

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott

*Betänkande av Utredningen om
skärpt regelverk om utvisning på grund av brott*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:54

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.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](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1245-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-1246-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Forssell

Regeringen beslutade den 2 maj 2024 att utse en särskild utredare med det huvudsakliga uppdraget att skärpa regelverket om utvisning på grund av brott. Syftet har varit att skapa en strängare reglering som möjliggör betydligt fler utvisningar på grund av brott (dir. 2024:42).

Chefsåklagaren Ola Sjöstrand förordnades till särskild utredare från och med den 13 maj 2024.

Som experter i utredningen förordnades den 10 juni 2024 överåklagaren Mikael Björk, rådmannen Linda Rantén och advokaten Fredrik Ungerfält. Samma dag förordnades kanslirådet Therese Odén och rättssakkunniga Johanna Petersén Stark som sakkunniga i utredningen. Som sekreterare anställdes från och med den 20 maj 2024 hovrättsrådet Susanne Nilhammer.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (Ju 2024:08).

Utredningen har i arbetet kunnat beakta lagstiftning och andra förhållanden fram till början av april 2025. Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med utredningens sakkunniga och experter. De har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Det innebär inte att det kan finnas skilda uppfattningar i enskilda frågor.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott* (SOU 2025:54).

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i maj 2025

Ola Sjöstrand

Susanne Nilhammer

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	33
1 Författningsförslag.....	53
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	53
1.2 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	62
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten	63
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten	64
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	65
2.1 Utredningens uppdrag.....	65
2.2 Utredningens arbete	68
2.3 Betänkandets disposition.....	68
3 Föresättningarna för utvisning på grund av brott	71
3.1 Kapitlets innehåll och omfattning	71
3.2 Kort om utvisningsinstitutet.....	72
3.3 Tidigare regler om utvisning på grund av brott	73
3.3.1 1900-talets utlänningslagar	73
3.3.2 2005 års utlänningslag	77

3.4	Internationella åtaganden.....	78
3.4.1	Genèvekonventionen	78
3.4.2	Tortyrkonventionen	80
3.4.3	Barnkonventionen.....	80
3.4.4	Europakonventionen	84
3.5	EU-rätten och utvisning på grund av brott	93
3.5.1	EU:s rättighetsstadga och annan primärrätt.....	93
3.5.2	Rörlighetsdirektivet	95
3.5.3	Den nya migrations- och asylpakten	97
3.5.4	Schengens informationssystem	108
3.6	Nuvarande regler om utvisning på grund av brott	108
3.6.1	En översikt av nuvarande regelverk	108
3.6.2	De grundläggande kraven för utvisning på grund av brott	110
3.6.3	Utlänningens anknytning till Sverige	115
3.6.4	Verkställighetshinder ska beaktas av allmän domstol	121
3.6.5	Utlänningar som tillhör en särskild personkategori.....	126
3.6.6	Beslut om utvisning vid ändring av påföljd enligt 34 kap. brottsbalken	139
3.6.7	Återreseförbud	139
3.6.8	Verkan av allmän domstols beslut om utvisning	145
3.7	Handläggning av frågor om utvisning på grund av brott... ..	146
3.7.1	Hantering av frågor om utvisning under förundersökningen	146
3.7.2	Hantering av frågor om utvisning i allmän domstol	151
3.8	Rätten att vistas i Sverige	157
4	Verkställighetsförfarandet	161
4.1	Verkställighetsförfarandet i korthet.....	161
4.2	Underrättelseskyldighet vid utvisning på grund av brott ..	163

4.3	Hinder i samband med verkställighet av ett utvisningsbeslut.....	164
4.3.1	Åtgärder vid verkställighetshinder	165
4.3.2	Upphävande av utvisningsbeslutet eller beviljande av uppehållstillstånd vid verkställighetshinder	168
4.4	Handläggning hos Migrationsverket och migrationsdomstolarna.....	173
4.4.1	Handläggning hos Migrationsverket.....	173
4.4.2	Handläggning hos migrationsdomstolarna.....	175
4.4.3	Offentligt biträde	175
5	En mer effektiv processordning för prövning av frågan om utvisning?	177
5.1	Att möjliggöra en mer effektiv, allsidig och fullständig prövning av rätten att vistas i Sverige	177
5.2	Att överföra prövningen av utvisning på grund av brott från allmän domstol till Migrationsverket.....	186
6	Skärpta regler om utvisning på grund av brott.....	191
6.1	Uppdraget – utökade möjligheter till utvisning på grund av brott.....	191
6.2	En kartläggning av genomslaget av 2022 års lagändringar i domstolarnas praxis	193
6.2.1	Syftet med 2022 års lagändringar.....	193
6.2.2	Utvisning på grund av brott i tingsrätt – utvecklingen under de senaste tio åren	195
6.2.3	Genomslaget av 2022 års lagändringar i överrättspraxis	212
6.2.4	Sammanfattning – genomslaget av 2022 års lagändringar i domstolspraxis	220
6.3	Utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag om ett skärpt regelverk	221
6.3.1	Ett skärpare, ändamålsenligt och effektivt regelverk.....	221

6.3.2	Regleringen ska uppfylla kraven på proportionalitet och rättssäkerhet	222
6.3.3	Regleringen ska uppfylla Sveriges internationella åtaganden.....	223
6.4	Utvisningsregelverkets struktur bör behållas	224
6.5	De grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott	224
6.5.1	Kravet på en strängare påföljd än böter behålls ..	224
6.5.2	Utvisning ska ske om förutsättningarna är uppfyllda.....	232
6.5.3	En sänkt straffvärdegräns som motsvarar fängelseminimum	237
6.5.4	Utvisning vid talan om undanröjande av påföljd.....	247
6.5.5	Avvägningen av skälen för och emot utvisning ska ske på en skärpt nivå.....	254
6.5.6	Intresseavvägningens bedömningskriterier	261
6.6	Utlänningar som tillhör en särskild personkategori	270
6.6.1	Flyktingar och vissa andra skyddsbehövande	270
6.6.2	Alternativt skyddsbehövande.....	275
6.6.3	Utlänningar som kom till Sverige som barn.....	285
6.6.4	EES-medborgare och deras familjemedlemmar ..	297
6.6.5	Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare.....	300
6.7	Längre och fler varaktiga återreseförbud	301
6.7.1	Uppdraget – en skärpt reglering	301
6.7.2	Längre och fler varaktiga återreseförbud.....	302
6.7.3	Bestämmelsen om när ett återreseförbud börjar löpa bör inte ändras.....	308
6.8	Övriga bestämmelser i 8 a kap. utlänningslagen	311
7	Allmän domstol ska inte beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning	313
7.1	Uppdraget – verkställighetshinder bör inte längre beaktas av allmän domstol	313

7.2	Allmän domstol ska inte längre beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning	314
7.3	Frågan om verkställighetshinder ska prövas av Migrationsverket enligt nuvarande processordning	325
7.4	Allmän domstol ska inte längre utreda frågan om verkställighetshinder	329
8	En plikt för åklagare att framställa yrkanden om utvisning	333
8.1	Uppdraget – åklagare ska yrka på utvisning när brottet är utvisningsgrundande.....	333
8.2	Frågan om utvisning bör prövas när brottet är utvisningsgrundande.....	333
8.3	Utvisning på grund av brott ska prövas efter talan av åklagare.....	336
8.4	En plikt för åklagare att framställa yrkanden om utvisning.....	342
9	Uppehålls- och arbetstillstånd upphör att gälla vid beslut om utvisning på grund av brott.....	353
9.1	Uppdraget – att tydliggöra konsekvenserna vid utvisning på grund av brott	353
9.2	En ny bestämmelse om att uppehålls- och arbetstillstånd upphör att gälla vid utvisning på grund av brott.....	354
10	Vistelse i strid med ett återreseförbud och andra frågor enligt 20 kap. utlänningslagen	359
10.1	Uppdraget – att skärpa straffet för vistelse i strid med ett återreseförbud	359
10.2	Straffteoretiska utgångspunkter.....	361
10.2.1	Kort om syftet med kriminalisering.....	361
10.2.2	Straffvärde, straffmätning och straffskalor	362
10.2.3	Straffskalans påverkan på straffprocessen.....	365

