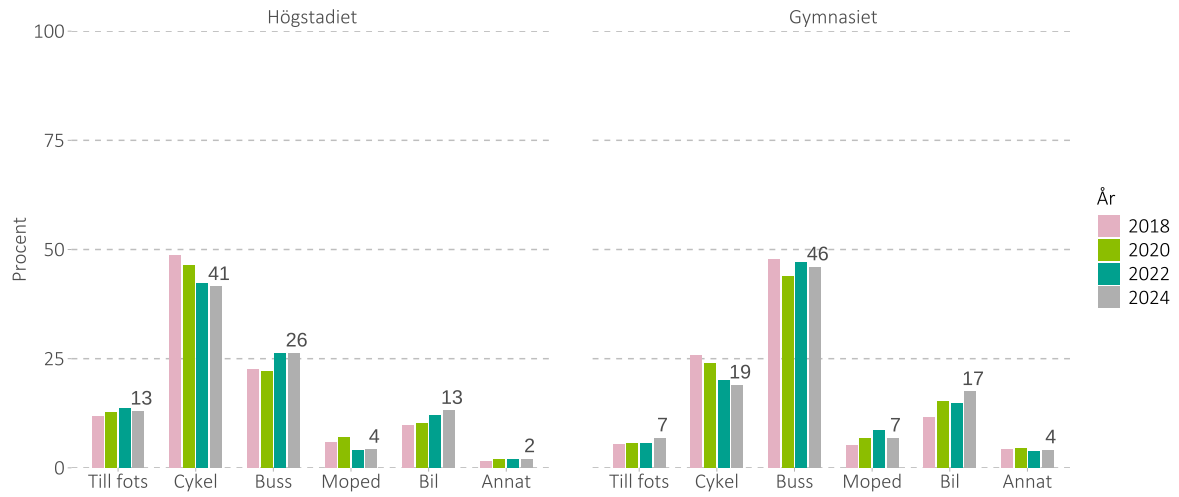
För tjejerna är det vanligaste färdmedlet för att ta sig till skolan bussen, följt av cykel. Det är 65 procent av tjejerna som färdas till skolan på något av de två sätten. För killarna är cykeln det vanligaste färdmedlet och därefter bussen. Bussen och cykeln utgör 68 procent av färdmedelsvalen för killarna. Det har blivit vanligare att både tjejer och killar tar sig till skolan med bil sedan 2018.

Figur 64 Hur färdades du till skolan idag? (skriv det huvudsakliga sättet du färdades på) Efter kön.



Cykeln är dubbelt så vanlig på högstadiet jämfört med gymnasiet medan det omvända gäller för bussen – den är nästan dubbelt så vanlig på gymnasiet som på högstadiet. Skillnaden i valen av färdmedel beror delvis på skillnad i närhet till skolan. I de flesta fall ligger högstadieskolan närmare hemmet än vad gymnasieskolan gör. Andelen ungdomar per högstadieskola som åker bil till skolan varierar mellan fyra och 28 procent. Det vill säga på vissa skolor åker var fjärde ungdom bil till skolan medan på andra skolor är det endast var 25:e ungdom som åker bil till skolan. Friskolorna sticker här ut och fler åker bil till friskolorna.

Figur 65 Hur färdades du till skolan idag? (skriv det huvudsakliga sättet du färdades på) Efter ålder.

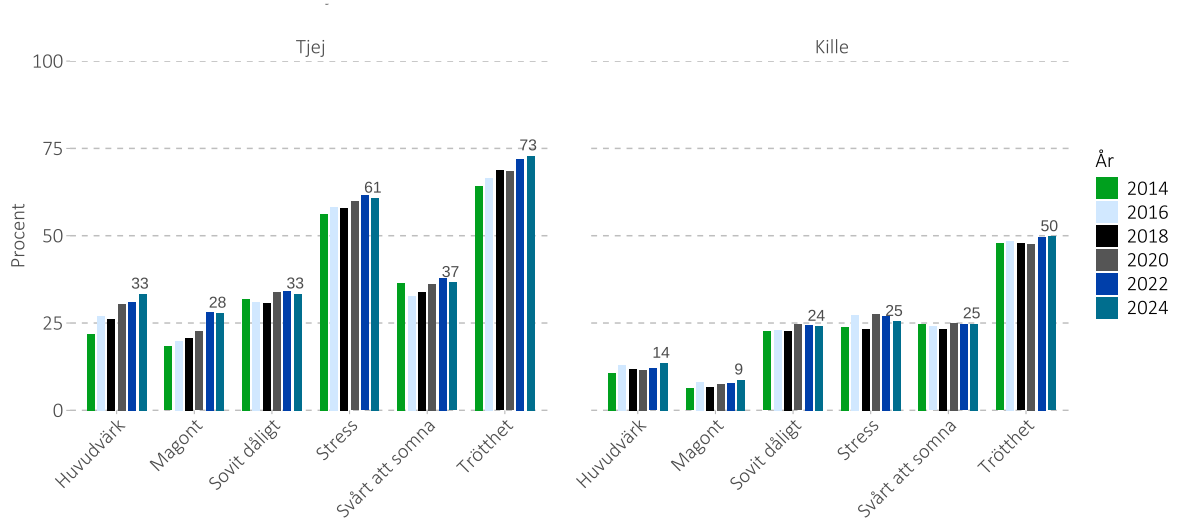


Psykosomatiska besvär

Problemen med huvudvärk, magont, stress, svårigheter att somna och dålig sömn har ökat för både killar och tjejer sedan år 2014. Det är en tredjedel av tjejerna som har huvudvärk varje dag eller flera gånger i veckan. Bland killarna är det 14 procent som har samma problem.

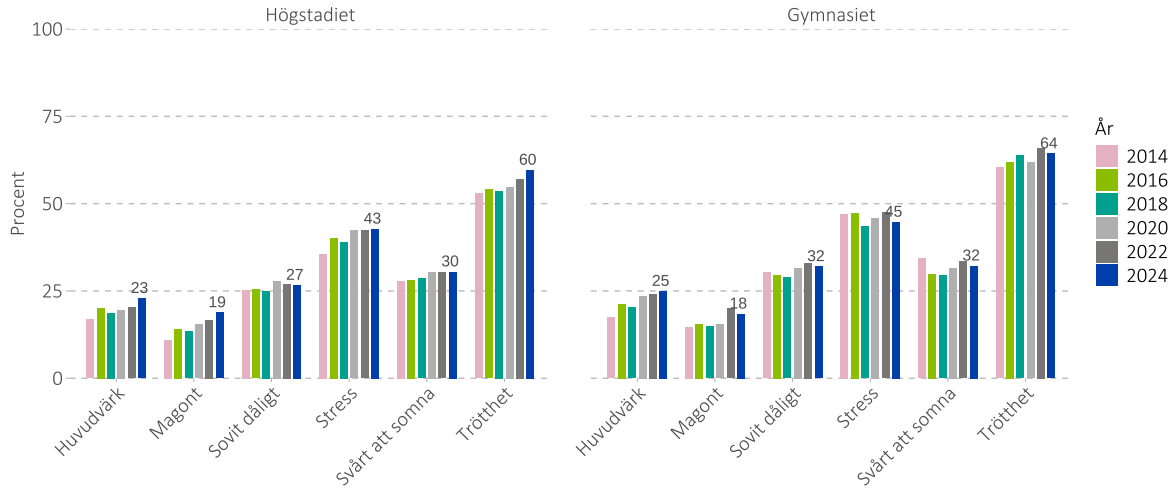
Stressen ligger på ungefär samma nivå för tjejerna jämfört med år 2022 och andelen som upplever det varje dag eller flera gånger i veckan är 61 procent. 25 procent av killarna upplever stress lika ofta. Det som flest har svarat att de har problem med är trötthet. Fem av tio killar och sju av tio tjejer är trötta varje dag eller flera gånger i veckan.

Figur 66 Hur ofta har du haft följande besvär under de senaste sex månaderna? Efter kön.



Uppdelat per åldersgrupp har alla besvär ökat för högstadieungdomarna. Andelen ungdomar som upplever besvär ligger nästan genomgående på en högre nivå på gymnasiet än på högstadiet men besvären har ökat på högstadiet. Per högstadieskola varierar andelen som känner stress mellan 30 och 54 procent. Mellan gymnasieprogram varierar det mellan 18 och 73 procent.

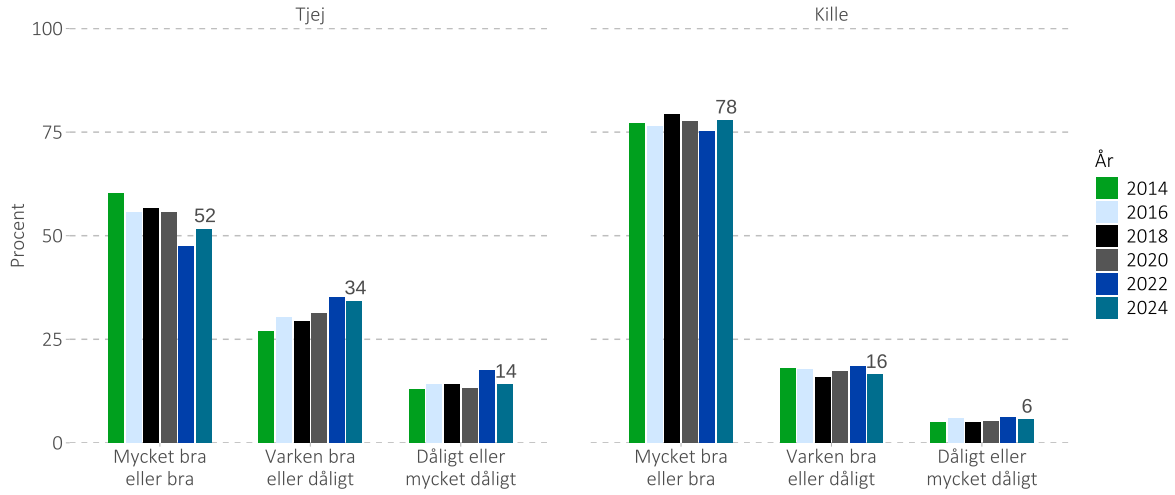
Figur 67 Hur ofta har du haft följande besvär under de senaste sex månaderna? Efter ålder.



Allmänt välbefinnande

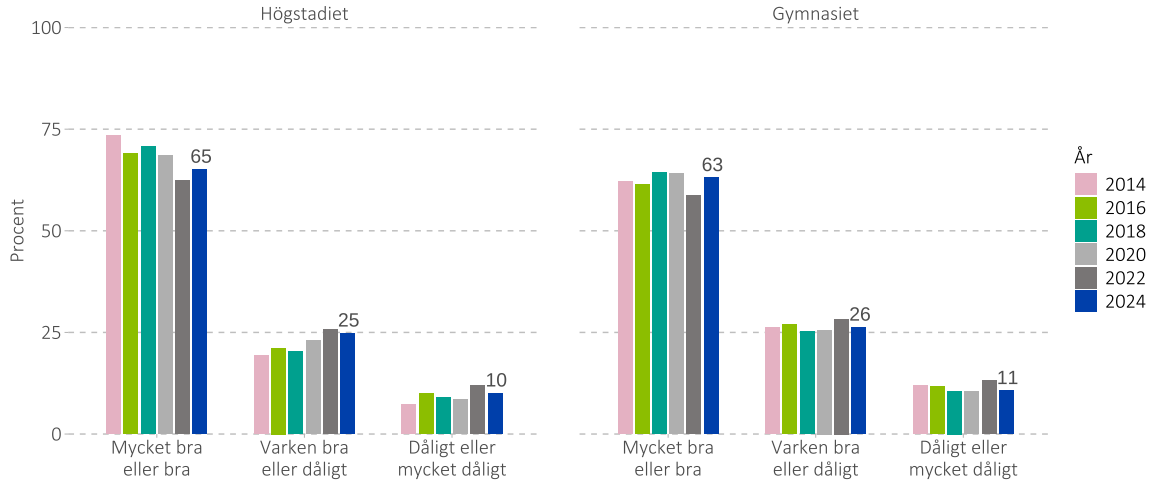
Cirka varannan tjej och cirka åtta av tio killar säger att de mått bra eller mycket bra under de senaste tolv månaderna. Detta är en minskning för tjejerna och på samma nivå för killarna jämfört med 2014. Bland tjejerna har även sifforna för de som mått dåligt eller mycket dåligt ökat. Gällande andelen som mått dåligt eller mycket dåligt har den varit ganska konstant över tid.

Figur 68 Hur har du mått under de senaste tolv månaderna? Efter kön.



Välbefinnandet är något högre på högstadiet än på gymnasiet. Detta är i linje med tidigare resultat men skillnaden mellan åldersgrupperna har minskat. Välbefinnandet har minskat med en procentenhet för gymnasieungdomarna och med tre procentenheter för högstadieungdomarna, jämfört med år 2020. Andelen ungdomar per gymnasieprogram som svarat att de mår bra eller mycket bra varierar mellan 36 och 82 procent. Mellan högstadieskolorna varierar det mellan 38 och 71 procent.

Figur 69 Hur har du mått under de senaste tolv månaderna? Efter ålder.

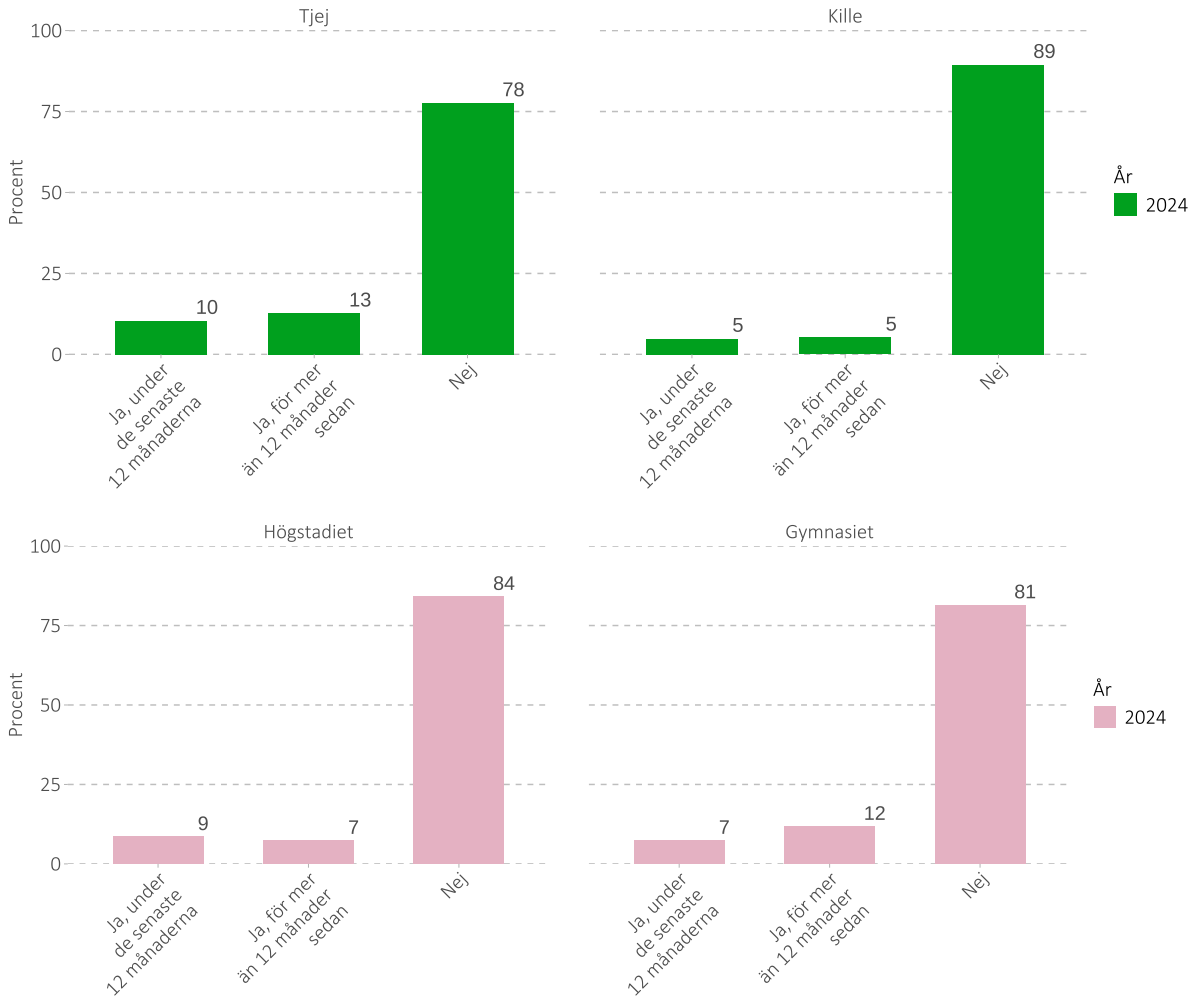




Självmordstankar

Tio procent av tjejerna och fem procent av killarna har under de senaste tolv månaderna allvarligt övervägt att ta sina liv. Det motsvarar cirka 370 tjejer och 170 killar. 13 respektive fem procent har haft sådana tankar för mer än tolv månader sedan. Det är vanligare att man har sådana tankar på gymnasiet än på högstadiet.