10.3	De nuvarande straffbestämmelserna i 20 kap. utlänningslagen	366
10.4	Skärpta straff för vissa brott enligt 20 kap. utlänningslagen	375
10.4.1	Statistik avseende brott enligt 20 kap. utlänningslagen.....	375
10.4.2	Inledande anmärkningar	376
10.4.3	Skärpt straff för olovliga vistelser i strid med ett återreseförbud på grund av brott.....	377
10.4.4	Skärpt maximistraff för den som har en utlänning anställd som saknar rätt att vistas här eller föreskrivet arbetstillstånd	386
10.4.5	Straffskalorna för övriga brott enligt 20 kap. utlänningslagen.....	388
11	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	391
11.1	Ikraftträdande	391
11.2	Övergångsbestämmelser	391
12	Förslagens konsekvenser.....	397
12.1	Inledning	397
12.2	Vilka berörs av utredningens förslag?	398
12.3	Ekonomiska konsekvenser	400
12.3.1	Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott	400
12.3.2	Förslagen om skärpta straffskalor för vissa brott enligt 20 kap. utlänningslagen.....	416
12.4	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	418
12.5	Konsekvenser för barn	419
12.6	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen	421
12.7	Konsekvenser av ett nollalternativ	422

13 Författningskommentar 423

13.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	423
--	-----

Referenser 459**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:42	465
Bilaga 2	Statistik över utvisning på grund av brott 2020–2023	475
Bilaga 3	Hovrättsavgöranden som ingått i utredningens kartläggning av genomslaget av 2022 års lagändringar i domstolspraxis.....	487

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Uppdraget har innefattat att se över regelverket om utvisning på grund av brott och andra närliggande frågor i syfte att skapa en skärpt reglering som dels tydliggör och markerar att utlänningar som begår brott riskerar utvisning, dels möjliggör betydligt fler utvisningar. Med denna utgångspunkt har uppdraget omfattat fyra huvudsakliga delar:

1. Att utöka möjligheterna till utvisning på grund av brott, innefattandes att
 - brott ska vara utvisningsgrundande i betydligt högre utsträckning än i dag,
 - verkställighetshinder inte längre bör beaktas vid prövningen av utvisning i allmän domstol, och att
 - återreseförbuden bör bli längre och att återreseförbud utan tidsbegränsning fler.
2. Att föreslå hur åklagare kan ges en skyldighet att yrka på utvisning när utlänningar åtalas för brott som är utvisningsgrundande.
3. Att se över giltigheten av befintliga uppehålls- och arbetstillstånd vid utvisning på grund av brott.
4. Att se över och i vissa fall skärpa straffen för brott enligt 20 kap. utlänningslagen (2005:716).

En grundläggande utgångspunkt vid genomförandet av uppdraget har varit att genomgående beakta principen om proportionalitet och andra allmänna krav på rättssäkerhet samt beakta och respektera Sveriges internationella åtaganden, däribland Europakonventionen

och barnkonventionen. En annan utgångspunkt har varit att förslagen som lämnas ska vara ändamålsenliga och effektiva.

Nedan följer en sammanfattning av utredningens huvudsakliga överväganden och förslag i de olika delarna av uppdraget.

Utökade möjligheter till utvisning på grund av brott

En översyn av regelverket om utvisning på grund av brott har i närtid genomförts av *Utredningen om utvisning på grund av brott* (dir. 2020:44). Detta ledde till införandet av ett nytt 8 a kap. i utlänningslagen om utvisning på grund av brott. Reglerna trädde i kraft den 1 augusti 2022 (nedan benämnt 2022 års lagändringar). Regeringen har därefter tillsatt den nu aktuella *Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott* (dir. 2024:42).

Utredningens uppdrag har i denna del bestått i att göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott och analysera och föreslå hur regelverket kan skärpas så att det på ett mycket tydligare sätt markerar och innebär att utlänningar som begår brott riskerar utvisning. Uppdraget har vidare bestått i att kartlägga genomslaget av 2022 års lagändringar i domstolarnas praxis.

Genomslaget av 2022 års lagändringar i domstolspraxis

Syftet med 2022 års lagändringar var att skärpa reglerna om utvisning på grund av brott och möjliggöra att i fler fall än tidigare utvisa utlänningar som begår brott. Ändringarna innebär bland annat att utvisning på grund av brottets allvar kan ske vid lägre straffvärden än tidigare, att det ställs högre krav på utlänningens etablering i det svenska samhället för att utvisning inte ska ske, att kravet på synnerliga skäl för utvisning när utlänningen vistats länge i Sverige togs bort, att förbudet mot att i vissa fall utvisa den som kom till Sverige som ung togs bort och ersattes med kvalificerade krav för utvisning, att domstolen inte längre ska beakta det men utvisningen kan innebära vid straffmätningen och valet av påföljd, och att återreseförbuden blir längre och börjar löpa vid dagen för utresa.

Utredningens analys av genomslaget av 2022 års lagändringar i domstolspraxis har innefattat dels en kvantitativ del som avser statistik kring antalet utvisningsyrkanden och beslut om utvisning i tingsrätt,

dels en mer kvalitativ del som avser genomslaget av skärpningarna i avgöranden från hovrätt och Högsta domstolen. En faktor att beakta vid utvärderingen av 2022 års lagändringar är det begränsade tidsintervall som varit möjligt att analysera.

Utifrån den statistik och genomgång av ett stort antal överrättsavgöranden som redovisas i avsnitt 6.2 är utredningens bedömning att det nuvarande utvisningsregelverket i allmänhet tillämpas på sätt som lagstiftaren avsett. Personer som tidigare omfattades av ett förbud mot utvisning eller av synnerliga skäl utvisas i flertalet fall numera. Även personer som inte omfattas av några kvalificerade krav utvisas vid lägre straffvärden, varvid domstolarna i allmänhet synes tillämpa en stram anknytningsbedömning vid intresseavvägningen. Ett av syftena med 2022 års lagändringar, dvs. att möjliggöra utvisning av utlänningar som begår brott i större utsträckning än tidigare, synes alltså fått genomslag.

2022 års lagändringar har dock sannolikt inte fått det kvantitativa genomslag som lagstiftaren avsåg, i vart fall inte under det närmast följande året efter bestämmelsernas ikraftträdande. Detta kan till del bero på att frågan om utvisning inte alltid aktualiseras i brottmålet.

Skärpta regler om utvisning på grund av brott

Utgångspunkter för en skärpt reglering

En utifrån direktivens utformning naturlig utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag har varit att förslagen ska ge förutsättningar för allmän domstol att besluta om utvisning i betydligt högre utsträckning än i dag. En annan utgångspunkt har varit att förslagen ska vara effektiva och ändamålsenliga. I detta ligger att förslagen ska vara tydliga och ge den effekt som eftersträvas, dvs. betydligt fler beslut om utvisning på grund av brott.

Det bör dock noteras att en tillämpning av utvisningsregelverket förutsätter att gärningspersonen inte är svensk medborgare. Antalet utvisningsbeslut som ett skärpt regelverk kan leda till är vidare beroende av flera enskilda men också samverkande faktorer som verkar med eller mot varandra, såsom antalet utländska medborgare i Sverige, deras benägenhet att begå brott, vilka brott de begår samt gärningspersonernas anknytning till Sverige och vilken personkategori de

räknas till enligt utlänningslagstiftningen. Dessa faktorer kan i sin tur vara beroende av andra samhälleliga förändringar i Sverige såväl som i omvärlden.

En annan utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag har varit att dessa ska vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden. Dessa åtaganden innebär att det för vissa personkategorier gäller tämligen strikta begränsningar av möjligheterna till utvisning på grund av brott, vilket påverkar förutsättningarna för att kunna skärpa regelverket. Denna utgångspunkt har också medfört att någon ändring inte föreslås i fråga om hur barns rättigheter ska beaktas eller bedömas i samband med frågan om utvisning. I samtliga fall där ett barn berörs av ett utvisningsbeslut eller själv är föremål för utvisning ska barnets bästa alltså beaktas, utredas och redovisas samt ges samma tyngd vid bedömningen som hittills.

Med beaktande av detta, jämte de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden i övrigt, har utgångspunkten för utredningens överväganden och förslag varit att uppnå ett betydligt skarpare utvisningsregelverk.

De grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott

Utvisning ska ske när förutsättningarna är uppfyllda

Kravet på laglydighet gäller lika för alla i Sverige. Endast svenska medborgare har dock en ovillkorlig rätt att vistas här. Det är inte ett för högt ställt krav att en utlännings rätt och trygghet till att få vistas i Sverige är villkorad av att denne inte begår brott.