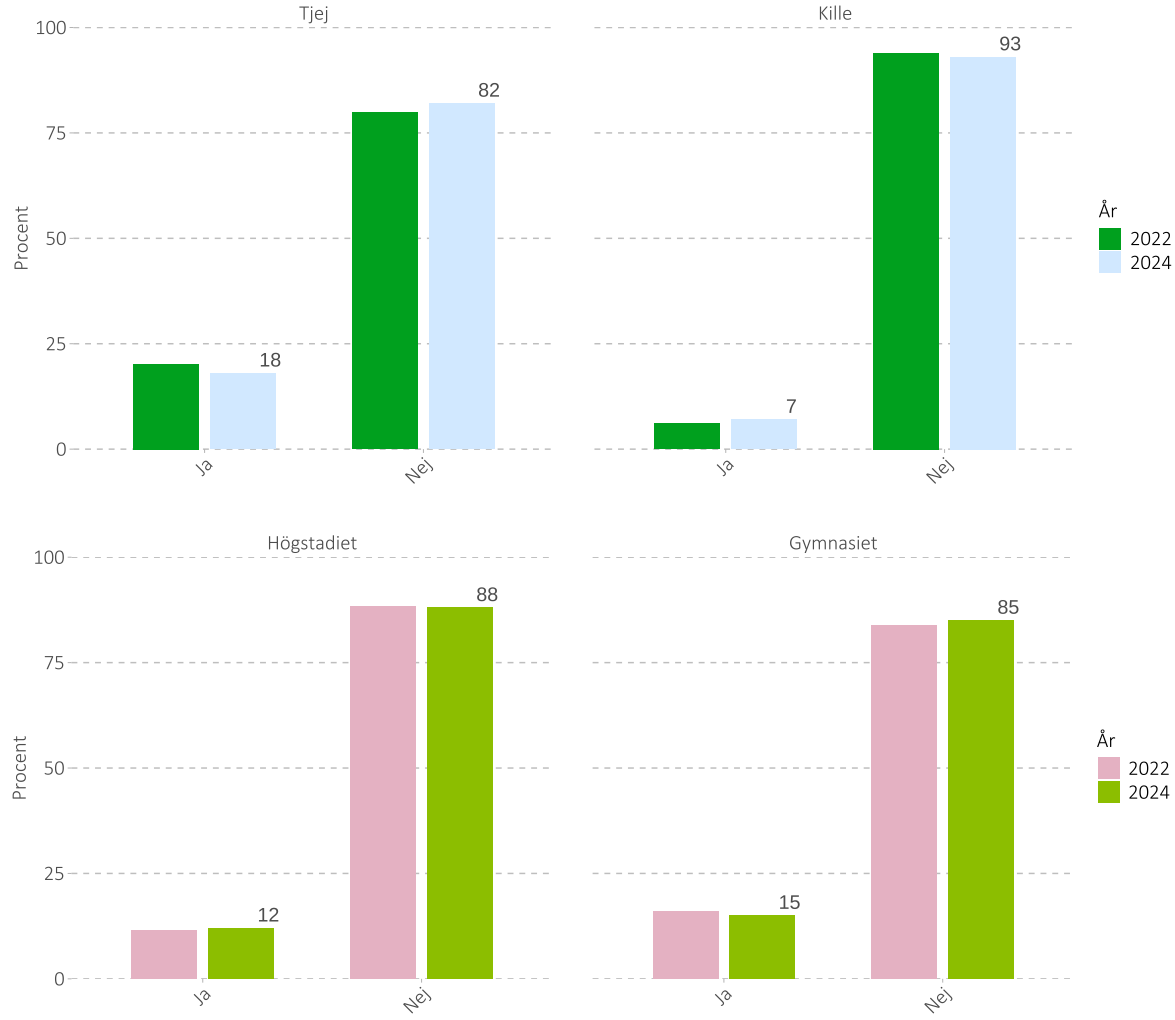
Figur 70 Har du någon gång allvarligt övervägt att ta ditt liv? Uppdelat efter kön och ålder.



Sökt hjälp

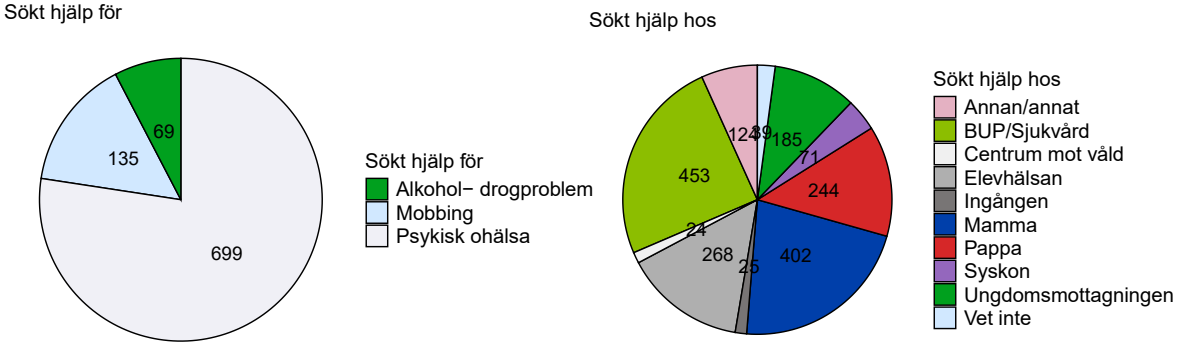
18 procent av tjejerna och sju procent av killarna uppger att de sökt hjälp för mobbing, psykisk ohälsa, alkohol- eller drogproblem under de senaste tolv månaderna.

Figur 71 Har du under de senaste tolv månaderna sökt hjälp för mobbing eller psykisk ohälsa? Efter kön och ålder.



Totalt uppger omkring 900 personer att de sökt hjälp. 135 ungdomar har sökt hjälp för mobbing, 699 för psykisk ohälsa och 69 för alkohol- eller drogproblem. 453 personer har sökt hjälp hos hälso- och sjukvården eller BUP.

Figur 72 Antal ungdomar som sökt hjälp för olika typer av problem, och vad de sökt hjälp för.



Matvanor

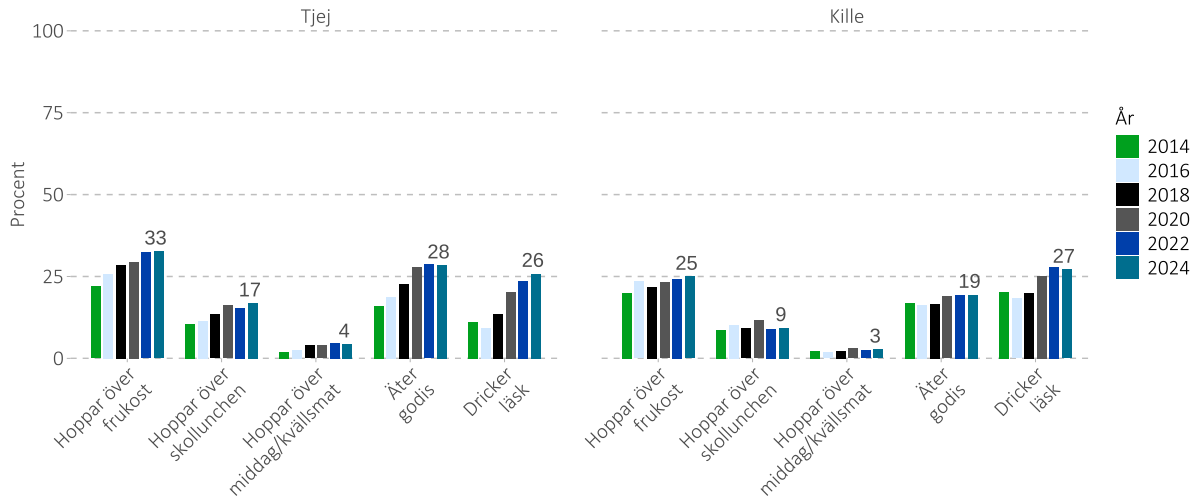
Sammanfattning

Fler högstadieungdomar hoppar över frukosten än tidigare. I likhet med resultaten från föregående år är det fler gymnasieungdomar än högstadieungdomar som hoppar över frukosten medan fler högstadieungdomar än gymnasieungdomar hoppar över lunchen.

Måltider

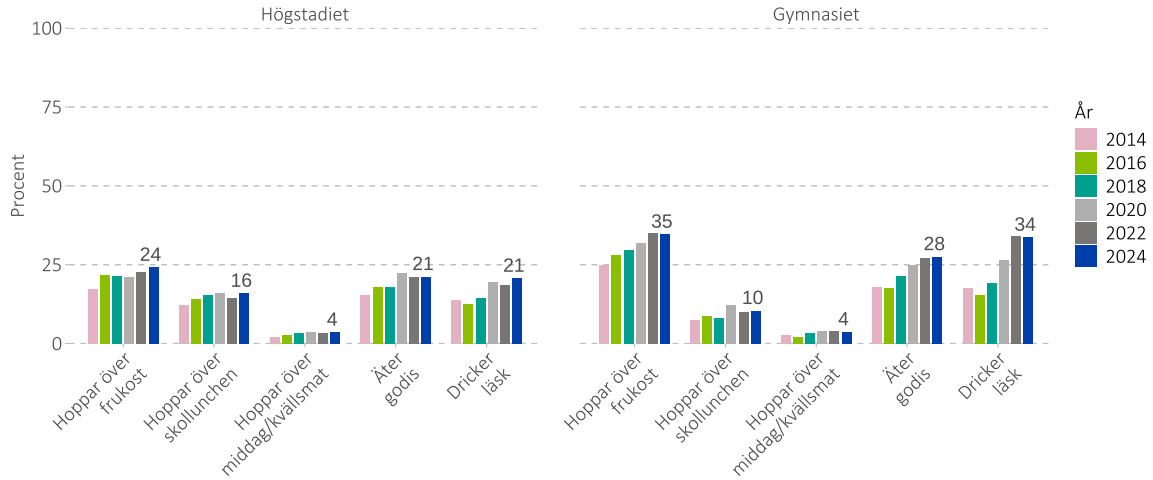
33 procent av tjejerna och 25 procent av killarna hoppar över frukosten varje dag eller flera gånger i veckan. Det är en liten ökning jämfört med år 2022. Frukosten är måltiden som är vanligast att hoppa över hos ungdomarna. Därefter är det 17 respektive nio procent av tjejerna och killarna som säger att de hoppar över skollunchen. Det är, som vi sett tidigare år, betydligt färre som hoppar över middagen eller kvällsmaten. Att äta godis är vanligare än att dricka läsk bland tjejerna medan det omvända gäller bland killarna.

Figur 73 Hur ofta händer följande...? Efter kön.



Generellt är det en större andel som dricker läsk och äter godis på gymnasiet än på högstadiet. Det är fler ungdomar på gymnasiet än på högstadiet som hoppar över frukosten men färre som hoppar över skollunchen. Godisätande och läskdrickande har ökat på främst gymnasiet sedan år 2014. Andelen som hoppar över skollunchen varierar mellan högstadieskolorna från tio till 32 procent. I gymnasiet varierar det mellan tre och 43 procent.

Figur 74 Hur ofta händer följande...? Efter ålder.



Sexualitet, samtycke och relationer

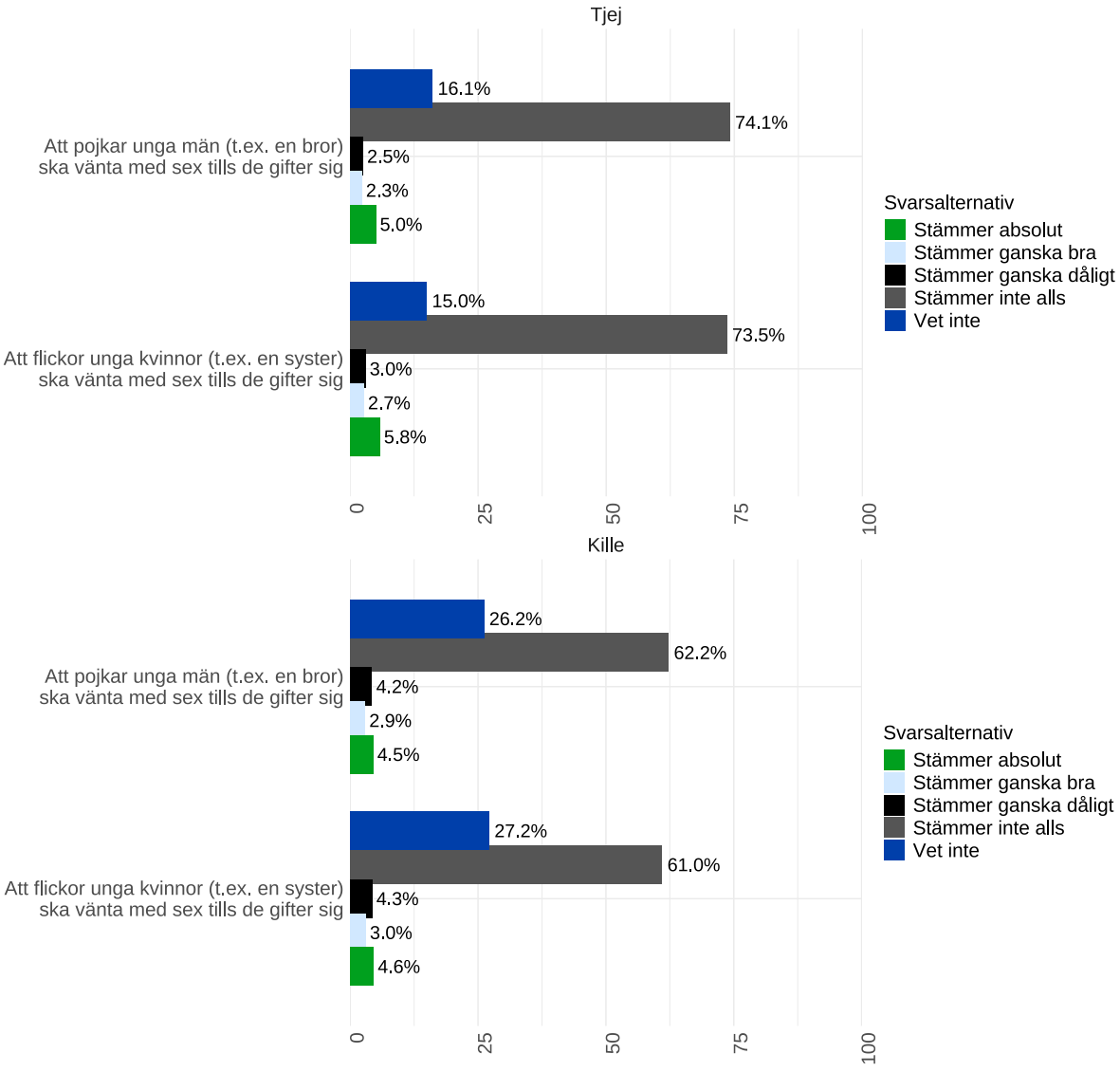
Sammanfattning

Tjejer upplever i högre utsträckning än killar att det finns förväntningar att tjejer ska vänta med sex tills äktenskapet. Skillnaderna är dock mycket små. Det är cirka sex gånger så vanligt att känna att det finns förväntningar att ungdomar ska vänta med sex till äktenskapet bland de ungdomar som är födda utanför Europa jämfört med de som är födda i Sverige.

Vänta med sex

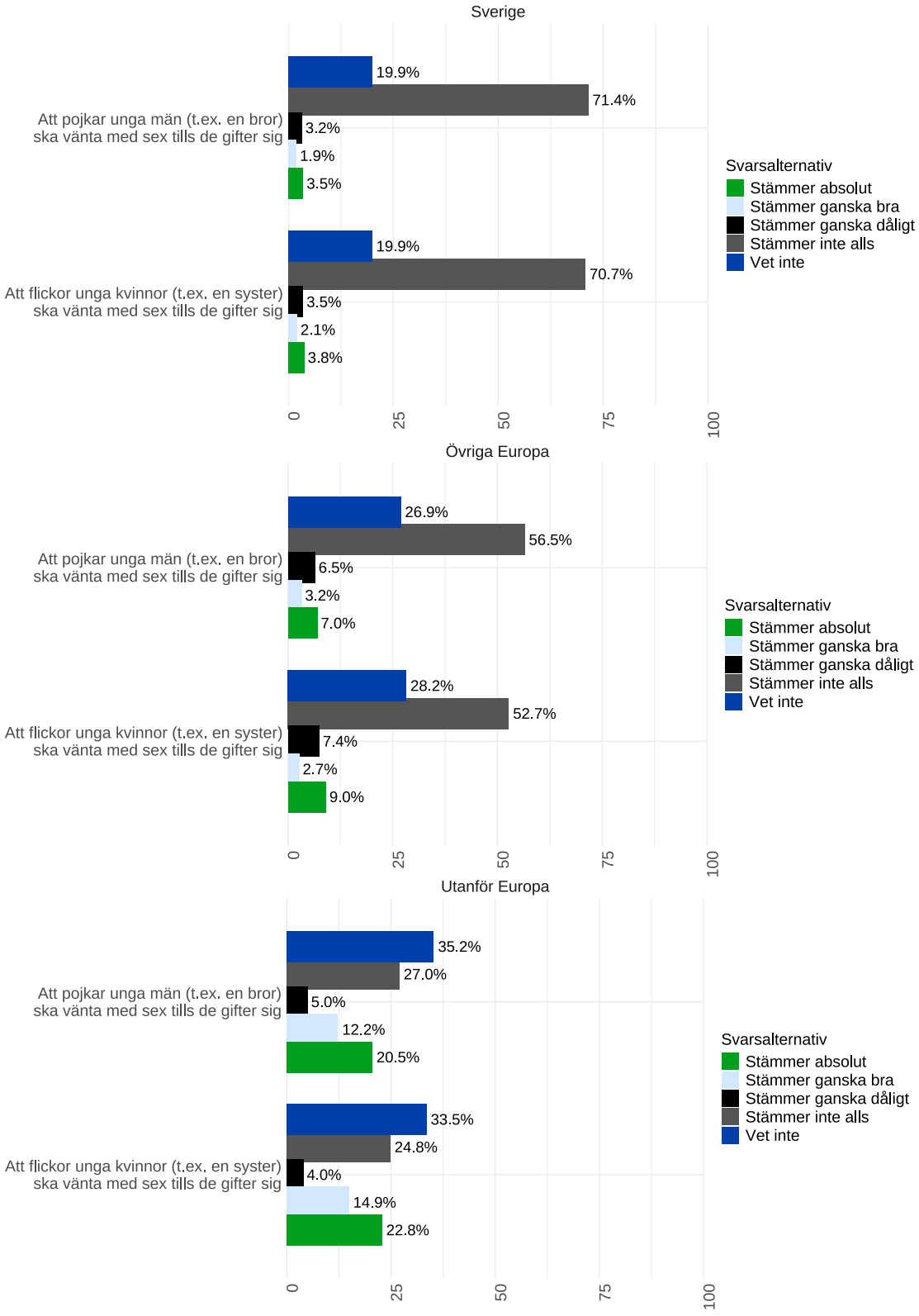
Skillnaderna mellan tjejer och killar när det gäller att vänta med sex till efter äktenskapet är små. Det är något vanligare att tjejer upplever en förväntning på att just tjejer ska avstå från sex fram till äktenskapet, medan killar i högre grad anser att sådana förväntningar gäller lika mycket för båda könen.

Figur 75 Finns det följande förväntningar i din familj eller släkt? Efter kön.



Skillnaderna i svar blir tydligare när ungdomar delas upp efter födelseland snarare än kön. Bland svensk-födda är det 5,4 procent som upplever att det finns förväntningar på att killar ska vänta med sex tills de gifter sig, och 5,9 procent som tycker att samma förväntningar finns för tjejer. För ungdomar födda i övriga Europa är dessa förväntningar något vanligare, med 10–12 procent som anser att sådana krav finns. Bland ungdomar födda utanför Europa är andelen betydligt högre, där 33–38 procent upplever att det finns förväntningar på att unga ska avstå från sex fram till äktenskapet. Det finns alltså ganska olika kulturella uppfattningar av detta.

Figur 76 Finns det följande förväntningar i din familj eller släkt? Efter födelseland.



Sexuell läggning

Det är tydligt att tjejer och killar uppger relativt olika svarsmönster när de får frågan om sin sexuella läggning. Den stora majoriteten svarar att de är heterosexuella men betydligt fler tjejer än killar beskriver sig som bisexuella eller är osäkra på sin läggning. Det är också något vanligare att yngre personer inte vet sin sexuella läggning.

Figur 77 Vilken är din sexuella läggning? Efter kön och ålder.

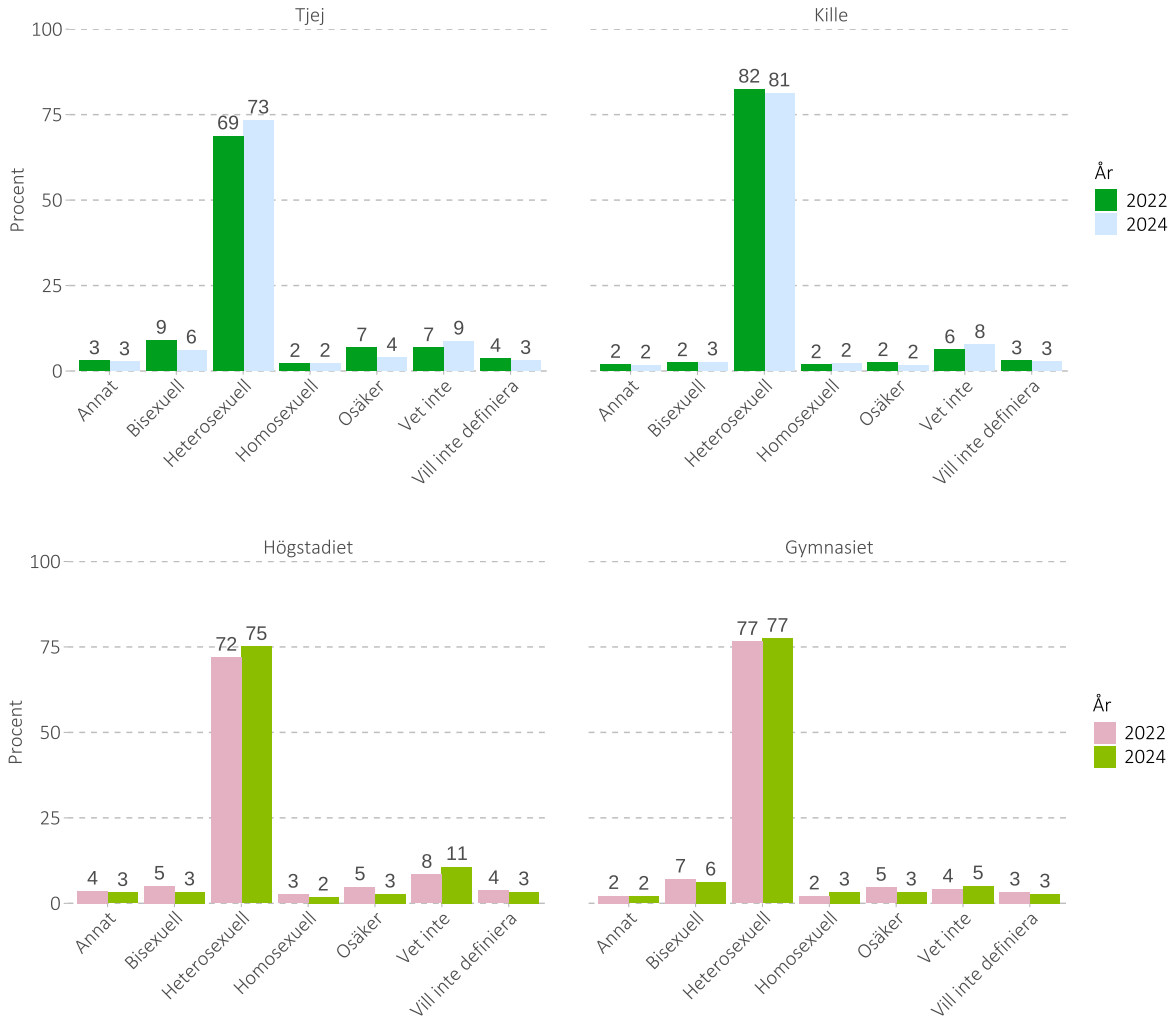




Foto: Fredrik Larsson

Tobak, alkohol, narkotika, doping och spel

Sammanfattning

Cirka 2,5 procent av ungdomarna uppger att de röker dagligen. För tjejerna är det vanligast att få tag i cigaretter eller tobak från en kompis. Bland killarna är det vanligast att de köper själva.

Andelen ungdomar som aldrig druckit alkohol fortsätter att öka. 62 procent av tjejerna och 69 procent av killarna har aldrig druckit alkohol.

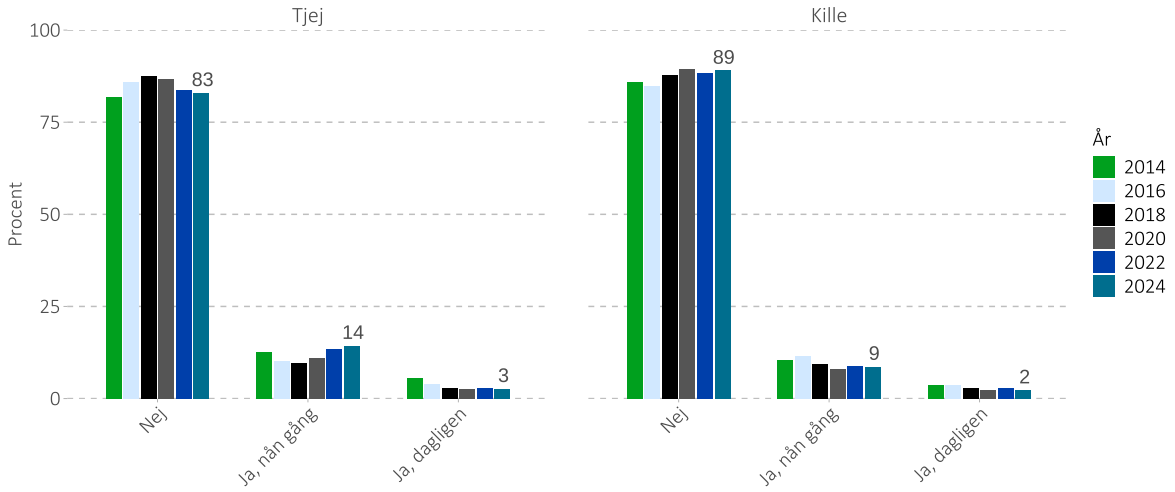
Två procent av tjejerna och 4 procent av killarna har använt narkotika under de senaste 30 dagarna eller de senaste tolv månaderna. Cirka två procent använde narkotika för mer än tolv månader sedan. Bland ungdomarna som har använt narkotika har andelen som använt amfetamin, ecstasy och andra droger har minskat sedan år 2020 men ökat sedan 2018. Ecstasy har minskat med sju procentenheter och amfetamin har minskat med en procentenhet. 37 procent av ungdomarna som uppgett att de provat narkotika säger att de tog del av narkotikan hemma hos en kompis.

Två procent av killarna och en procent av tjejerna säger att de ofta har åkt motorfordon med en berusad förare. Andelen har ökat för killarna sedan 2014.

Rökning

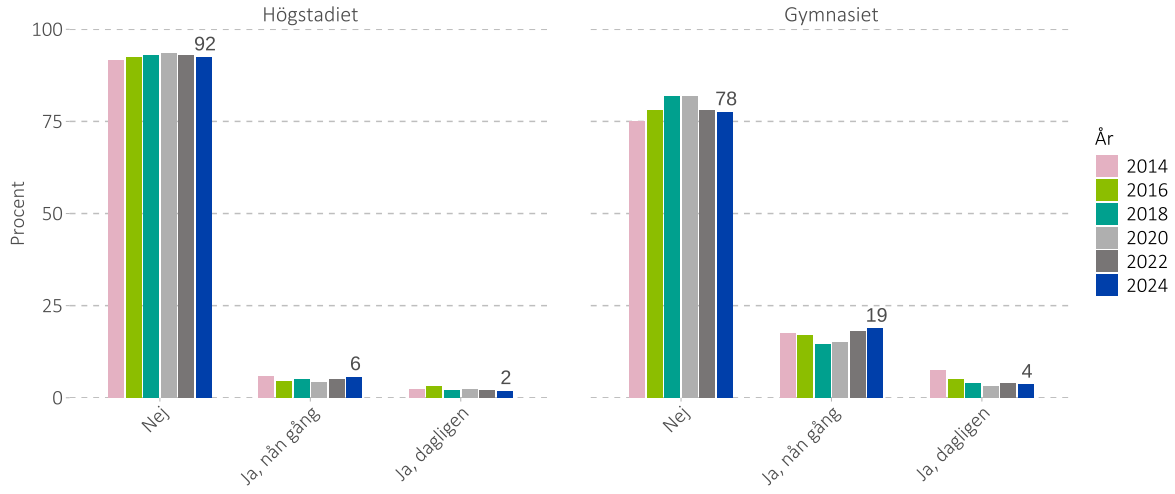
Cirka 2,5 procent uppger att de röker dagligen. Dagligrökandet har minskat ända sedan 2014.

Figur 78 Röker du? (till exempel cigaretter, vattenpipa, e-cigaretter) Efter kön.



Det är en betydligt större andel ungdomar som röker på gymnasiet än på högstadiet. På högstadiet är det cirka två procent som röker dagligen, jämfört med gymnasiets fyra procent. Andelen rökare på gymnasiet har ökat sedan 2020. På högstadieskolan med lägst andel dagligrökare är det 0,5 procent som röker, jämfört med skolan med högst andel där 4,7 procent röker. I gymnasiet varierar det mellan nio och en procent på programmen.

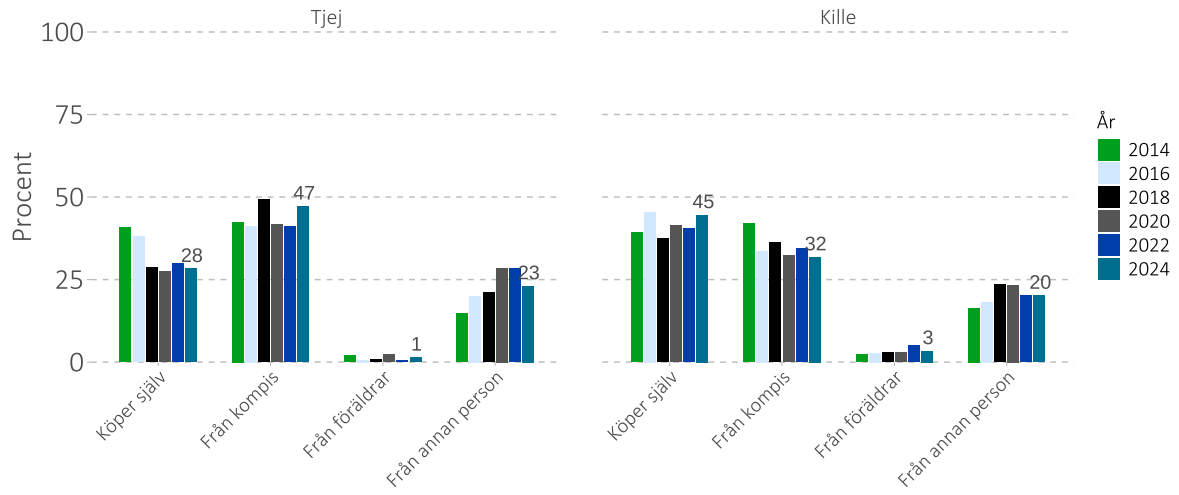
Figur 79 Röker du? (till exempel cigaretter, vattenpipa, e-cigaretter) Efter ålder.