Utredningen föreslår därför att det av den grundläggande utvisningsbestämmelsen ska framgå att utvisning ska ske – i stället för får ske – om förutsättningarna för utvisning är uppfyllda. På så sätt tydliggörs att det inte är fakultativt för domstolen att besluta om utvisning när förutsättningarna är uppfyllda, och att lika fall ska behandlas lika även i fråga om utvisning. En skärpt, enhetlig och förutsägbar tillämpning av utvisningsregelverket kan då uppnås.

Ändringen är även en rimlig följd av att åklagare bör åläggas en skyldighet att framställa ett yrkande om utvisning så snart brottet är utvisningsgrundande (se vidare nedan). Åklagaren ska alltså yrka

utvisning när brottet är utvisningsgrundande, och domstolen ska besluta om utvisning när förutsättningarna är uppfyllda.

Regleringen kommer på så sätt att utgöra en tydlig signalbärare till den enskilde individen, med innebörd att det finns en reell risk för utvisning om brott begås.

Det finns inte något som hindrar att en utlänning meddelas flera parallella utvisningsbeslut. Om domstolen bedömer att förutsättningarna för utvisning är uppfyllda, ska den besluta om utvisning även om utlänningen redan har meddelats ett beslut om utvisning av allmän domstol eller i administrativ ordning. Detta är väsentligt för att utvisningsregelverket ska kunna få den skärpta effekt som avses. Det är vidare väsentligt för att inte hinder ska uppstå mot överförande av straffverkställighet till annat land.

Kravet på en strängare påföljd än böter behålls

Kravet på proportionalitet, som följer av både svensk och internationell rätt och som också ska beaktas när enskilda straffskalor bestäms, medför att det även framöver bör gälla att brott som leder till böter inte ska vara utvisningsgrundande. Brottslighet som endast är ringa eller mer bagatellartad ska alltså, liksom i dag, inte kunna leda till utvisning i brottmålsprocessen.

Att bötesbrottslighet inte är utvisningsgrundande i brottmålet är även motiverat utifrån process- och samhällsekonomiska skäl. Om varje, eller upprepade fall av, bötesbrott skulle leda till prövning av frågan om utvisning skulle systemet belastas i en omfattning som inte är rimlig.

Att bötesbrottslighet inte är utvisningsgrundande är vidare en viktig och välavvägd begränsning av åklagarens skyldighet att, enligt utredningens förslag, framställa ett yrkande om utvisning så snart brottet är utvisningsgrundande (se vidare nedan).

Böteslagföringar och framför allt upprepade sådana kan dock leda till andra typer av konsekvenser för utlänningen, såsom svårigheter att få eller förnya ett uppehållstillstånd eller att beviljas svenskt medborgarskap. Böteslagföringar kan också få betydelse och beaktas i brottmålet om frågan om utvisning är uppe till prövning på grund av annan mer allvarlig brottslighet.

Utvisning ska kunna ske när påföljden är strängare än böter

För att utvisning på grund av brott ska få ske krävs i dag att utlänningen döms till en strängare påföljd än böter och att ytterligare en av två förutsättningar är uppfyllda. Antingen ska det finnas en konkret återfallsrisk, eller så ska brottet ha ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller annars vara av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige.

De senaste decenniernas brottsutveckling, däribland allvarlig våldsbrottslighet inom de kriminella miljöerna, är ett mycket stort problem i samhället. Även andra brott är vanligt förekommande i de kriminella miljöerna och driver brottsutvecklingen, såsom för-mögenhetsbrott, ekonomisk brottslighet och narkotikabrott. Även om det bland personer som begår sådana brott finns såväl svenska som utländska medborgare är det angeläget att det finns bättre möjligheter till utvisning vid brottslighet som driver brottsutvecklingen i dessa miljöer, men även när brott begås i andra sammanhang.

De nuvarande kraven på en återfallsrisk eller att brottet ska ha ett visst straffvärde eller vara av viss karaktär, utesluter i vissa fall utvisning trots att åtgärden framstår som befogad.

För att möjliggöra betydligt fler utvisningar av utlänningar som begår brott, bör det införas en enhetlig straffvärdegräns för utvisning som är oberoende av risken för återfall. Utredningen föreslår att utvisning ska kunna ske redan när påföljden som döms ut är strängare än böter, dvs. när brottet eller den samlade brottsligheten har ett straffmättningsvärde som minst motsvarar fängelseminimum.

Brott är därmed utvisningsgrundande i betydligt högre utsträckning än i dag. Detta är särskilt relevant för de typer av brott som driver brottsutvecklingen framåt inom de kriminella miljöerna. En person som saknar rätt att vistas i Sverige, som lever utanför det reguljära samhället eller i övrigt har svag anknytning hit och som döms för exempelvis misshandel, bedrägeri, narkotikabrott eller grovt rattfylleri till ett kort fängelsestraff eller annan alternativ påföljd strängare än böter, ska alltså kunna utvisas i brottmålet även om det inte finns en risk för återfall i brott.

Genom att sänka straffvärdegränsen till fängelseminimum kommer reglerna om utvisning på grund av brott också korrespondera bättre med det migrationsrättsliga regelverket, som i dag medför att utvisning kan ske vid mindre allvarlig brottslighet.

Förslaget får till följd att brottets karaktär och risken för återfall i brott inte längre behövs som självständiga grunder för utvisning. Dessa omständigheter ska i stället beaktas vid avvägningen av skälen för och emot utvisning.

Utvisning ska kunna ske vid alla typer av talan om undanröjande av tidigare utdömd påföljd

Utvisning kan i dagsläget ske också när domstolen på talan av åklagare undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen tidigare har dömts till och dömer till en annan påföljd. Det har inte kommit fram skäl att ändra på detta.

Utredningen föreslår emellertid att bestämmelsen utvidgas till att omfatta samtliga typer av påföljder som kan undanröjas efter talan av åklagare. Utvisning ska alltså kunna ske även i mål om undanröjande av bland annat ungdomstjänst, ungdomsvård och ungdomsövervakning, så länge påföljden som döms ut är strängare än böter.

På så vis möjliggörs fler beslut om utvisning när en utlänning har misskött en tidigare utdömd påföljd.

Avvägningen av skälen för och emot utvisning

Intresseavvägningen ska framgå av utvisningsbestämmelsen

När den grundläggande bestämmelsen om utvisning på grund av brott ändras så att utgångspunkten är att utvisning ska ske, bör den intresseavvägning som alltid ska göras för att avgöra om beslutet är proportionerligt också framgå av bestämmelsen. I dagsläget framgår avvägningen endast indirekt av 8 a kap. 2 § utlänningslagen.

Utredningen föreslår därför att det uttryckligen ska framgå att utvisning ska ske, om de grundläggande förutsättningarna är uppfyllda och skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot. Det är tillräckligt att skälen som talar för utvisning väger över skälen som talar emot för att utvisning ska ske. Avvägningen ska dock ske på en i allmänhet skärpt nivå.

*Avvägningen av skälen för och emot utvisning
ska ske på en skärpt nivå*

Det svenska regelverket om utvisning på grund av brott har sedan länge innefattat materiella bestämmelser som medfört att den grundläggande ribban för utvisning varit hög – i vart fall relativt de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden.

För att uppnå ett strängare utvisningsregelverk och möjliggöra fler beslut om utvisning föreslår utredningen att avvägningen av skälen för och emot utvisning ska ske på en nivå som innebär att inte mer hänsyn tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden. De åtaganden som framför allt är relevanta i detta avseende är rättigheter som garanteras i Europakonventionen, unionsrätten och barnkonventionen. Vid domstolens bedömning är det därmed, i större utsträckning än i dag, relevant att beakta hur dessa åtaganden har tolkats av nationella och internationella domstolar, såsom av Europadomstolen och EU-domstolen. Utvisning ska ske i samtliga fall där åtgärden bedöms proportionerlig i förhållande till dessa åtaganden.

På en övergripande nivå kan innebörden av dessa åtaganden sammanfattas på så sätt att det krävs en omsorgsfull och fullständig bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall för att bedöma om ett beslut om utvisning är proportionerligt. Om ett barn påverkas av utvisningsbeslutet ska detta särskilt beaktas, utredas och bedömningen av barnets bästa motiveras.

*Brottslighetens straffvärde, karaktär och risken
för återfall i brott som skäl för utvisning*

Vid bedömning av om utvisning ska ske bör intresseavvägningen, precis som i dag, innefatta att väga brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet som *skäl för utvisning* mot relevanta omständigheter hänförliga till utlänningens person som *skäl mot utvisning*.

Brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet ska även fortsättningsvis samverka – med olika styrka utifrån omständigheterna i det enskilda fallet – vid intresseavvägningen som skäl för utvisning.

Brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet ska emellertid tala för utvisning i större utsträckning än i dag.

Brottslighetens straffvärde och karaktär ska utgöra ett tyngre vägande skäl för utvisning än hittills dels på grund av sänkningen av straffvärdenivån för när utvisning kan ske, dels på grund av den generellt skarpare syn på brottslighet i förhållande till frågan om utvisning som manifesteras genom förslaget att utvisning ska, och inte bara får, ske om förutsättningarna är uppfyllda.

Om det finns en risk för fortsatt brottslighet, talar risken i sig för utvisning utöver den styrka som brottslighetens straffvärde eller karaktär medför. Utredningen anser att det finns goda skäl för att slå fast att den som återkommande missbrukar sin rätt att uppehålla sig i Sverige genom att begå brott som utgångspunkt ska ha förverkat den rätten, även om anknytningen hit är stark. Mot bakgrund av detta bör återfallsrisken utgöra ett tyngre vägande skäl för utvisning än hittills och särskilt vid flagranta återfall.

De nuvarande kriterierna för utlännings anknytning till Sverige bör inte ändras

Vid bedömningen av om utvisning ska ske ska domstolen som *skäl mot utvisning*, liksom hittills, ta hänsyn till utlännings anknytning till Sverige. Vid bedömningen ska då särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlännen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlännen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med utlännen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlännen utvisades också särskilt beaktas. Även utlännings övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.

Den nuvarande regleringen framstår som väl avvägd, ändamålsenlig och allsidig. Någon ändring i detta avseende föreslås därför inte. Som ovan angetts ska dock avvägningen i sig ske på sådant sätt att inte mer hänsyn ska tas till skälen som talar emot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden.

Den sammantagna intresseavvägningen lär i många fall utmynna i en skärpt bedömning av utvisningsfrågan

Brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för återfall i brott ska tala för utvisning i större utsträckning än hittills. Intresseavvägningen ska vidare ske på en nivå som innebär att inte mer hänsyn ska tas till skälen som talar emot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden. Sammantaget lär detta i flertalet fall medföra en strängare bedömning av frågan om utvisning än hittills.

Utvisning av vissa särskilda personkategorier

Gärningspersoner som kom till Sverige före 15 års ålder ska bedömas enligt den grundläggande utvisningsbestämmelsen

I dagsläget får en utlänning som kom till Sverige innan hen hade fyllt 15 år och som, när åtal väcks, har vistats här sedan minst fem år utvisas endast 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 hen inte bör få stanna kvar i Sverige, eller utlänningen har återfallit i brott på ett sådant sätt att hen inte bör få stanna kvar.

Utredningen föreslår att de kvalificerade kraven för utvisning av vissa utlänningar som kom till Sverige före 15 års ålder tas bort. I stället ska en allsidig bedömning av skälen för och emot utvisning enligt den grundläggande utvisningsbestämmelsen ske även för denna grupp. Om den som utvisas är ett barn ska, precis som när ett barn i övrigt berörs av ett utvisningsbeslut, barnets bästa beaktas och utredas och bedömningen av barnets bästa motiveras.

Det införs en särskild bestämmelse om utvisning av alternativt skyddsbehövande

Utlänningar som har beviljats status som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 3 a § utlänningslagen har inte flyktingstatus. För personer som tillhör denna kategori gäller därför de allmänna förutsättningarna för utvisning på grund av brott.

En utlännings statusförklaring som alternativt skyddsbehövande kan dock inte återkallas om utlänningen begår ett brott som visserligen är utvisningsgrundande enligt de allmänna förutsättningarna, men som inte utgör ett grovt brott. I praktiken kan detta innebära att det många gånger finns hinder mot att verkställa ett sådant utvisningsbeslut.

För att råda bot på detta föreslår utredningen att det ska införas en ny bestämmelse som innebär att en utlänning som har status som alternativt skyddsbehövande ska utvisas endast om utlänningen har begått ett grovt brott, eller om det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet.

Bestämmelsen om utvisning av EES-medborgare som vistats i mer än tio år i Sverige anpassas till kraven enligt unionsrätten

Utredningen föreslår att den särskilda bestämmelsen om utvisning av EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren endast ska tillämpas om utlänningens vistelse är sammanhängande i det avseende som följer av unionsrätten. På så sätt anpassas det svenska regelverket till att inte vara mer förmånligt än vad unionsrätten kräver. Bestämmelsen är tillämplig vid utvisning i det administrativa förfarandet och i allmän domstol på grund av brott.

Längre och fler varaktiga återreseförbud

Straffvärdet som grund för återreseförbudets längd

Enligt nuvarande bestämmelse ska återreseförbudets längd bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens samlade straffvärde. Detta är en lämplig utgångspunkt som bör behållas.

Vidare följer att om straffvärdet motsvarar fängelse i mindre än ett år ska återreseförbudet normalt bestämmas till fem år. Motsvarar det fängelse i ett år eller mer men inte två år ska återreseförbudet normalt bestämmas till tio år. Vid högre straffvärden ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas.

Utredningens uppdrag har innefattat att analysera och föreslå hur bestämmelserna om återreseförbudens längd kan skärpas så att

förbuden blir längre, och att förbud utan tidsbegränsning – i så stor utsträckning det är möjligt – meddelas i fler fall än i dag.

Utredningens bedömning är att det på ett generellt plan inte går att ange i vilken utsträckning det är möjligt att döma ut varaktiga återreseförbud. När rättigheter enligt Sveriges internationella åtaganden aktualiseras i målet om utvisning, såsom rätten till respekt för privat- eller familjelivet, framgår av Europadomstolens praxis att en omsorgsfull och allsidig bedömning av omständigheterna ska ske i varje enskilt fall, varvid återreseförbudets längd har betydelse för om en annars sträng bedömning ändå ska anses proportionerlig. Det är därmed upp till rättstillämpningen att i det enskilda fallet avgöra var den nedersta gränsen för att meddela ett varaktigt återreseförbud går.

En skarp grundreglering är dock inte något som i sig strider mot Sveriges internationella åtaganden. Utredningen föreslår därmed skärpningar av den nuvarande bestämmelsen enligt följande.

- Om brottslighetens straffvärde motsvarar fängelse i mindre än sex månader, ska återreseförbudet normalt bestämmas till fem år.
- Motsvarar straffvärdet fängelse i sex månader eller mer men inte mer än fängelse i ett år och sex månader, ska återreseförbudet normalt bestämmas till tio år.
- Vid högre straffvärden ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas.

Justeringsarna medför att längre och fler varaktiga återreseförbud sannolikt kommer att bestämmas. Exempelvis kommer varaktiga återreseförbud som utgångspunkt att, till skillnad mot i dag, meddelas vid brottslighet såsom grov misshandel och rån.

Möjligheterna att frångå den justerade skalan bör inte skärpas

Den nuvarande bestämmelsen innebär att domstolen, som skäl för att bestämma ett längre återreseförbud än vad brottslighetens samlade straffvärde medför, får beakta brottslighetens karaktär och risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet. Som skäl för att bestämma ett kortare återreseförbud får domstolen ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga

till utlänningen. Bestämmelsen innebär att när utvisningen leder till ett mer beaktansvärt men för utlänningen, ska detta påverka förbudets längd i mildrande riktning.

Det finns inte skäl att ändra de omständigheter som domstolen får beakta när återreseförbudets längd bestäms. Bestämmelsen omfattar de hänsyn som bör beaktas. Domstolens utrymme att kunna ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet är vidare av avgörande betydelse för att regelverket ska kunna leda till bedömningar som uppfyller de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden, och särskilt om de grundläggande förbudstiderna skärps i enlighet med förslaget ovan.

Detta leder till slutsatsen att förbudstiden – med utgångspunkt i den skärpta regleringen enligt förslaget ovan – även fortsättningsvis ska bestämmas utifrån en allsidig och nyanserad bedömning av vad som ligger utlänningen till last och stå i proportion till de konsekvenser som förbudet får för utlänningen och hens familjemedlemmar. Bestämmelsen bör dock förtydligas rent språkligt, så att det framgår vilka omständigheter som domstolen får beakta i skärpande respektive mildrande riktning när återreseförbudets längd bestäms.