Bland tjejerna är det vanligast att få tag i cigaretter eller tobak från en kompis, 47 procent får tag i tobaken på det viset. Näst vanligast är att köpa själv som 28 procent anger och därefter uppger 23 procent att de får tag i det från en annan person. Jämfört med förra undersökningen är det fler som får det via kompisar.

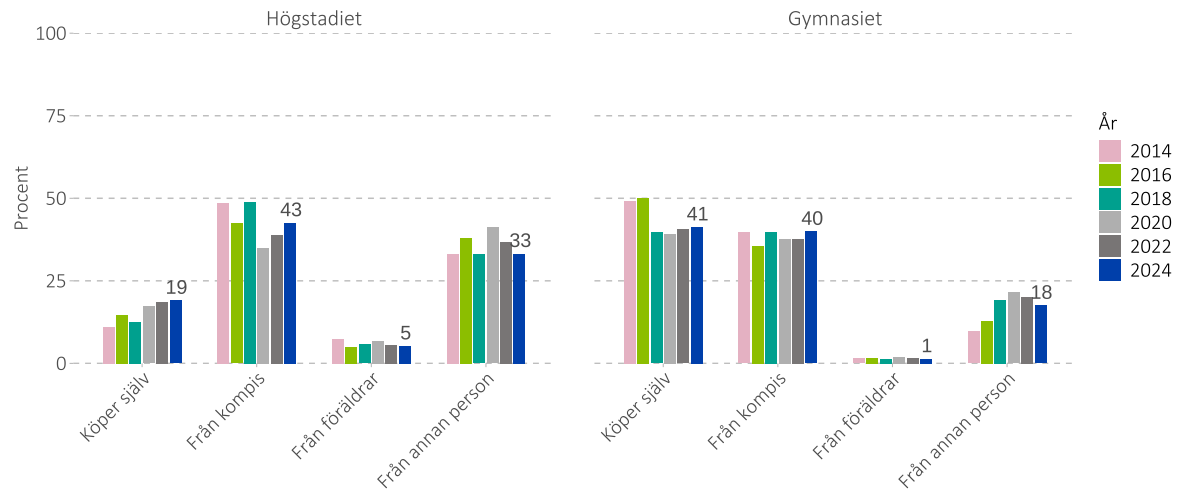
Bland killarna är det vanligast att de köper själva, 45 procent har angett det. Näst vanligast är att en kompis köper, 32 procent av killarna får tag i tobak på det sättet. En större andel killar köper själv tobak jämfört med tidigare. Och det är lika många som tidigare som får tag i den via en annan person.

Figur 80 Hur får du tag på cigaretter/tobak?



På högstadiet är det vanligast att få tag i tobak via kompis eller en annan person. Från kompis är dock vanligast. Något färre än tidigare får tag i det via en annan person. På gymnasiet är det vanligast att köpa tobaken själv. Andelen ligger på ungefär samma nivå som år 2022.

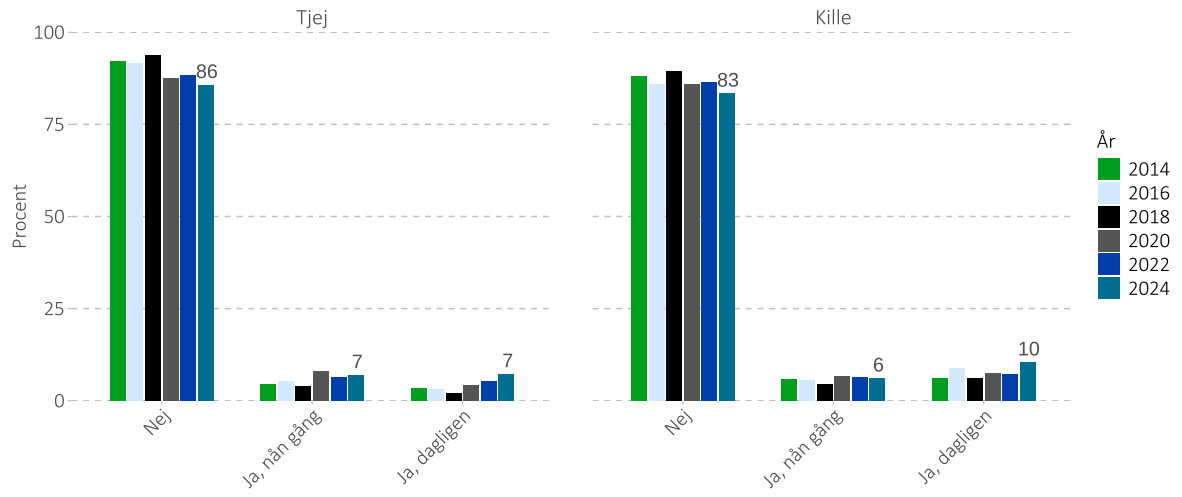
Figur 81 Hur får du tag på cigaretter/tobak? Efter ålder.



Snusning

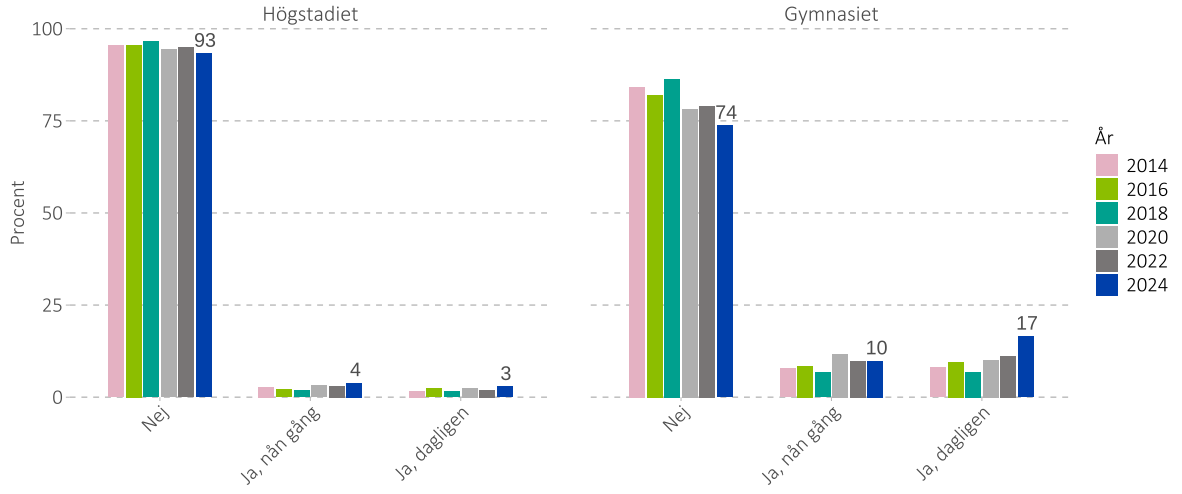
Fler killar än tjejer snusar dagligen, tio respektive sju procent. Men andelen tjejer som snusar dagligen har ökat ända sedan 2014. För killarna gäller samma utveckling. Sju procent av tjejerna och sex procent av killarna uppger att de snusar någon gång ibland. Av de som snusar dagligen är det 16 procent av tjejerna och 55 procent av killarna som använder tobaksbaserat snus. 84 procent av tjejerna och 76 procent av killarna använder vitt snus. 33 procent av killarna och 5 procent av tjejerna använder båda.

Figur 82 Snusar du? Efter kön.



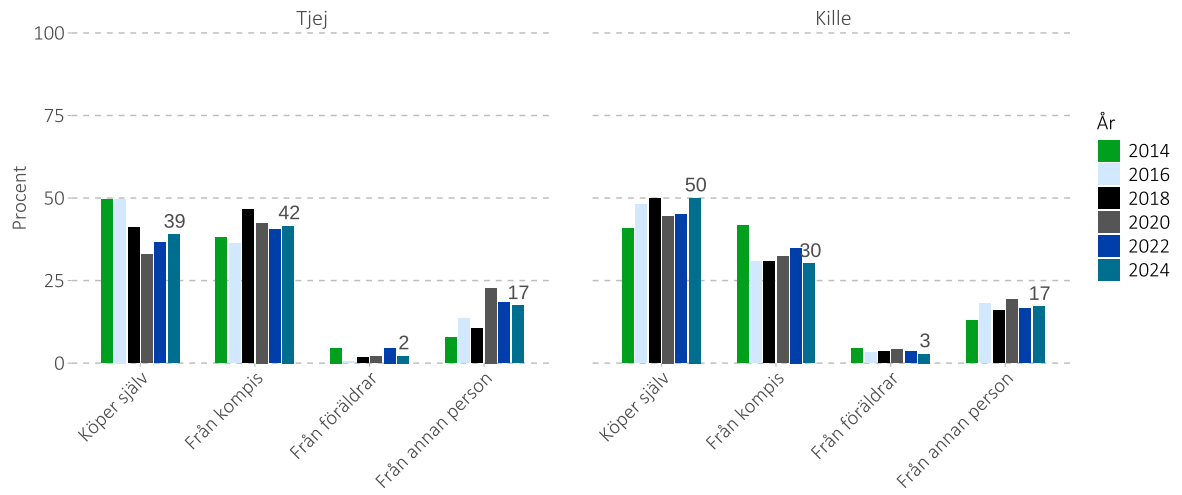
Snusandet bland högstadieungdomarna är fortfarande på en låg nivå men har ökat något. Tre procent uppger att de snusar dagligen och fyra procent någon gång då och då. Bland ungdomarna på gymnasiet är det 17 procent som snusar dagligen och tio procent som snusar ibland. Detta är en ökning sedan förra undersökningen då elva procent uppgav att de snusade dagligen. Andelen som snusar dagligen varierar mellan ett och sju procent mellan högstadieskolorna och mellan sju och 37 procent på gymnasiet.

Figur 83 Snusar du? Efter ålder



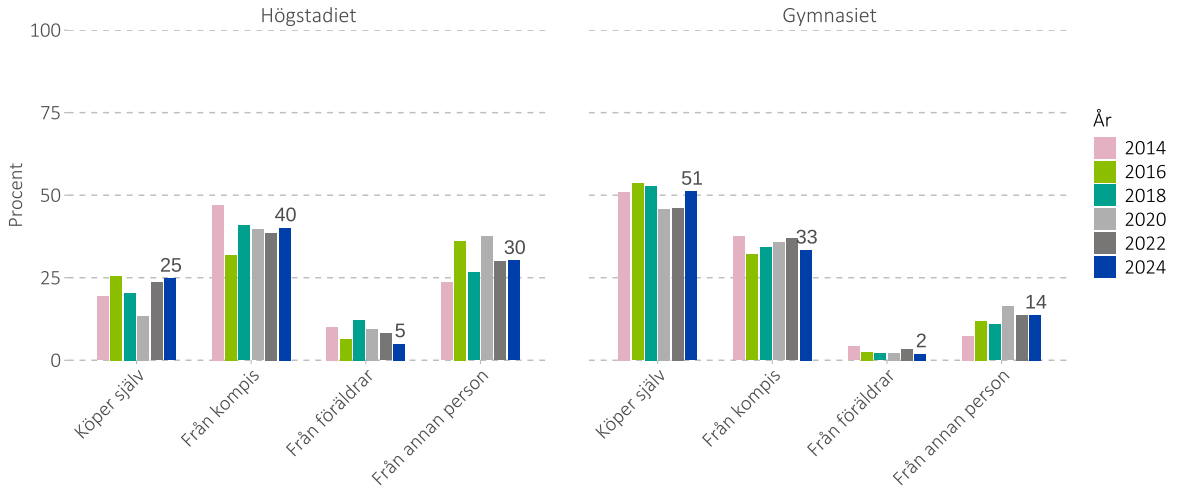
Bland tjejerna är det 42 procent som får snuset från en kompis, därefter är det många som säger att de köper själva, 39 procent. Det är något fler som får tag i snuset på detta sätt jämfört med förra undersökningen. Andelen som får snuset från en annan person har minskat något, från 18 till 17 procent. Bland killarna är det vanligast att köpa snuset själv, 50 procent gör det. Därefter är det också många som får det från en kompis, 30 procent.

Figur 84 Hur får du tag på snus? Efter kön.



Cirka fem procent av högstadieungdomarna som snusar får snuset av en förälder. Andelen har gått ner sedan förra undersökningen då den låg på åtta procent. Det vanligaste bland högstadieungdomarna är att man får det från en kompis, tätt följt av att få det från en annan person, 40 respektive 30 procent. Jämfört med förra undersökningen är det fler som köper själv. Bland gymnasieungdomarna är det vanligast att köpa själv.

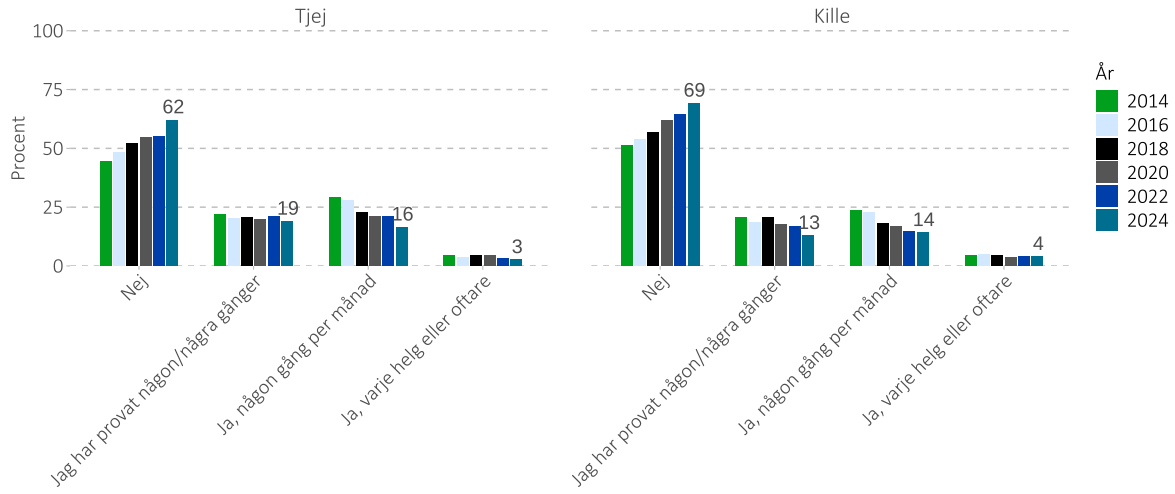
Figur 85 Hur får du tag på snus? Efter ålder.



Alkohol

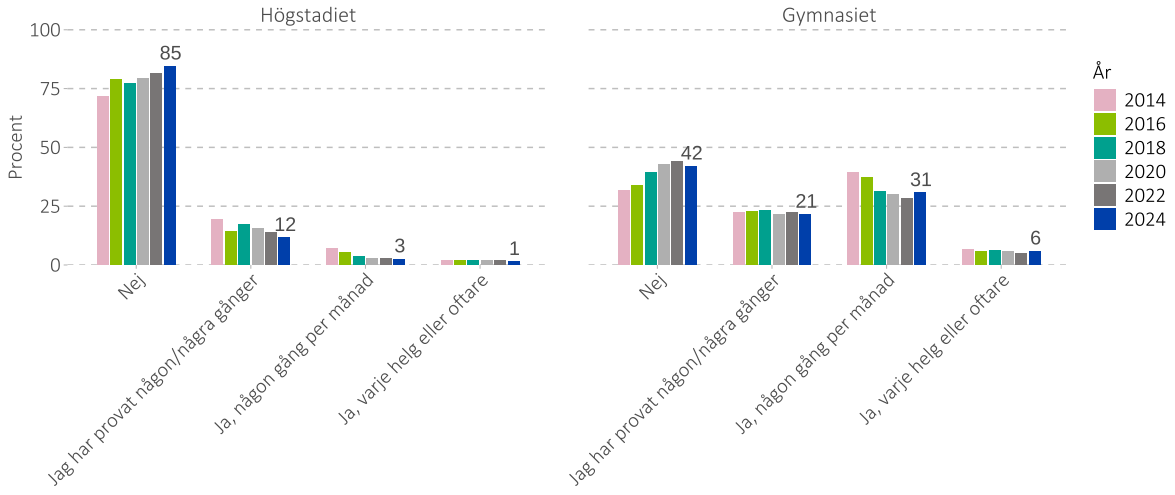
Andelen ungdomar som aldrig druckit alkohol ökar för varje undersökning. År 2024 var det 62 procent av tjejerna och 69 procent av killarna som aldrig druckit alkohol. Cirka en femtedel av ungdomarna uppger att de har provat någon eller några gånger. Detta är ungefär samma resultat som tidigare. 16 procent av tjejerna och 14 procent av killarna säger att de dricker någon gång per månad. Cirka tre till fyra procent av ungdomarna dricker alkohol varje helg eller oftare. Det är på ungefär samma nivå som tidigare.

Figur 86 Dricker du alkohol? Efter kön.



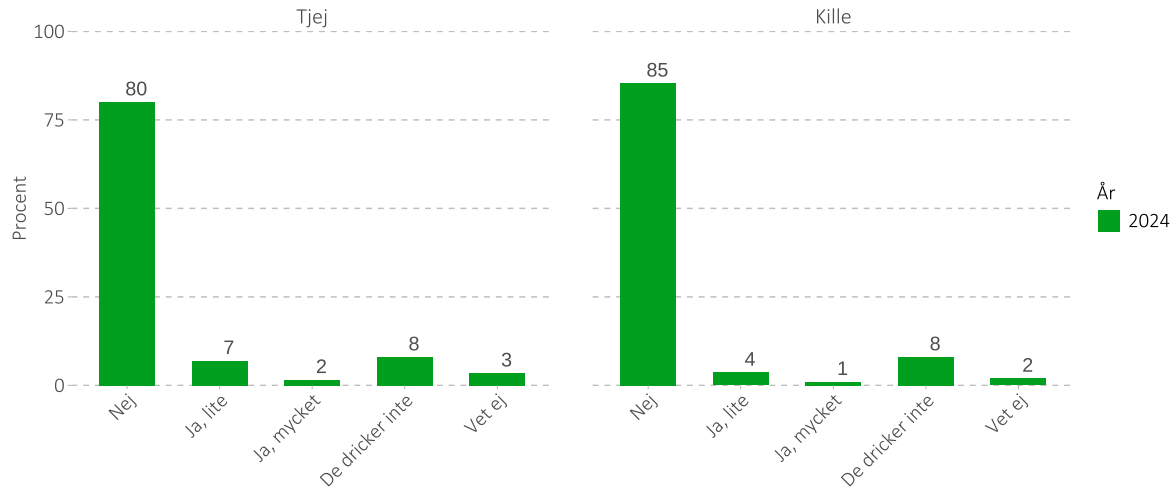
Nästan nio av tio högstadieungdomar dricker inte alkohol. Av de som druckit alkohol är det majoriteten, 12 av 15 procent, som har provat någon eller några gånger. Andelen som dricker någon gång i månaden har minskat sedan år 2014 och är nere på tre procent. Cirka en procent dricker varje helg eller oftare. På gymnasiet är det 42 procent av ungdomarna som aldrig har druckit alkohol. Andelen som inte dricker har en positiv trend och har ökat med tio procentenheter sedan år 2014. En femtedel av ungdomarna på gymnasiet säger att de provat alkohol någon eller några gånger. Sex procent av ungdomarna på gymnasiet dricker varje helg eller oftare. På skolorna varierar andelen som dricker varje helg mellan en halv och sex procent. I gymnasiet mellan två och 21 procent.

Figur 87 Dricker du alkohol? Efter ålder.



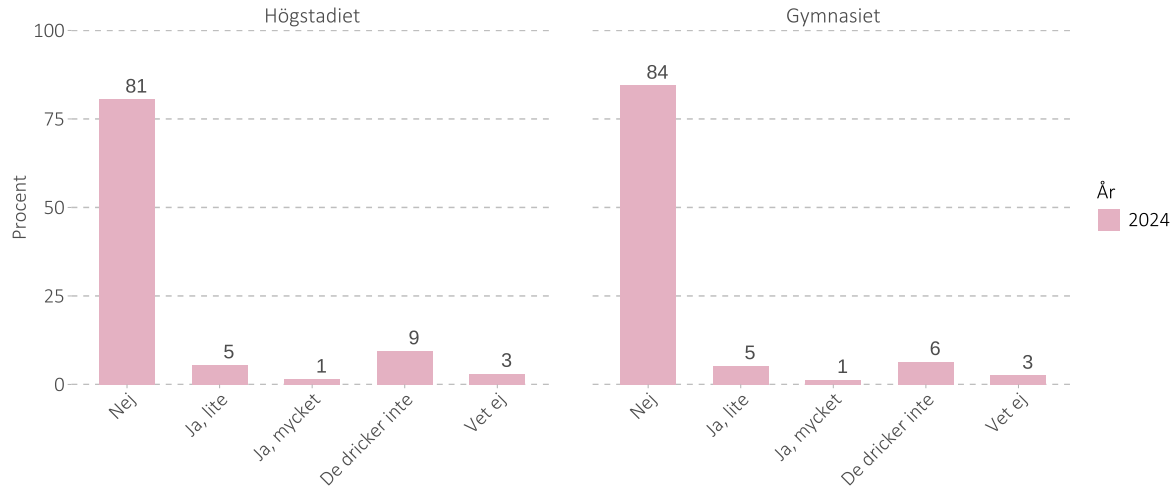
Cirka 1-2 procent av ungdomarna är oroliga över sina föräldrars alkoholkonsumtion. Åtta procent svarar att deras föräldrar inte dricker alkohol. 34 % av ungdomar som kommer från ett land utanför Europa svarar att deras föräldrar inte dricker alkohol.

Figur 88 Är du orolig att dina föräldrar dricker för mycket alkohol? Efter kön.



Oron över föräldrarnas alkoholkonsumtion skiljer sig inte märkbart mellan olika åldersgrupper.

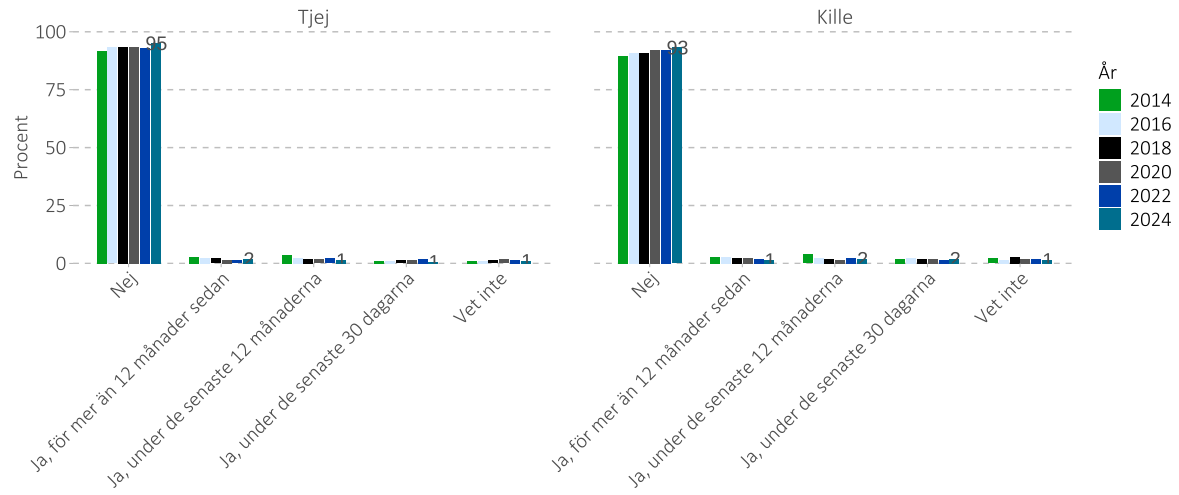
Figur 89 Är du orolig att dina föräldrar dricker för mycket alkohol? Efter ålder.



Narkotika

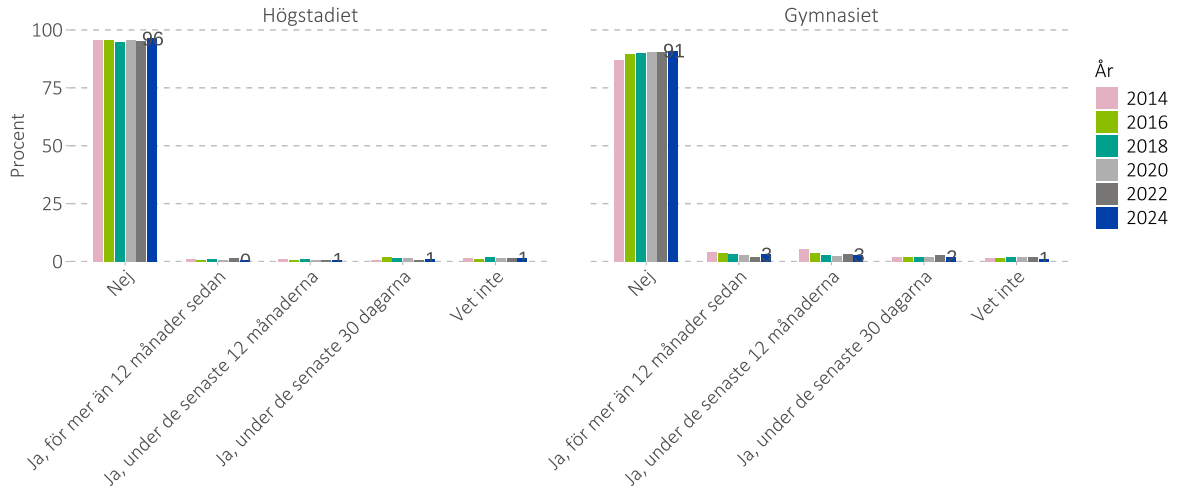
Två procent av tjejerna och fyra procent av killarna har använt narkotika under de senaste 30 dagarna eller de senaste tolv månaderna. Två procent använde narkotika för mer än tolv månader sedan. Totalt sett har 95 procent av tjejerna och 93 procent av killarna aldrig använt narkotika. En minskad användning av narkotika har skett sedan 2014.

Figur 90 Har du någon gång använt narkotika? Efter kön.



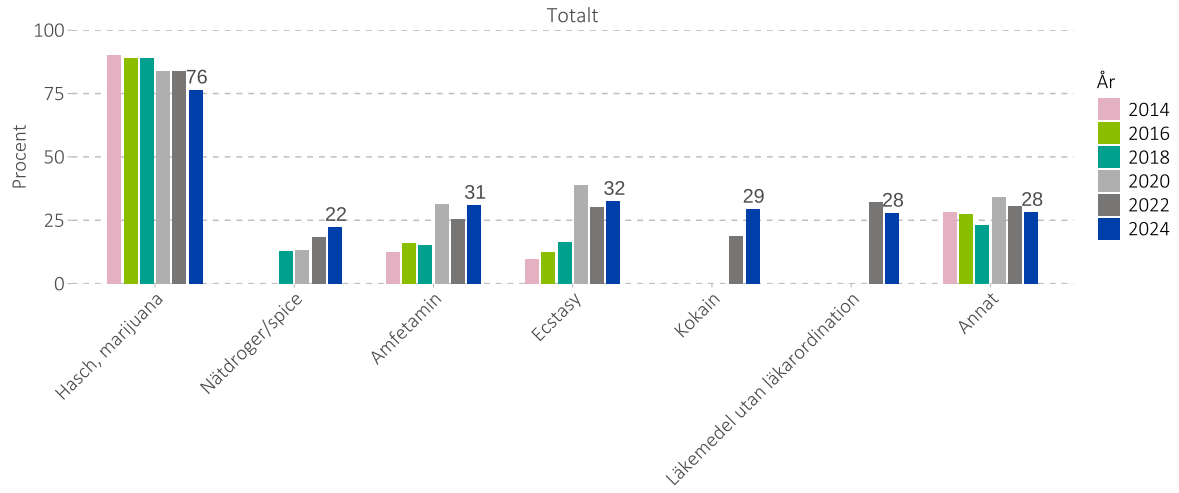
Bland högstadieungdomarna är det 96 procent som aldrig använt narkotika. En halv procent använde för mer än tolv månader sedan, två procent har använt under de senaste 30 dagarna eller under de senaste tolv månaderna.
91 procent av gymnasieungdomarna har svarat att de aldrig använt narkotika. Det är en lägre andel än på högstadiet. Tre procent använde för mer än tolv månader sedan och fem procent har använt under de senaste 30 dagarna eller under de senaste tolv månaderna.

Figur 91 Har du någon gång använt narkotika? Efter ålder.



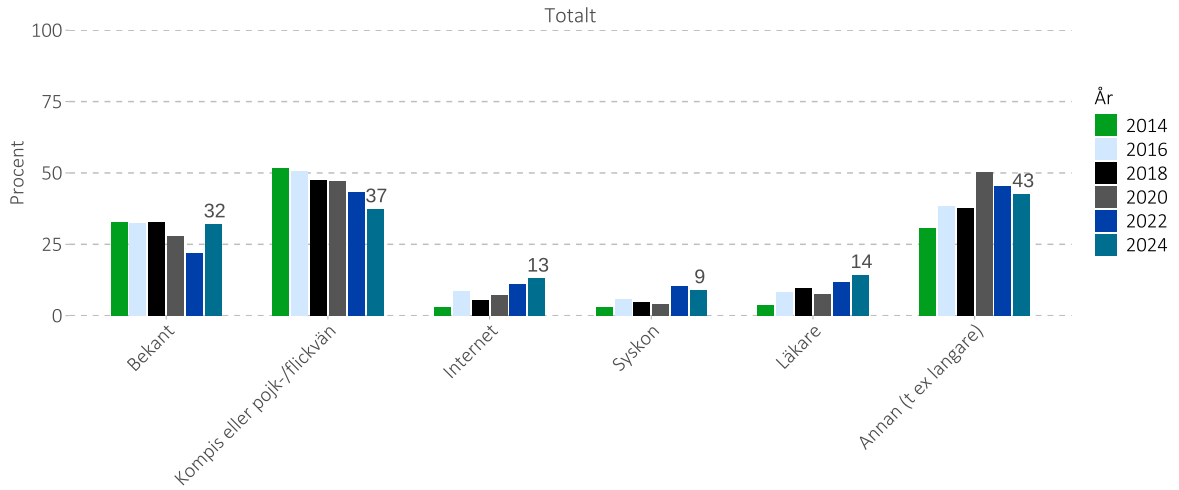
Bland ungdomarna som har använt narkotika har andelen som använt amfetamin, ecstasy och andra droger har minskat sedan år 2020 men ökat sedan 2018. Ecstasy har minskat med sju procentenheter, amfetamin har minskat med en procentenhet och alternativet ”annat” har minskat med sex procentenheter. Av ungdomarna som har använt narkotika har 76 procent använt hasch eller marijuana. Det är en minskning jämfört med tidigare. Andelen ungdomar som använder nätdroger har ökat med nio procentenheter sedan år 2020.

Figur 92 Vilken eller vilka slag av narkotika?



De vanligaste sätten att få tag på narkotika är via en så kallad ”annan” person och kompis eller flick-/ pojkvän. Det är fyra av tio av de svarande som får tag på narkotikan på detta sätt. Andelen som får tag på narkotika via exempelvis en langare har ökat betydligt sedan år 2014 med tolv procentenheter. Efter dessa är det 32 procent av ungdomarna som provat narkotika som fått tag på den via en bekant. Detta sätt har ökat sedan förra undersökningen. Andelen som får tag på narkotika via Internet har ökat.

Figur 93 Från vem har du fått tag på narkotikan?



40 procent av ungdomarna som uppgett att de provat narkotika säger att de tog del av narkotikan hemma hos en kompis. Efter detta är det 39 procent som tagit del av narkotikan på en offentlig plats. 32 procent har tagit narkotikan hemma och 31 procent uppger att det skedde på en ”annan plats”. Andelen som tagit narkotika på skolan ligger på en högre nivå än tidigare och utgör 22 procent.

Figur 94 I vilket sammanhang tog du del av narkotikan?