Allmän domstol ska inte längre beakta hinder mot verkställighet vid prövning av frågan om utvisning på grund av brott

Enligt nuvarande regelverk ska domstolen beakta om det finns hinder mot verkställighet och avstå från att besluta om utvisning om sådant bestående hinder finns. Domstolens bedömning görs inte sällan långt före det att verkställighet är aktuell. Det finns därför risk för att domstolen avslår ett utvisningsyrkande trots att det senare visar sig att ett sådant beslut hade gått att verkställa.

Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att allmän domstol inte längre ska beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning på grund av brott. I stället bör Migrationsverket, som är expertmyndighet i detta avseende, vid behov pröva frågan om hinder mot verkställighet. Frågan bör prövas i enlighet med nuvarande processordning enligt 12 kap. utlänningslagen.

Ett yrkande om utvisning ska alltid framställas när en utlänning åtalas för utvisningsgrundande brott

Utvisning på grund av brott ska prövas efter talan av åklagare

Formellt sett kan frågan om utvisning på grund av brott prövas av allmän domstol oberoende av om åklagaren har framställt ett särskilt sådant yrkande. Domstolen kan alltså ta upp frågan om utvisning ex officio. För många domare lär det emellertid framstå som främmande att självmant ta initiativ till frågan om utvisning. Vanligen initieras utvisningsfrågan också av åklagaren.

Den nuvarande ordningen medför emellertid att det finns en risk för att varken åklagare eller domstol initierar frågan, trots att förutsättningarna för utvisning kan vara uppfyllda. Vidare utgör frågan om utvisning ett av de få kvarvarande inkvisitoriska inslagen i brottmålsprocessen. Eftersom ett beslut om utvisning inte sällan utgör en ingripande åtgärd för en utlänning som mot sin vilja tvingas lämna landet, framstår detta inslag som mindre lämpligt.

Mot bakgrund av detta anser utredningen att allmän domstol inte längre ska kunna initiera frågan om utvisning på grund av brott. I stället bör åklagare ges ensam behörighet att framställa yrkanden om utvisning på grund av brott. Av utlänningslagen ska därför framgå att yrkanden om utvisning på grund av brott prövas efter talan av åklagare.

Det införs en skyldighet för åklagare att yrka på utvisning när brottet är utvisningsgrundande

För att uppnå ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott och möjliggöra fler beslut om utvisning är det väsentligt att frågan om utvisning alltid prövas när brottet är utvisningsgrundande. Att frågan prövas utgör vidare en förutsättning för att likhetsprincipen – utländska medborgare emellan – ska kunna iakttas avseende frågan om utvisning. Det bör alltså inte vara tillfälligheter som avgör om frågan om utvisning aktualiseras. Att frågan prövas är relevant även ur ett brottsofferperspektiv, men också utifrån den skarpare syn som lagstiftaren med anledning av samhälls- och brottsutvecklingen på senare år redan manifesterat genom 2022 års skärpningar av utvisningsregelverket.

Mot bakgrund av detta bör det införas en skyldighet – en plikt – för åklagare att framställa ett yrkande om utvisning när brottet eller den samlade brottsligheten, varom åtal väcks, är utvisningsgrundande.

Brottet eller den samlade brottsligheten är utvisningsgrundande om påföljden som döms ut är strängare än böter. Om utlänningen tillhör en särskild personkategori och därmed omfattas av någon av de särskilda förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 4–7 §§ utlänningslagen, ska åklagaren framställa ett yrkande om utvisning endast om brottsligheten också är utvisningsgrundande enligt tillämplig bestämmelse.

För att bedöma om brottet är utvisningsgrundande ska åklagaren alltså ta ställning till om utlänningen kommer att dömas till en påföljd strängare än böter. Åklagaren ska dock inte göra någon bedömning av om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot. Den bedömningen åligger domstolen, i enlighet med skyldigheten att utreda utlännings personliga förhållanden. Genom att knyta åklagarens skyldighet till om brottet är utvisningsgrundande i stället för till att samtliga förutsättningar för utvisning ska vara uppfyllda, är risken mindre för att utvisningsfrågan inte aktualiseras trots att en sådan prövning varit befogad.

Om åklagaren bedömer att brottsligheten är utvisningsgrundande enligt de allmänna, och i tillämpliga fall de särskilda, förutsättningarna för utvisning ska ett yrkande om utvisning alltså framställas.

Beviljade uppehålls- och arbetstillstånd upphör att gälla när utlänningen utvisas på grund av brott

Vid ett beslut om utvisning på grund av brott förfaller utlännings eventuellt tidigare beviljade uppehålls- och arbetstillstånd. Detta är 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.

Konsekvenserna av ett beslut om utvisning på grund av brott behöver vara tydliga, inte minst för den enskilde. Utredningen föreslår därför att det ska framgå av utlänningslagen att utlännings beviljade uppehållstillstånd och arbetstillstånd upphör att gälla när ett beslut om utvisning på grund av brott vinner laga kraft, eller när

utlännningen avgett nöjdförklaring i frågan om utvisning och åklagaren medgett att verkställighet får ske.

Skärpta straff för vissa brott enligt 20 kap. utlänningslagen

Skärpt straffskala för olovliga vistelser i strid med ett återreseförbud på grund av brott

Att återvända till Sverige i strid med ett återreseförbud enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen är ett allvarligare brott än vad straffskalan – och därmed den faktiska straffmätningen – ger uttryck för. Utredningen föreslår därför att straffskalan för olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud på grund av brott skärps på så sätt att minimistraftet höjs, från fängelse till fängelse i sex månader, och att maximistraftet höjs, från fängelse i ett till två år.

En konsekvens av förslaget är att ett brott av normalgraden i praktiken ofta kommer att – mot bakgrund av brottets art och det nuvarande sättet för straffmätning – leda till utdömda straff om fängelse i sex månader. En annan konsekvens är att ett sådant brott kommer att vara utvisningsgrundande i högre utsträckning än i dag. I samband med att en utlänning lagförs för brott enligt bestämmelsen är det därmed sannolikt att utlännningen kommer att utvisas och meddelas ett nytt återreseförbud.

Vidare föreslås att den särskilda åtalsprövning som gäller vid ringa fall av olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud tas bort, och att straffskalan för ringa brott skärps på så sätt att maximistraftet höjs till fängelse i sex månader.

En höjning av minimi- och maximistraftet för brott av normalgraden och en höjning av maximistraftet för ringa fall innebär en skärpt syn på samtliga brott inom brottstypen. Ett höjt maximistraft för brott av normalgraden möjliggör vidare en mer nyanserad straffmätning för de mer allvarliga överträdelserna, såsom vid långvariga överträdelser av ett återreseförbud.

Skärpt straffskala för den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige

Bestämmelsen i 20 kap. 5 § utlänningslagen kan omfatta brottslighet av varierande allvarhetsgrad, allt från enstaka oaktsamma överträdelser till att utgöra en del av välplanerade brottsupplägg. Brottsligheten kan vara samhällsskadlig på sådant sätt att den, förutom att leda till undermåliga arbetsvillkor för den enskilde, också kan leda till snedvridning av konkurrensen mellan företag och till skatteundandragande. Att ha utlännningar som saknar rätt att vistas här eller föreskrivna tillstånd anställda kan, i vissa fall, utgöra en del av ett arbetslivskriminellt upplägg. Det kan även finnas kopplingar mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet.

Det är därmed motiverat att se allvarigare på framför allt uppsåtliga brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen. Utredningen föreslår därför att maximistraftet ska skärpas, när omständigheterna är försvårande, från fängelse i ett till två år. På så sätt möjliggörs en mer nyanserad straffmätning för de mer allvarliga gärningarna inom brottstypen.

Förslagens konsekvenser

Det strängare regelverk om utvisning på grund av brott som föreslås kommer sammantaget innebära en tydlig markering om att utlännningar som begår brott faktiskt riskerar utvisning.

Frågan om utvisning kommer att prövas i betydligt högre utsträckning än hittills, och sannolikt leda till betydligt fler beslut om utvisning. I vissa fall där det enligt internationell rätt krävs mycket starka skäl för att utvisning ska få ske, såsom vid utvisning av den som fötts i Sverige eller har vistats här sedan barndomen, är det dock inte säkert att utvisning kommer att kunna ske i större utsträckning än hittills. Detsamma gäller om utlännningen av annan anledning har en synnerligen stark anknytning till Sverige. Sveriges internationella åtaganden sätter i detta avseende miniminivån för när en utvisning bedöms proportionerlig, och i de fall allmän domstol redan i dag tangerar denna nivå, kan fler beslut om utvisning inte förväntas trots en ändrad lagstiftning.