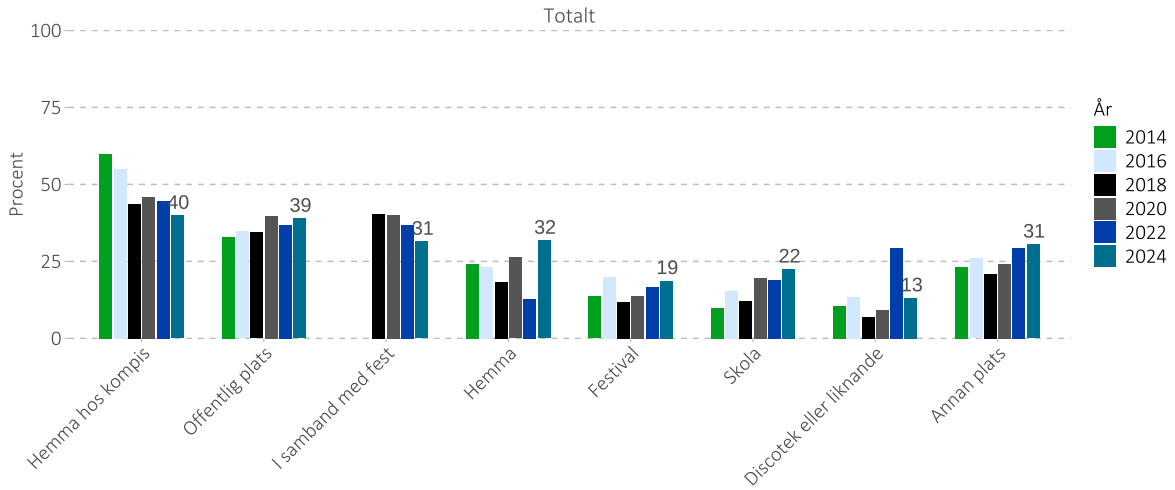
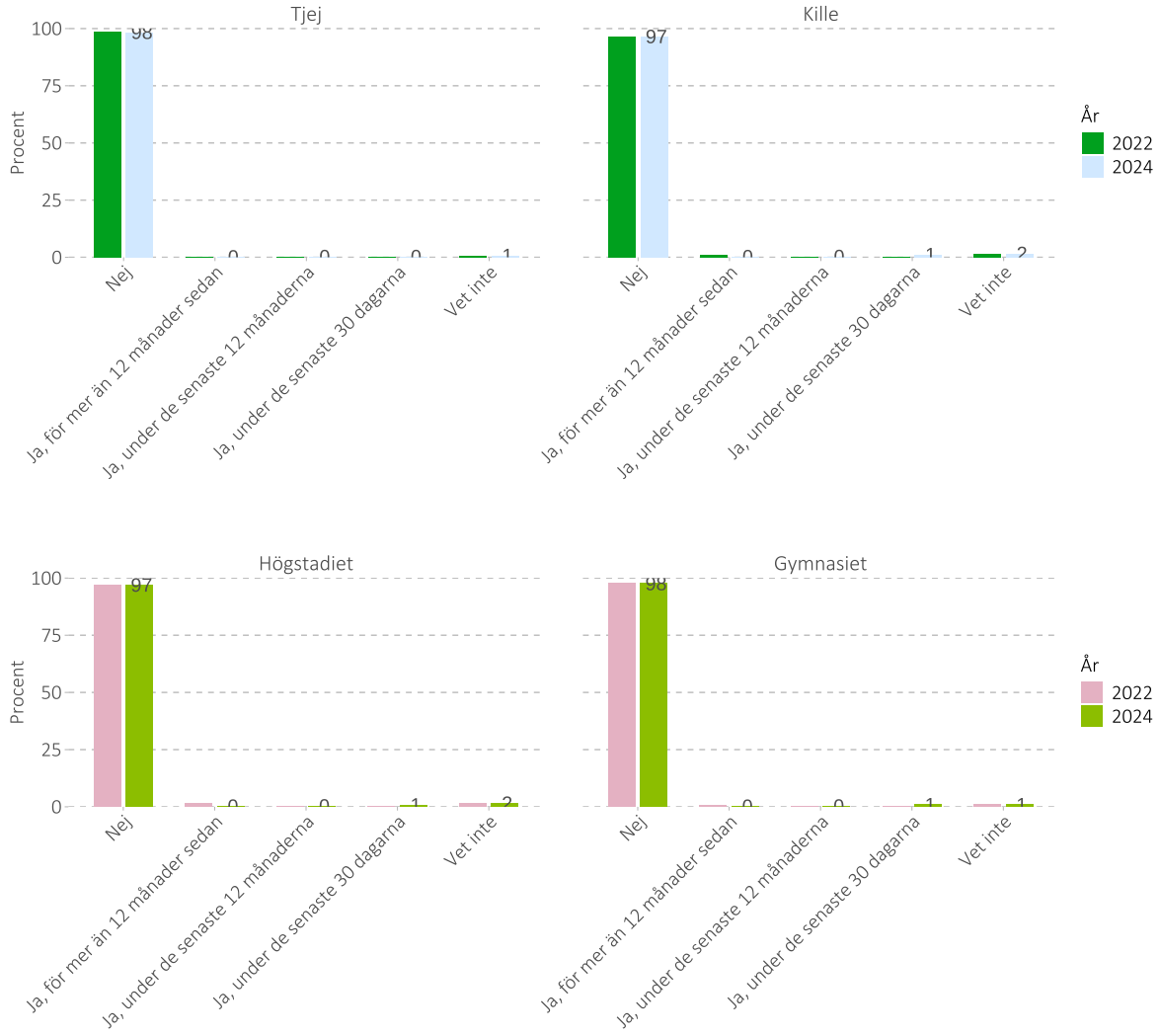



Foto: Fredrik Larsson

Dopingmedel

Det är 99 procent av tjejerna och 97 procent av killarna som aldrig använt dopingmedel. En procent av killarna uppger att de har använt det under de senaste 30 dagarna. För tjejerna är användningen ännu mindre. 97 procent av ungdomarna på högstadiet säger att de aldrig testat dopingmedel och 98 procent på gymnasiet.

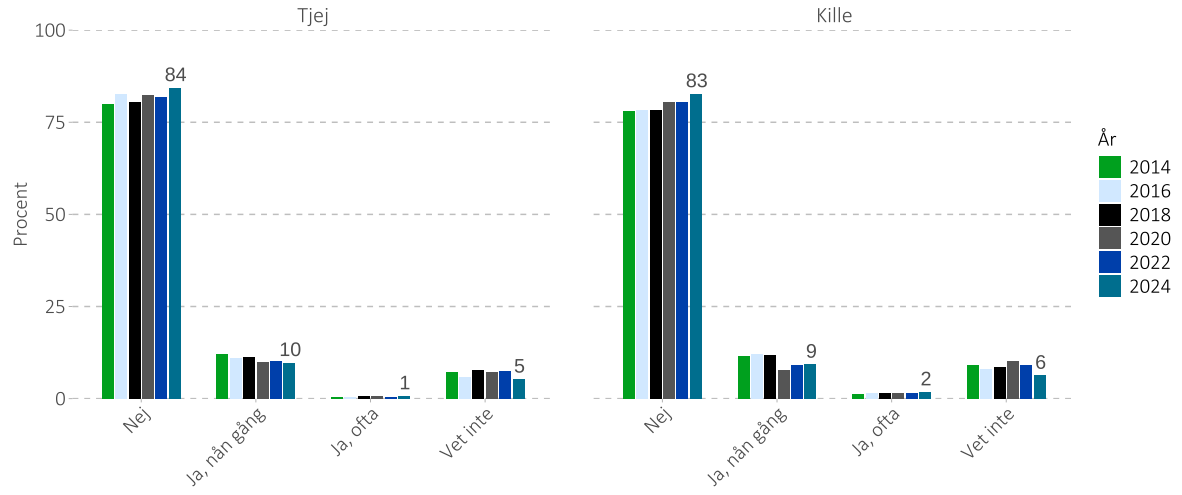
Figur 95 Har du någon gång använt dopingmedel? Efter kön och ålder.



Rattfylleri

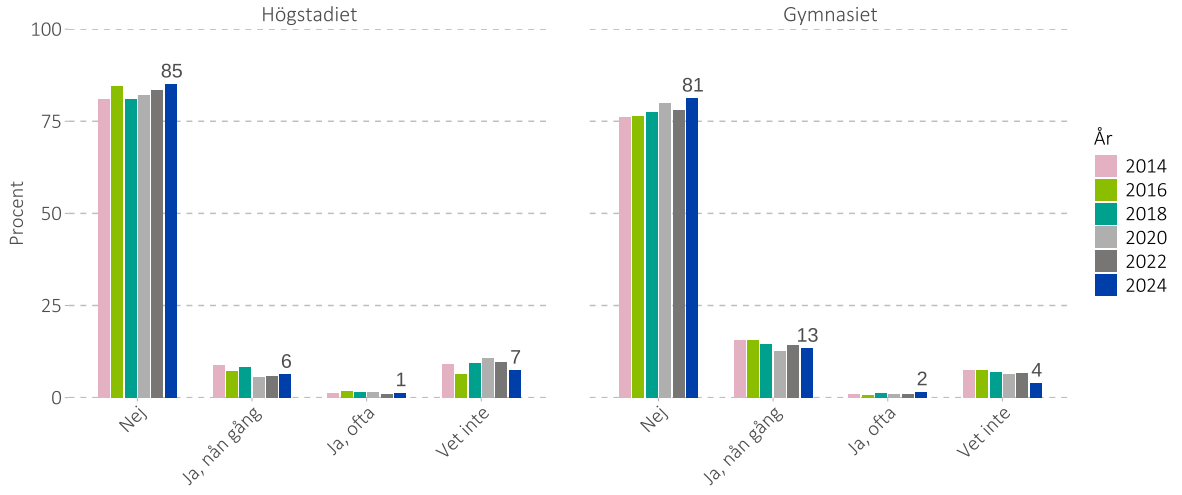
Nio procent av killarna och tio procent av tjejerna säger att de någon gång har åkt motorfordon med en berusad förare. Andelen för tjejerna och killarna är på samma nivå sedan förra undersökningen. Cirka en procent av tjejerna och två procent av killarna uppger att de ofta åker motorfordon med en berusad förare.

Figur 96 Har du åkt motorfordon med en berusad förare? Efter kön.



Sex procent av ungdomarna på högstadiet och 13 procent av ungdomarna på gymnasiet säger att de åkt med en berusad förare någon gång. En procent av ungdomarna på högstadiet och två procent på gymnasiet har ofta åkt med en berusad förare. Sju procent av högstadieungdomarna och fyra procent av gymnasieungdomarna uppger att de inte vet.

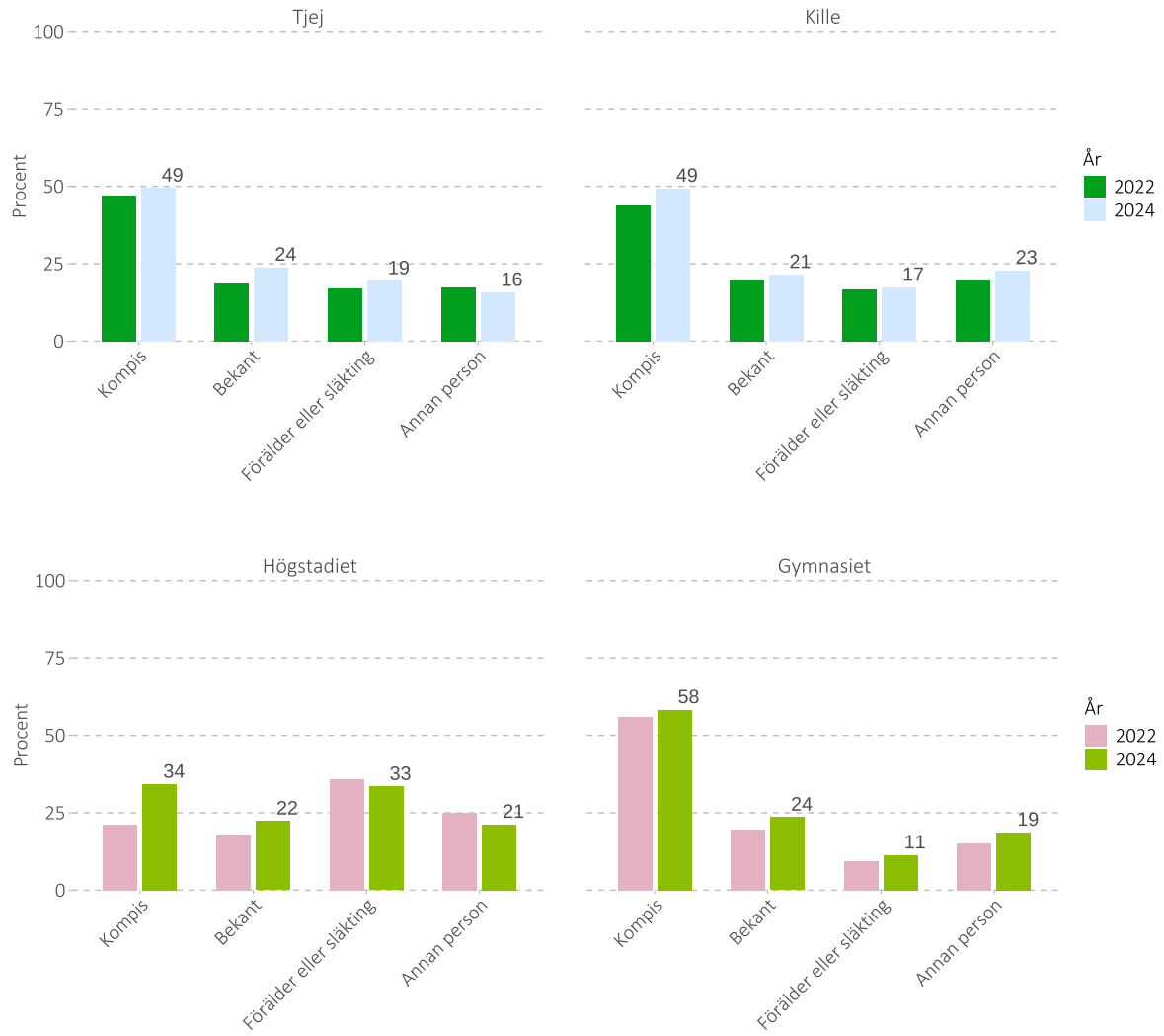
Figur 97 Har du åkt motorfordon med en berusad förare? Efter ålder.



Cirka hälften av de som åkt med en berusad förare åkte med en kompis. Bland tjejerna är det därefter vanligast att det var en bekant de åkte med, 24 procent har svarat detta. Bland killarna är det näst vanligaste alternativet en annan person, 20 procent. Av de som åkt motorfordon med någon berusad uppger 19 procent av tjejerna och 17 procent av killarna att den berusade personen de åkt med var en förälder eller släkting.

Det är en betydligt högre andel ungdomar på gymnasiet än ungdomar på högstadiet som uppgett att den onyktra föraren var en kompis. Av de som åkt motorfordon med en berusad förare uppger 34 procent av högstadieungdomarna och 58 procent av gymnasieungdomarna att det var en kompis. För gymnasieungdomar och högstadieungdomar är detta det vanligaste alternativet.

Figur 98 Vilken relation har du till den onyktra föraren? Efter kön och ålder.



Fördjupning


Foto: Johner.se/Anna Johnsson

Vad beror stressen på?

I denna fördjupning har ett antal faktorer undersökts för att mäta hur de relaterar till ungdomarnas upplevelse av stress, utifrån resultaten i Unga. Det som framkommit av analysen är att ungdomar som inte hinner med skolarbetet och har brist på sömn påverkar upplevelsen mest men också vilket kön man har påverkar. Nedan beskrivs delarna mer ingående.

Sömn - en påverkbar faktor

Den starkaste faktorn till stress är brist på sömn. Ungdomar som rapporterar att de sover dåligt har betydligt högre stressnivåer än de som upplever god sömn. Dålig sömn kan förstås vara en direkt konsekvens av stress men kan också tolkas som en förstärkande faktor till stress.
Dålig sömn är också relaterat till andra faktorer som att inte hinna med skolarbete och en pessimistisk framtidstro, vilket kan skapa en negativ spiral.