Mot bakgrund av att utvisningsregelverkets tillämplighet är beroende av en rad skilda och samverkande faktorer, och då propor-

tionalitetsbedömningen i det enskilda fallet är avhängigt de specifika omständigheterna i målet, är det förenat med stora svårigheter att med någon form av träffsäkerhet uppskatta hur många fler brottsutvisade som förslagen kan leda till.

Till följd av att fler personer förväntas bli utvisade kommer förslagen sannolikt att medföra samhällsekonomiska besparingar på sikt. Förslagen kan dock förväntas att i närtid ge upphov till ökade kostnader för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och de allmänna domstolarna, såsom utredande och lagförande myndigheter, samt för Polismyndigheten, Migrationsverket och Kriminalvården, såsom verkställande och hindersprövande myndigheter. Förslagen kan också förväntas leda till ökade kostnader för Migrationsverket och Kriminalvården i övrigt, företrädesvis avseende fler placeringar i förvar och anstalt, samt ökade kostnader för staten avseende rättsliga biträden.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Åklagarens plikt att yrka utvisning ska tillämpas i ärenden där åtal väcks efter ikraftträdandet, även om brottsligheten begicks dessförinnan.

En avslutande reflektion

Bör det införas en mer effektiv processordning för prövning av frågan om utvisning?

Utredningens uppdrag innefattar att föreslå skärpningar av reglerna om utvisning inom ramarna för det nuvarande systemet, dvs. där frågan om utvisning på grund av brott prövas av allmän domstol.

Utredningens förslag innebär ett flertal skärpningar av utvisningsregelverket, inte minst genom en sänkt straffvärdegräns och en stramare proportionalitetsbedömning. Tillsammans med förslaget om att en åklagare ska vara skyldig att framställa ett yrkande om utvisning när brottet är utvisningsgrundande, kommer de föreslagna ändringarna sannolikt att medföra betydligt fler beslut om utvisning av utlänningar som begår brott.

De föreslagna ändringarna lär emellertid i närtid medföra betydande kostnader för berörda myndigheter, och därmed för samhället. Ändringarna innebär att utredande och lagförande myndigheter kommer att behöva avsätta betydande resurser för att hantera frågan om utvisning. En risk med detta är att den nuvarande kärnverksamheten, dvs. att utreda och lagföra brott samt hantera brottsvinster, påverkas negativt. Sedan 2022 års lagändringar ska allmän domstol inte heller ta hänsyn till det men en utvisning innebär vid straffmätningen eller valet av påföljd. Det tidigare uppenbara skälet för att utvisningsfrågan skulle hanteras av allmän domstol – och inte av annan myndighet – har därmed fallit bort. Vidare föreslår utredningen att frågan om verkställighetshinder inte längre ska prövas av allmän domstol utan av Migrationsverket.

Det finns därför anledning att lyfta blicken och fundera över det nuvarande systemets övergripande funktionalitet och effektivitet. Det nuvarande systemet är parallellt i det avseendet att beslut om utvisning kan fattas både av allmän domstol och i administrativ ordning. Frågan är därför om en genomgripande förändring av systemet bör övervägas. Det ingår alltså inte i uppdraget att överväga sådana förslag, men utredningen ser ändå ett värde i att frågeställningen formuleras och diskussionen initieras. Dessutom är det relevant mot bakgrund av att uppdraget innefattar att se över hur regelverket om utvisning på grund av brott dels kan skärpas, och därmed tydligare markera och innebära att utlänningar som begår brott riskerar utvisning, dels kan bli mer ändamålsenligt och effektivt.

Utredningen vill alltså föra fram en tankegång med innebörd att frågan om utvisning på grund av brott inte längre ska hanteras av åklagare och prövas av allmän domstol utan av annan myndighet, företrädesvis av Migrationsverket. En sådan förändring skulle totalt sett kunna innebära en mer effektiv och samhällsekonomiskt motiverad processordning än den nuvarande. Det skulle även kunna medföra en mer enhetlig och fullständig prövning av utlänningens rätt att vistas i Sverige.

Med denna idé i åtanke, lämnar utredningen förslagen om ett skärpt utvisningsregelverk som sammanfattats ovan.

Summary

The Inquiry's remit

The remit has included reviewing the regulations on expulsion for crimes and other related issues with the aim of creating stricter regulations that clarify and highlight that foreigners who commit crimes risk expulsion and enable significantly more expulsions. The remit has included four main parts:

1. To expand the possibilities for expulsion based on a crime, including that
 - crimes should be grounds for expulsion to a significantly greater extent than today,
 - obstacles to enforcement should no longer be taken into account when considering expulsion in general courts, and
 - re-entry bans should be longer, and that re-entry bans without a time limit should be more numerous.
2. To propose how prosecutors can be given an obligation to request expulsion when foreigners are charged with crimes that are grounds for expulsion.
3. To review the validity of existing residence and work permits in the event of expulsion due to a crime.
4. To review and in some cases tighten the penalties for crimes under Chapter 20 of the Aliens Act (2005:716).

A fundamental starting point in the implementation of the assignment has been to consistently consider the principle of proportionality and other general requirements for legal certainty, as well as to consider and respect Sweden's international obligations, including

the European Convention on Human Rights and the UN Convention on the Rights of the Child. Another starting point has been that the proposals submitted should be appropriate and effective.

A summary of the Inquiry's main considerations and proposals in the various parts of the assignment follows below.

Expanded possibilities for expulsion due to crimes

A review of the regulations on expulsion on the grounds of crime has recently been carried out by the *Inquiry on expulsion on the grounds of crime* (dir. 2020:44). This led to the introduction of a new Chapter 8 a in the Aliens Act on expulsion on the grounds of crime. The regulations entered into force on 1 August 2022 (hereinafter referred to as the 2022 amendments to the law). The Government has subsequently appointed the current *Inquiry on tightened regulations on expulsion on the grounds of crime* (dir. 2024:42).

The Inquiry's remit in this part has consisted of reviewing the regulations on expulsion due to crimes and examining and proposing how the regulations can be tightened so that it much more clearly marks and implies that foreigners who commit crimes risk expulsion. The assignment has also consisted of mapping the impact of the 2022 amendments to the law on the practice of the courts.

The impact of the 2022 amendments to the law on court practice

The purpose of the 2022 amendments to the law was to tighten the rules on expulsion due to crimes and make it possible to deport foreigners who commit crimes in more cases than before. The amendments mean, among other things, that expulsion due to the seriousness of the crime can take place at lower penalty values than before, that higher requirements are placed on the foreigner's establishment in Swedish society in order for expulsion not to occur, that the requirement for exceptional reasons for expulsion when the foreigner has resided in Sweden for a long time was removed, that the prohibition against deporting someone who came to Sweden at a young age in certain cases was removed and replaced with qualified requirements for expulsion, that the court will no longer take into account what expulsion may entail when sentencing and choosing

the penalty, and that re-entry bans will be longer and will begin to run on the day of departure.

The Inquiry's analysis of the impact of the 2022 amendments to the law on court practice has included a quantitative part, which relates to statistics on the number of expulsions requested and decisions on expulsion in district courts, and a more qualitative part, which relates to the impact of the tightening in decisions from the Courts of Appeal and the Supreme Court. One factor to consider when evaluating the 2022 amendments to the law is the limited time interval that has been possible to analyse.

Based on the statistics and review of a large number of higher court decisions reported in section 6.2, the Inquiry's assessment is that the current expulsion regulations are generally applied in the way that the legislator intended. Persons who were previously subject to a ban on expulsion or to special conditions are now deported in most cases. Even persons who are not subject to any qualifying requirements are deported at lower penalty values, whereby the courts generally appear to apply a strict connection assessment when weighing up interests. One of the purposes of the amendments, i.e. to enable the expulsion of foreigners who commit crimes to a greater extent than before, thus appears to have had an impact.

However, the 2022 amendments to the law have probably not had the quantitative impact that the legislator intended, at least not in the year immediately following the entry into force of the provisions. This may be partly due to the fact that the issue of expulsion is not always raised in criminal cases.

Stricter rules on expulsion due to crime

Starting points for stricter regulations

A natural starting point for the Inquiry's considerations and proposals, based on the remit, has been that the proposals should provide the conditions for general courts to decide on expulsion to a significantly greater extent than today. Another starting point has been that the proposals should be effective and appropriate. This means that the proposals should be clear and have the desired effect, i.e. significantly more decisions on expulsion due to crime.