Att hinna med skolarbetet – en annan påverkbar faktor

En av de andra mest betydande faktorerna som bidrar till stress är upplevelsen av att inte hinna med skolarbetet. Denna faktor har större effekt på stress än skillnaden mellan könen. Ungdomar som känner att de inte hinner med sitt skolarbete rapporterar betydligt högre stressnivåer. Cirka 15% av flickorna och 8% av pojkarna uppger att de sällan eller aldrig hinner med sitt skolarbete, vilket motsvarar grovt uppskattat 800 ungdomar. Det är en påverkbar faktor där till exempel skolans organisation, läxbörda och stödstrukturer kan spela en avgörande roll.

Kön som en central faktor

Kön visar sig också vara en av de centrala faktorerna för stressupplevelser. Flickor rapporterar betydligt högre stressnivåer än pojkar, där 61% av flickorna uppger att de känner stress varje dag eller flera gånger i veckan, jämfört med 26% av pojkarna. Kön kan inte "påverkas" på samma sätt som ovanstående faktorer, däremot kan förväntningar spela in. Det vill säga olika förväntningar som samhället, skolan och familjen ställer på flickor och pojkar. Flickor kan uppleva större press att prestera i skolan m.m. vilket stärks av resultaten i denna undersökning.

Ålder och stress

Vi har över tid sett att gymnasieelever rapporterar något högre stress än högstadieelever. Även om ålder visar en viss korrelation med stress, minskar denna effekt när man kontrollerar för andra faktorer som skolarbete och kön. Ålder fungerar således som en proxy för andra faktorer som förändras över tid, till exempel ökande krav i skolan eller andra förväntningar som uppstår vid stigande ålder. Samtidigt ser vi att stressen har ökat bland högstadieungdomarna och är mycket nära nivåerna för gymnasieungdomarna.

Framtidstro och stress

Ungdomar som ser pessimistiskt på framtiden upplever högre stress. Detta reflekterar oro över globala problem som klimatförändringar, krig, nationell politik och personlig osäkerhet kring ekonomi och framtida arbete. Vanligast är att unga oroar sig över att få ett arbete eller att komma in på rätt utbildning. Att stärka ungdomars framtidstro genom stöd och vägledning kan vara en viktig strategi för att minska stress.

Sociala och ekonomiska förutsättningar

Socioekonomisk situation är också en faktor relaterad till stress. Ungdomar från familjer med större ekonomiska svårigheter kan uppleva begränsade möjligheter och högre krav att prestera för att övervinna dessa hinder. Familjens sociala förutsättningar, föräldrarnas utbildningsnivå och yrken kan påverka både förväntningar och resurser som finns tillgängliga för ungdomarnas välbefinnande.

Skärmtid – en omtvistad faktor

Användningen av sociala medier och skärmtid diskuteras ofta som en potentiell bidragande faktor till stress eller sämre sömnkvalitet. I detta sammanhang är resultaten tydliga och visar en signifikans när skärm används i samband med sänggående, det vill säga användning av skärm i samband med sänggående ökar stressen. När man däremot mäter den totala omfattningen av skärmtid så har det ingen inverkan på varken stress eller sömnkvalitet enligt resultaten i denna undersökning

Fysisk aktivitet – en buffert mot stress

Fysisk aktivitet visar en positiv effekt på stress, där regelbunden motion kan fungera som en buffert mot stress. Effekten är dock liten och beror också på aktivitetsnivån. Fysisk aktivitet kan bidra till ökad motståndskraft men är ingen ensam lösning på ungdomars stressproblematik.

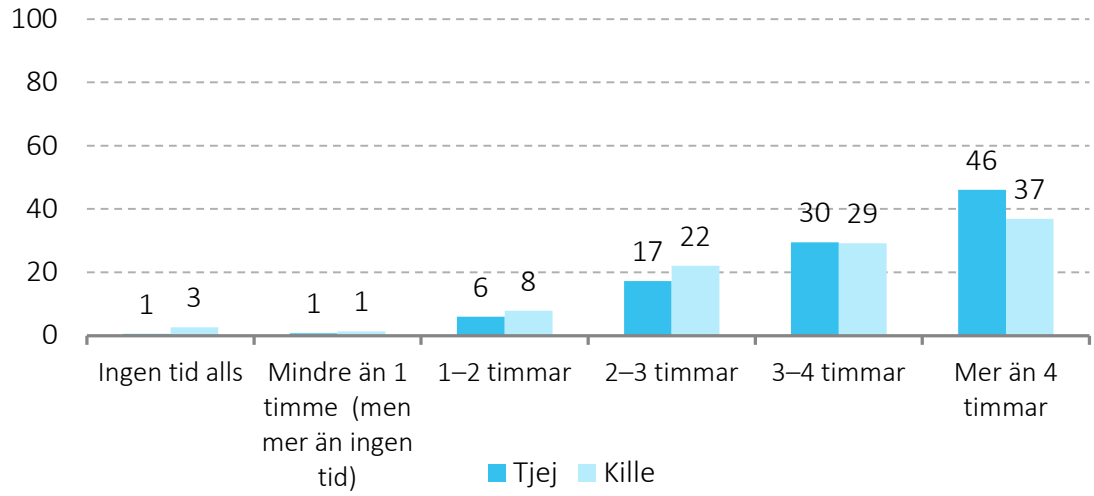
Skillnader mellan skolor och program

Stressnivåerna varierar mellan vissa skolor och gymnasieprogram, vilket indikerar att akademiska förväntningar, skolans stöd och pedagogiska strategier spelar en roll. Generellt sett är inte skillnaderna stora men man kan ändå dra lärdom av de som avviker mest på ett positivt sätt och de som avviker på ett mer negativt sätt. Exempelvis upplever elever på naturvetenskapliga program högre stress relaterad till skolarbete än de på yrkesförberedande program som VVS eller bygg- och anläggning även efter att man kontrollerar för kön.

Hur mycket tid spenderas framför en skärm?

Ungaenkäten visar att en stor del av ungdomarna tillbringar ganska mycket tid framför skärmar dagligen. Fördelningen mellan tjejer och killar är relativt jämn men en tendens kan ses att fler tjejer tillbringar mer än fyra timmar om dagen framför en skärm jämfört med killar. Vid jämförelse mellan högstadiet och gymnasiet är det vanligare att gymnasieelever rapporterar skärmtid på mer än fyra timmar per dag.

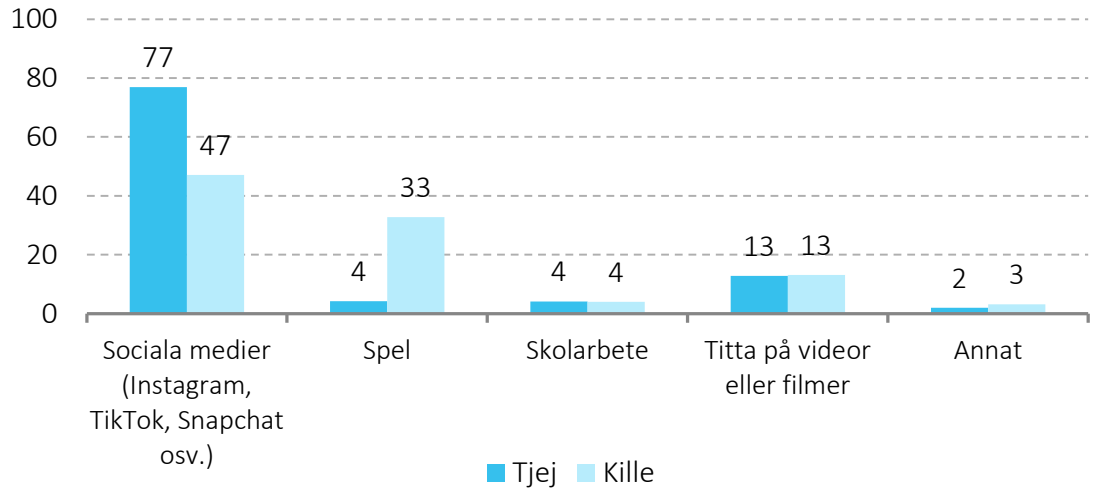
Figur 99 Hur mycket tid spenderar du vanligtvis framför en skärm (mobiltelefon, dator, surfplatta, TV) under en vanlig dag?



Skärmanvändningens syfte

Sociala medier dominerar som huvudsaklig skärmanvändning, särskilt bland tjejer. Killar spenderar en större andel av sin skärmtid på spel. Skolarbete upptar en relativt liten andel av den totala skärmtiden.

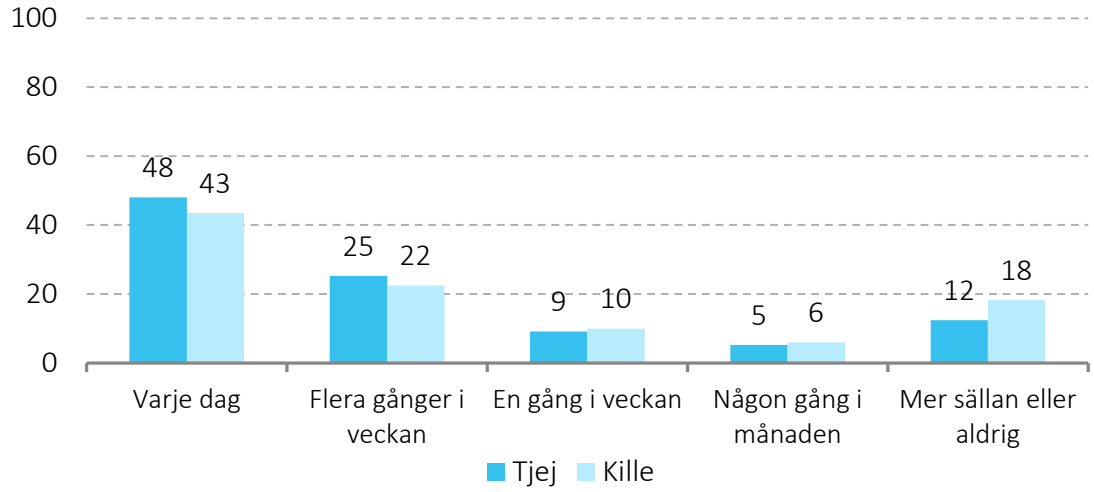
Figur 100 Vilken typ av skärmtid ägnar du mest tid åt?



Skärmanvändning efter läggdags

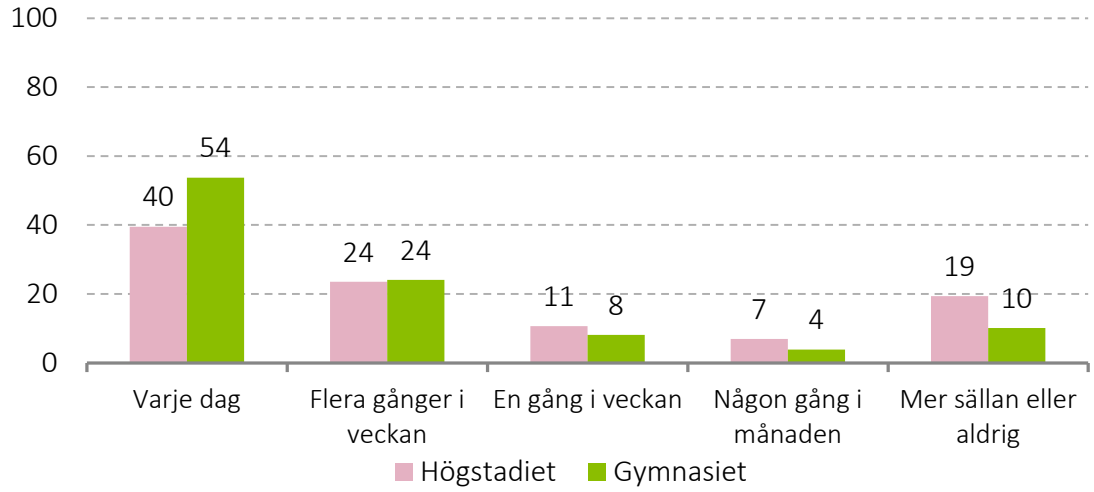
En betydande andel av både tjejer och killar använder skärmar efter att de har gått och lagt sig. Tjejer rapporterar i något högre utsträckning daglig skärmanvändning på kvällen jämfört med killar.

Figur 101 Hur ofta använder du skärmar efter att du har gått och lagt dig?



Jämförelsen mellan högstadie- och gymnasieelever visar att gymnasieelever i högre utsträckning använder skärmar efter läggdags varje dag.

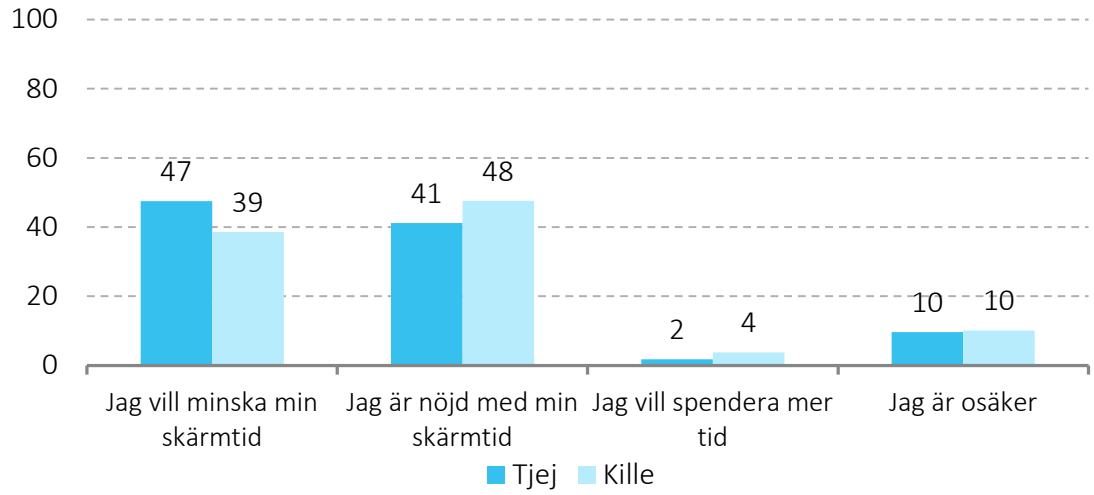
Figur 102 Hur ofta använder du skärmar efter att du har gått och lagt dig?



Figur 103 Upplevelsen av skärmtid

En stor del av ungdomarna upplever att de vill minska sin skärmtid men en betydande andel är också nöjda med sin nuvarande skärmanvändning. Fler tjejer än killar vill minska sin skärmtid medan killar i större utsträckning är nöjda med sin skärmanvändning. Bland gymnasieelever är det fler som vill minska sin skärmtid jämfört med högstadieelever.

Figur 104 Upplever du att du spenderar för mycket tid framför skärmen, lagom mycket tid eller för lite tid?



Bilaga



Resultatmatris högstadieskolor

Heatmap/färgmatris

Skola

	Västangårds skola	Umeå Waldorfskola	Tegs centralskola	Södra Ålidhemsskolan	Sävar skola	Storsjöskolan	Språkskolan	Prolympia	Obbola skola	Minervaskolan	Mariaskolan	Maja Beskowskolan	Linneaskolan	Internationella Engelska Skolan	Hörnefors Centralskola	Hannaskolan	Hagaskolan	Grubbeskolan	Ersängsskolan	Carlslundsskolan	Bräntbergsskolan
Aldrig utsatts för mobb	0.58	0.62	0.74	0.71	0.63	0.73	0.73	0.56	0.54	0.67	0.75	0.72	0.65	0.55	0.60	0.56	0.74	0.71	0.65	0.74	0.67
Alkohol minskar status	0.42	0.06	0.42	0.48	0.28	0.37	0.23	0.37	0.24	0.35	0.62	0.34	0.35	0.40	0.34	0.51	0.29	0.42	0.34	0.47	0.36
Dricker aldrig/sällan alkoh.	0.96	0.97	0.96	0.99	0.94	0.95	1.00	0.92	0.96	0.97	1.00	0.95	0.93	0.98	0.97	0.95	0.97	0.97	0.93	0.98	0.95
Ej trångbodd	0.92	0.84	0.94	0.91	0.93	0.96	0.96	0.91	0.95	0.90	0.92	0.93	0.88	0.89	0.95	0.85	0.94	0.90	0.92	0.90	0.90
Fam. god ekonomi	0.83	0.61	0.73	0.75	0.75	0.77	0.64	0.78	0.77	0.75	0.83	0.81	0.73	0.72	0.70	0.69	0.74	0.71	0.71	0.75	0.68
Får emotionellt stöd	0.93	0.84	0.92	0.95	0.92	0.93	0.94	0.88	0.87	0.89	0.96	0.92	0.88	0.94	0.88	0.90	0.89	0.94	0.89	0.95	0.94
Hinner skolarbete	0.85	0.86	0.86	0.89	0.87	0.87	0.88	0.80	0.89	0.85	0.88	0.85	0.84	0.86	0.87	0.74	0.86	0.87	0.86	0.88	0.84
Inte huvudvärk	0.60	0.65	0.62	0.58	0.60	0.60	0.71	0.48	0.68	0.60	0.67	0.52	0.49	0.66	0.59	0.50	0.58	0.55	0.63	0.63	0.62
Inte ont i magen	0.74	0.58	0.65	0.72	0.72	0.66	0.69	0.59	0.79	0.63	0.67	0.63	0.63	0.73	0.66	0.63	0.70	0.63	0.56	0.72	0.68
Inte sovit dåligt	0.52	0.42	0.57	0.50	0.54	0.47	0.63	0.43	0.45	0.50	0.67	0.52	0.49	0.53	0.40	0.62	0.55	0.54	0.54	0.58	0.57
Inte stressad	0.50	0.46	0.48	0.38	0.39	0.37	0.40	0.27	0.43	0.30	0.29	0.34	0.36	0.36	0.33	0.38	0.43	0.35	0.41	0.40	0.50
Inte svårt att somna	0.56	0.46	0.55	0.49	0.49	0.44	0.65	0.41	0.52	0.46	0.54	0.51	0.44	0.54	0.44	0.58	0.50	0.47	0.47	0.54	0.54
Inte trött	0.23	0.16	0.23	0.27	0.21	0.21	0.21	0.14	0.23	0.23	0.12	0.23	0.18	0.25	0.18	0.26	0.24	0.22	0.31	0.28	0.24
Lärare förstår mig	0.64	0.49	0.65	0.65	0.58	0.62	0.59	0.57	0.57	0.56	0.54	0.65	0.65	0.54	0.60	0.59	0.65	0.61	0.56	0.70	0.57
Lätt undervisning	0.27	0.43	0.25	0.23	0.31	0.25	0.33	0.23	0.17	0.21	0.42	0.24	0.24	0.28	0.19	0.23	0.24	0.30	0.25	0.27	0.28
Mina föräldr. förstår mig	0.88	0.73	0.88	0.84	0.78	0.82	0.80	0.76	0.88	0.71	0.83	0.84	0.80	0.79	0.83	0.79	0.80	0.80	0.82	0.85	0.81
Motionerar 3-7 ggr/v	0.74	0.51	0.81	0.68	0.66	0.66	0.70	0.85	0.73	0.66	0.79	0.67	0.56	0.75	0.66	0.61	0.62	0.73	0.54	0.76	0.59
Nöjd med skolres.	0.77	0.53	0.78	0.79	0.73	0.77	0.70	0.48	0.51	0.83	0.96	0.79	0.72	0.80	0.71	0.74	0.78	0.70	0.72	0.75	0.59
Resp. av klasskamr.	0.74	0.58	0.77	0.76	0.64	0.70	0.49	0.66	0.75	0.73	0.50	0.75	0.76	0.45	0.54	0.49	0.64	0.78	0.75	0.79	0.60
Resp. av vuxna	0.77	0.65	0.80	0.84	0.78	0.80	0.68	0.75	0.71	0.71	0.58	0.78	0.79	0.66	0.75	0.69	0.75	0.76	0.75	0.81	0.70
Röker inte	0.94	0.84	0.94	0.99	0.88	0.93	0.86	0.89	0.93	0.90	0.96	0.90	0.88	0.93	0.91	0.90	0.92	0.94	0.91	0.97	0.93
Ser ljust på framtiden	0.77	0.53	0.78	0.79	0.73	0.77	0.70	0.78	0.72	0.67	0.79	0.75	0.72	0.80	0.71	0.74	0.71	0.73	0.72	0.75	0.72
Skolan som helhet	0.64	0.76	0.69	0.68	0.64	0.75	0.59	0.62	0.60	0.62	0.75	0.70	0.68	0.65	0.57	0.74	0.62	0.71	0.68	0.73	0.69
Skolkar aldrig fr. idr.	0.82	0.70	0.77	0.83	0.76	0.61	0.55	0.70	0.62	0.79	0.71	0.74	0.71	0.77	0.66	0.63	0.79	0.83	0.74	0.86	0.75
Skolkar aldrig fr. lek.	0.68	0.41	0.67	0.70	0.55	0.64	0.53	0.45	0.75	0.58	1.00	0.63	0.56	0.64	0.62	0.64	0.66	0.62	0.61	0.70	0.63
Snusar inte	0.94	0.92	0.97	0.96	0.91	0.94	0.88	0.88	0.88	0.91	1.00	0.92	0.91	0.95	0.93	0.90	0.94	0.96	0.91	0.96	0.96
Upplever tillit till andra	0.70	0.73	0.67	0.73	0.64	0.70	0.62	0.66	0.65	0.59	0.71	0.66	0.60	0.60	0.70	0.77	0.73	0.74	0.53	0.73	0.62
Väljer fritidsaktiv.	0.77	0.65	0.81	0.77	0.79	0.86	0.74	0.86	0.81	0.86	0.83	0.76	0.73	0.66	0.73	0.64	0.79	0.78	0.75	0.79	0.71
Väljer ideologi	0.81	0.57	0.74	0.76	0.74	0.83	0.70	0.69	0.73	0.81	0.91	0.80	0.72	0.75	0.77	0.61	0.83	0.83	0.77	0.84	0.67
Väljer kompisar	0.84	0.77	0.84	0.89	0.84	0.87	0.77	0.73	0.86	0.75	0.88	0.80	0.82	0.74	0.80	0.69	0.81	0.84	0.72	0.84	0.78
Väljer min partner	0.89	0.73	0.89	0.88	0.94	0.89	0.94	0.84	0.97	0.81	0.88	0.88	0.82	0.82	0.89	0.77	0.94	0.92	0.79	0.89	0.83
Väljer mina kläder	0.86	0.74	0.86	0.82	0.90	0.86	0.89	0.81	0.91	0.74	0.62	0.84	0.75	0.73	0.86	0.74	0.89	0.85	0.81	0.84	0.80
Väljer religion	0.75	0.60	0.72	0.83	0.82	0.90	0.79	0.74	0.75	0.80	0.92	0.83	0.81	0.79	0.86	0.72	0.90	0.86	0.79	0.84	0.81
Väljer utbildning	0.67	0.56	0.75	0.78	0.80	0.85	0.79	0.68	0.91	0.67	0.88	0.77	0.74	0.72	0.82	0.64	0.82	0.80	0.78	0.88	0.70
Är trygg i skolan	0.86	0.86	0.90	0.92	0.91	0.94	0.87	0.86	0.89	0.88	0.88	0.93	0.92	0.89	0.91	0.82	0.91	0.92	0.91	0.93	0.90

Resultatmatris gymnasieprogram

Heatmap/färgmatris

Program

	Vård- och omsorgsprogrammet	VVS- och fastighetsprogrammet	Teknikprogrammet	TE	Samhällsvetenskapsprogrammet	Restaurang- och livsmedelsprogrammet	Naturvetenskapsprogrammet	Naturbruksprogrammet	Introduktionsprogram	Industritekniska programmet	Hotell- och turismprogrammet	Hantverksprogrammet	Fordons- och transportprogrammet	Estetiska programmet	ES	El- och energiprogrammet	Ekonomiprogrammet	EE	Bygg- och anläggningsprogrammet	Barn- och fritidsprogrammet
Aldrig utsatts för mobb	0.78	0.82	0.87	0.86	0.78	0.71	0.82	0.75	0.74	0.77	0.45	0.78	0.85	0.68	0.86	0.75	0.77	0.74	0.72	0.73
Alkohol minskar status	0.11	0.09	0.22	0.18	0.12	0.11	0.19	0.13	0.28	0.12	NA	0.02	0.06	0.20	0.21	0.07	0.09	0.41	0.04	0.11
Dricker aldrig/sällan alkoh.	0.64	0.48	0.73	0.71	0.58	0.62	0.75	0.73	0.88	0.39	0.64	0.52	0.52	0.72	0.93	0.52	0.59	0.81	0.51	0.66
Ej trångbodd	0.91	0.97	0.90	0.91	0.92	0.85	0.86	0.90	0.77	0.94	1.00	0.89	0.85	0.88	0.64	0.91	0.91	0.85	0.92	0.93
Fam. god ekonomi	0.73	0.73	0.75	0.51	0.72	0.61	0.72	0.57	0.50	0.69	0.64	0.74	0.58	0.63	0.43	0.76	0.96	0.89	0.69	0.71
Får emotionellt stöd	0.92	0.88	0.94	0.91	0.94	0.93	0.95	0.97	0.84	0.89	0.82	0.99	0.91	0.94	1.00	0.71	0.85	0.89	0.90	0.95
Hinner skolarbete	0.78	0.91	0.90	0.89	0.87	0.85	0.85	0.90	0.87	0.86	0.55	0.97	0.70	0.80	0.71	0.96	0.85	0.89	0.90	0.81
Inte huvudvärk	0.37	0.82	0.70	0.79	0.56	0.56	0.66	0.48	0.55	0.55	0.18	0.41	0.55	0.48	0.50	0.67	0.56	0.63	0.68	0.47
Inte ont i magen	0.52	0.76	0.75	0.85	0.64	0.66	0.73	0.53	0.69	0.73	0.20	0.49	0.64	0.60	0.64	0.75	0.67	0.73	0.74	0.60
Inte sovit dåligt	0.37	0.52	0.48	0.47	0.25	0.43	0.49	0.43	0.46	0.37	0.27	0.53	0.39	0.36	0.43	0.53	0.45	0.41	0.52	0.46
Inte stressad	0.26	0.67	0.47	0.62	0.25	0.35	0.36	0.25	0.42	0.46	0.09	0.27	0.52	0.23	0.21	0.59	0.33	0.41	0.57	0.37
Inte svårt att somna	0.39	0.53	0.52	0.53	0.47	0.41	0.55	0.45	0.42	0.39	0.36	0.61	0.52	0.40	0.29	0.57	0.47	0.56	0.60	0.47
Inte trött	0.21	0.27	0.24	0.21	0.14	0.14	0.16	0.15	0.25	0.17	NA	0.05	0.27	0.07	0.07	0.32	0.15	0.26	0.36	0.18
Lärare förstår mig	0.73	0.91	0.76	0.63	0.74	0.61	0.68	0.76	0.85	0.69	0.36	0.89	0.70	0.64	0.07	0.83	0.67	0.67	0.73	0.66
Lätt undervisning	0.30	0.27	0.22	0.34	0.18	0.25	0.18	0.21	0.41	0.23	NA	0.16	0.36	0.17	0.21	0.35	0.20	0.22	0.29	0.13
Mina föräldr. förstår mig	0.83	0.88	0.84	0.71	0.69	0.82	0.81	0.81	0.85	0.92	0.64	0.88	0.73	0.74	0.79	0.88	0.86	0.89	0.84	0.86
Motionerar 3–7 ggr/v	0.31	0.67	0.64	0.46	0.55	0.44	0.68	0.35	0.42	0.54	NA	0.28	0.30	0.34	0.21	0.63	0.74	0.44	0.50	0.68
Nöjd med skolres.	0.60	0.79	0.66	0.80	0.54	0.65	0.65	0.59	0.57	0.58	0.27	0.75	0.61	0.59	0.34	0.72	0.58	0.52	0.67	0.52
Resp. av klasskamr.	0.84	0.85	0.86	0.74	0.67	0.75	0.85	0.78	0.75	0.86	0.91	0.95	0.82	0.84	0.86	0.92	0.86	0.63	0.82	0.83
Resp. av vuxna	0.88	0.85	0.88	0.74	0.75	0.90	0.86	0.87	0.87	0.76	0.82	0.95	0.79	0.85	0.93	0.87	0.86	0.67	0.82	0.81
Röker inte	0.63	0.58	0.93	0.86	0.76	0.74	0.87	0.73	0.83	0.63	0.45	0.67	0.55	0.79	0.86	0.72	0.83	0.85	0.61	0.80
Ser ljust på framtiden	0.84	0.82	0.84	0.49	0.82	0.71	0.77	0.68	0.58	0.72	0.36	0.64	0.70	0.64	0.50	0.78	0.82	0.44	0.79	0.80
Skolan som helhet	0.71	0.79	0.84	0.85	0.83	0.75	0.81	0.76	0.71	0.83	0.64	0.82	0.70	0.73	0.50	0.90	0.82	0.67	0.79	0.75
Skolkar aldrig fr. idr.	0.55	0.79	0.86	0.85	0.69	0.69	0.83	0.66	0.56	0.76	0.09	0.75	0.55	0.63	0.64	0.76	0.76	0.78	0.64	0.64
Skolkar aldrig fr. lek.	0.52	0.45	0.66	0.57	0.47	0.65	0.69	0.56	0.51	0.41	0.27	0.65	0.33	0.59	0.43	0.52	0.56	0.44	0.47	0.43
Snusar inte	0.65	0.61	0.88	0.86	0.75	0.65	0.85	0.84	0.83	0.49	0.64	0.69	0.52	0.83	0.93	0.55	0.72	0.81	0.51	0.73
Upplever tillit till andra	0.53	0.64	0.82	0.86	0.75	0.61	0.77	0.62	0.42	0.62	0.36	0.66	0.61	0.71	0.57	0.73	0.73	0.67	0.66	0.71
Väljer fritidsaktiv.	0.90	0.79	0.80	0.83	0.88	0.85	0.81	0.87	0.77	0.87	0.55	0.95	0.84	0.79	0.93	0.87	0.88	0.89	0.83	0.90
Väljer ideologi	0.87	0.85	0.82	0.85	0.86	0.75	0.82	0.89	0.71	0.85	0.64	0.89	0.94	0.80	0.86	0.90	0.89	0.81	0.81	0.88
Väljer kompisar	0.91	0.85	0.82	0.91	0.89	0.86	0.88	0.89	0.74	0.82	0.82	0.89	0.94	0.81	0.86	0.89	0.87	0.89	0.86	0.83
Väljer min partner	0.87	0.82	0.83	0.91	0.89	0.86	0.88	0.94	0.89	0.96	0.91	0.97	0.94	0.89	1.00	0.94	0.93	0.89	0.90	0.95
Väljer mina kläder	0.91	0.97	0.89	0.97	0.94	0.92	0.87	0.94	0.89	0.93	0.73	0.91	0.97	0.89	0.71	0.92	0.91	0.89	0.86	0.92
Väljer religion	0.92	0.94	0.91	0.89	0.92	0.93	0.89	0.89	0.84	0.96	0.91	0.94	0.97	0.94	0.93	0.88	0.90	0.93	0.86	0.89
Väljer utbildning	0.89	0.91	0.86	0.86	0.91	0.88	0.89	0.93	0.80	0.96	0.73	0.94	0.91	0.88	0.71	0.93	0.84	0.88	0.85	0.85
Är trygg i skolan	0.94	0.94	0.95	0.94	0.97	0.96	0.96	0.91	0.89	0.92	0.91	0.98	0.94	0.95	0.93	0.96	0.89	0.81	0.85	0.93

Strategisk utveckling
Besök: Stadshuset, Skolgatan 31A
Postadress: 90180 Umeå
090 - 16 10 00
umea.kommun@umea.se
www.umea.se/kommun

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-05-09

Kommunfullmäktiges
jämställdhetsutskott

Diarienr: KS-2025/00245

JUSK Informationer 2025-05-15

Förslag till beslut

Jämställdhetsutskottet beslutar

att till protokollet notera att utskottet tagit del av informationen

Ärendebeskrivning

Vid sammanträdet 2025-05-15 informerar Annika Dalén och Linda Gustafsson om aktuella frågor.

Förnamn, Efternamn	Sofia Gustafsson
Befattning	Nämndsekreterare