It should be noted, however, that the application of the expulsion regulations presupposes that the perpetrator is not a Swedish citizen. The number of expulsion decisions that a stricter regulation may lead to is further dependent on several individual but also interacting factors that act with or against each other, such as the number of foreign citizens in Sweden, their propensity to commit crimes, the crimes they commit, as well as the perpetrators' connection to Sweden and the category of person they are classified as under the immigration legislation. These factors may in turn depend on other societal changes in Sweden as well as in the outside world.

Another starting point for the Inquiry's considerations and proposals has been that they should be compatible with Sweden's international obligations. These obligations mean that for certain categories of persons strict limitations apply to the possibilities of expulsion on the grounds of crime, which affects the conditions for being able to tighten the regulations. This starting point has also meant that no change is proposed in terms of how children's rights should be considered or assessed in connection with the issue of expulsion. In all cases where a child is affected by an expulsion decision or is themselves subject to expulsion, the best interests of the child should therefore be considered, investigated and reported on and given the same weight in the assessment as before.

Taking this into account, along with the requirements that follow from Sweden's international obligations in general, the starting point for the Inquiry's considerations and proposals has been to achieve significantly stricter expulsion regulations.

The general conditions for expulsion due to crime

Expulsion shall take place when the conditions are met

The requirement of law-abiding citizens applies equally to everyone in Sweden. However, only Swedish citizens have an unconditional right to reside here. It is not too high a requirement that a foreigner's right and security to reside in Sweden be conditioned on their not committing a crime.

The Inquiry therefore proposes that the general expulsion provision should state that expulsion shall take place – instead of may take place – if the conditions for expulsion are met. This makes it

clear that it is not optional for the court to decide on expulsion when the conditions are met, and that similar cases should be treated equally also in terms of expulsion. A stricter, uniform and predictable application of the expulsion regulations can then be achieved.

The change is also a reasonable consequence of the fact that prosecutors should be required to file a request for expulsion as soon as the crime is grounds for expulsion (see further below). The prosecutor should thus file a request for expulsion when the crime is grounds for expulsion, and the court should decide on expulsion when the conditions are met.

The regulation will thus constitute a clear signal to the individual, meaning that there is a real risk of expulsion if a crime is committed.

There is nothing to prevent a foreigner from being issued with several parallel expulsion orders. If the court determines that the conditions for expulsion are met, it shall order expulsion even if the alien has already been issued with an expulsion order by a general court or in an administrative procedure. This is essential so that the expulsion regulations can have the intended enhanced effect. It is also essential so that obstacles do not arise against the transfer of criminal enforcement to another country.

The requirement for a more severe penalty than a fine is retained

The requirement for proportionality, which follows from Swedish and international law and which must be taken into account when ranges of punishment are determined, lead to the conclusion that crimes that lead to fines should not be grounds for expulsion. Crime that is only minor or more trivial should therefore, as today, not be able to lead to expulsion in the criminal process.

The fact that a pecuniary penalty is not grounds for expulsion in a criminal case is also justified on procedural and socio-economic grounds. If every, or repeated, case of a pecuniary penalty was to lead to consideration of the question of expulsion, the system would be burdened to an extent that is not reasonable.

The fact that a fine-related crime does not constitute grounds for expulsion is also an important and well-balanced limitation on the prosecutor's obligation, according to the Inquiry's proposal, to

request expulsion as soon as the crime constitutes grounds for expulsion (see further below).

However, pecuniary penalties and especially repeated fines can lead to other types of consequences for the foreigner, such as difficulties in obtaining or renewing a residence permit or being granted Swedish citizenship. Pecuniary penalties can also be significant and taken into account in the criminal case if the issue of expulsion is up for consideration due to other more serious crimes.

Expulsion should be possible when the penalty is more severe than a fine

For expulsion due to a crime to take place, it is currently required that the foreigner be sentenced to a more severe penalty than a fine and that one of two additional conditions is met. Either there must be a concrete risk of recidivism, or the crime must have a penalty equivalent to imprisonment for at least six months or otherwise be of such a nature that the foreigner should not be allowed to remain in Sweden.

The development of crime in recent decades, including serious violent crime within criminal environments, is a very big problem in society. Other crimes are also common in criminal environments and drive the development of crime, such as property crimes, economic crimes and drug crimes. Even though there are both Swedish and foreign citizens among the people who commit such crimes, it is important that there are better opportunities for expulsion in cases of crime that drives the development of crime within criminal environments, but also when crimes are committed in other contexts.

The current requirement for a risk of recidivism, or that the crime must have a certain minimum penalty value or be of a certain nature, precludes in some cases expulsion even though the measure appears justified.

To enable significantly more expulsions of foreigners who commit crimes, a uniform penalty threshold for expulsion should be introduced that is independent of the risk of recidivism. The Inquiry proposes that expulsion should be possible already when the penalty imposed is more severe than a fine.

Crime is therefore grounds for expulsion to a significantly greater extent than today. This is particularly relevant for the types of

crime that drive crime development forward within criminal environments. A person who lacks the right to reside in Sweden, who lives outside regular society or otherwise has weak ties to it and who is convicted of, for example, assault, fraud, drug offenses or serious drunk driving to a short prison sentence or another alternative penalty more severe than a fine, should be able to be deported in the criminal case even if there is no risk of recidivism.

By lowering the penalty threshold to the minimum prison sentence, the rules on expulsion due to crime will also correspond better with the migration law regulations, which currently mean that deportation can occur in the case of less serious crime.

The proposal means that the nature of the crime and the risk of recidivism are no longer needed as independent grounds for expulsion. These circumstances should instead be considered when weighing the reasons for and against expulsion.

Expulsion should be possible in all types of action for the removal of a previously imposed penalty

Expulsion can currently also occur when the court, at the request of the prosecutor, remove a conditional sentence or probation that the foreigner has previously been sentenced to and sentences him to a different penalty. No reason has emerged to change this.

However, the Inquiry proposes that the provision be expanded to cover all types of sanctions that can be removed following an action by the prosecutor. Expulsion should therefore also be possible in cases involving the removal of, among other things, youth service, juvenile detention and juvenile supervision, if the sanction imposed is more severe than a fine.

This makes it possible to decide on expulsion in greater extent than today when a foreigner has failed to comply with a previously imposed penalty.

The weighing of the reasons for and against expulsion

The weighing of interests must be evident from the expulsion provision

When the general provision on expulsion on the grounds of a crime is changed so that the starting point is that expulsion shall take place, the balancing of interests that must be made to determine whether the decision is proportionate should also be stated in the provision. At present, the balancing is only indirectly stated in Chapter 8 a, Section 2 of the Aliens Act.

The Inquiry therefore proposes that it should be explicitly stated that expulsion should take place if the basic conditions are met and the reasons in favour of expulsion are stronger than the reasons against. It is sufficient that the reasons in favour of expulsion outweigh the reasons against for expulsion to take place. However, the balancing should be carried out at a generally stricter level.

The weighing of the reasons for and against expulsion should be done at a stricter level

The Swedish regulations on expulsion due to crimes have long included substantive provisions that have meant that the basic bar for expulsion has been high – at least relative to the requirements that follow from Sweden's international obligations.

To achieve stricter expulsion regulations and enable more expulsion decisions, the Inquiry proposes that the weighing of the reasons for and against expulsion should be carried out at a level that means that no more consideration is given to the reasons that speak against expulsion than is required by Sweden's international obligations. The obligations that are particularly relevant in this regard are rights guaranteed in the European Convention on Human Rights, in European union law and in the UN Convention on the Rights of the Child. In the court's assessment, it is therefore, to a greater extent than today, relevant to consider how these obligations have been interpreted by national and international courts, such as the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union. Expulsion should take place in all cases where the measure is deemed proportionate in relation to the international commitments.

At a general level, the meaning of these obligations can be summarised as follows: a careful and full assessment of the circumstances of each individual case is required to assess whether a decision on expulsion is proportionate. If a child is affected by the expulsion decision, this must be given special consideration and the assessment of the best interests of the child must be justified.

The criminality's penal value, nature and the risk of recidivism as grounds for expulsion

When assessing whether expulsion should take place, the balancing of interests should, just as today, include weighing the penal value and nature of the crime and the risk of continued crime as *reasons for expulsion* against relevant circumstances relatable to the foreigner's person as *reasons against expulsion*.

The criminality's penal value and nature as well as the risk of continued criminality shall continue to interact – with varying degrees of force based on the circumstances of the individual case – in the balancing of interests as grounds for expulsion.

However, the penal value and nature of the crime, as well as the risk of continued crime, should speak in favour of expulsion to a greater extent than today.

The criminality and nature of the crime should constitute a more weighty reason for expulsion than has been the case so far, partly due to the reduction in the level of criminality for when expulsion can take place, and partly due to the generally sharper view of crime in relation to the issue of expulsion, which is manifested by the proposal that expulsion should and not only may take place if the conditions are met.

If there is a risk of continued criminality, the risk itself speaks for expulsion beyond the strength of the criminality's penal value or nature. The Inquiry believes that there are good reasons to establish that a person who repeatedly abuses his right to reside in Sweden by committing a crime should have forfeited that right, even if the connection to Sweden is strong. Considering this, the risk of recidivism should constitute a stronger reason for expulsion than has been the case so far, especially in the case of flagrant recidivism.

The current criteria for a foreigner's connection to Sweden should not be changed

When assessing whether expulsion should take place the court shall, as before, consider the foreigner's connection to Sweden as a reason against expulsion. In the assessment, special consideration shall then be given to the extent to which the foreigner has established himself in Swedish society. If the foreigner has children in Sweden, the child's need for contact with him or her, how the contact has been and how it would be affected if the alien were expelled shall also be given special consideration. The foreigner's other family circumstances shall also be given special consideration.

The current regulation appears to be well-balanced, appropriate and comprehensive. No change in this respect is therefore proposed. As stated above, however, the balancing itself shall be carried out in such a way that no more consideration shall be given to the reasons that speak against expulsion than is required under Sweden's international obligations.

The overall balance of interests will in many cases result in a stricter assessment of the expulsion issue

The criminality, nature of the crime and the risk of recidivism should speak in favour of expulsion to a greater extent than has been the case so far. The balance of interests should also be carried out at a level that means that no more consideration should be given to the reasons that speak against expulsion than is required by Sweden's international obligations. Overall, this will in most cases result in a stricter assessment of the issue of expulsion than has been the case so far.

Expulsion of certain specific categories of persons

Offenders who came to Sweden before the age of 15 shall be assessed according to the general expulsion provision

Currently, a foreigner who came to Sweden before the age of 15 and who, when charges are brought, has resided here for at least five years may only be deported if the foreigner has committed a crime that carries a penalty equivalent to imprisonment for at least

two years or is otherwise of such a nature that he or she should not be allowed to remain in Sweden, or the foreigner has reoffended in such a way that he or she should not be allowed to remain.

The Inquiry proposes that the qualifying requirements for expulsion of foreigners who came to Sweden before the age of 15 be removed. Instead, a comprehensive assessment of the reasons for and against expulsion according to the general expulsion provision should also be made for this group. If the person being deported is a child, just as when a child is otherwise affected by an expulsion decision, the best interests of the child should be considered, investigated and the assessment of the best interests of the child justified.

*A new provision on the expulsion of persons
in need of subsidiary protection*

Foreigners who have been granted status as a person in need of subsidiary protection according to Chapter 4, Section 3 a of the Aliens Act do not have refugee status. For persons belonging to this category, the general conditions for expulsion therefore apply.

However, a foreigner's status declaration as a person in need of subsidiary protection cannot be revoked if the foreigner commits a crime that is certainly grounds for expulsion according to the general conditions, but which does not constitute a serious crime. In practice, this can mean that there are often obstacles to enforcing such a deportation decision.

To remedy this, the Inquiry proposes that a new provision be introduced that means that a foreigner who has status as a person in need of subsidiary protection shall only be expelled if the foreigner has committed a serious crime, or if there are serious reasons to assume that the foreigner constitutes a danger to society or the security of Sweden.

The provision on the expulsion of EEA citizens who have resided in Sweden for more than ten years is adapted to the requirements of European Union law

The Inquiry proposes that the special provision on the expulsion of EEA citizens who have resided in Sweden for the ten most recent years should only be applied if the foreigner's residence is continuous in the sense that follows from European Union law. In this way, the Swedish regulations are adapted not to be more favourable than what Union law requires. The provision is applicable to expulsion in administrative proceedings and in general courts on grounds of crime.

Longer and additional amounts of permanent re-entry bans

The penal value as the basis for the length of the re-entry ban

According to the current provision, the length of the re-entry ban shall be determined based on the total penal value of the crime. This is a suitable starting point that should be retained.

Furthermore, if the penal value corresponds to imprisonment for less than one year, the re-entry ban shall normally be determined to five years. If it corresponds to imprisonment for one year or more but not two years, the re-entry ban shall normally be determined to ten years. In the case of higher penal values, the re-entry ban shall normally not be time limited.

The Inquiry's remit has included analysing and proposing how the provisions on the length of the re-entry ban can be tightened so that the bans become longer, and that bans without a time limit – to the greatest extent possible – are issued in more cases than today.

The Inquiry's assessment is that it is not possible to state in general terms to what extent it is possible to impose permanent re-entry bans. When rights under Sweden's international obligations are raised in the case of expulsion, such as the right to respect for private or family life, it is clear from the case law of the European Court of Human Rights that a careful and comprehensive assessment of the circumstances must be made in each individual case, whereby the length of the re-entry ban is important for whether an otherwise strict assessment should still be considered proportionate. It is therefore up to the application of the law to determine in

the individual case where the lower limit for issuing a permanent re-entry ban is.

However, a strict basic regulation is not something that conflicts with Sweden's international obligations. The Inquiry therefore proposes tightening up the current provision as follows.

- If the penal value corresponds to imprisonment for less than six months, the re-entry ban shall normally be set at five years.
- If the penal value corresponds to imprisonment for six months or more but not more than imprisonment for one year and six months, the re-entry ban shall normally be set at ten years.
- In the case of higher penalty values, the re-entry ban shall normally not be time limited.

The adjustments mean that longer and more permanent re-entry bans will likely be set. For example, permanent re-entry bans will as a starting point be able to be issued in the case of crimes such as aggravated assault and robbery.

The possibilities to deviate from the adjusted scale should not be tightened

The current provision means that the court, as a reason for determining a longer re-entry ban than the total penalty value of the crime entails, may consider the nature of the crime and the risk that the foreigner will commit further crime. As a reason for determining a shorter re-entry ban, the court may consider the foreigner's connection to Sweden and other special circumstances attributable to the foreigner. The provision means that when the expulsion leads to a more significant harm for the foreigner, this shall affect the length of the ban in a mitigating direction.

There is no reason to change the circumstances that the court may consider when determining the length of the re-entry ban. The court's scope to take into account the circumstance of the individual case is also of crucial importance for the regulatory framework to lead to assessments that meet the requirements arising from Sweden's international obligations, and especially if the basic ban periods are tightened in accordance with the proposal above.

This leads to the conclusion that the ban period – based on the tightened regulation according to the proposal above – should continue to be determined based on a comprehensive and nuanced assessment of what the foreigner is guilty of and be proportionate to the consequences that the ban has for the foreigner and his or her family members. However, the provision should be clarified in terms of language, so that it is clear which circumstances the court may consider in aggravating or mitigating directions when determining the length of the re-entry ban.

General courts should no longer consider obstacles to enforcement when examining the question of expulsion

According to current regulations, the general court must consider whether there are obstacles to enforcement and refrain from deciding on expulsion if such a permanent obstacle exists. The court's assessment is not infrequently made long before enforcement is relevant. There is hence a risk that the court will reject an application for expulsion even though it later turns out that such a decision could have been enforced.

Considering this, the Inquiry proposes that general courts should no longer take into account obstacles to enforcement when examining the question of expulsion on the grounds of a crime. Instead, the Swedish Migration Agency, which is an expert authority in this regard, should examine the question of obstacles to enforcement if necessary. The question should be examined in accordance with the current procedural rules under Chapter 12 of the Aliens Act.

A request for expulsion must always be made when a foreigner is charged with an offence that gives grounds for expulsion

Expulsion on the grounds of a crime must be tried after an application by the prosecutor

Formally, the question of expulsion on the grounds of a crime can be tried by a general court regardless of whether the prosecutor has made such a request. The court can therefore raise the question of

expulsion *ex officio*. However, it is not common amongst judges to raise the question of expulsion on their own initiative. The question of expulsion is usually initiated by the prosecutor.

However, the current system means that there is a risk that neither the prosecutor nor the court will initiate the question, even though the conditions for expulsion may be met. Furthermore, the question of expulsion is one of the few remaining inquisitorial elements in the criminal trial procedure. Since a decision on expulsion often constitutes an interventionist measure for a foreigner who is forced to leave the country against his or her will, this element appears less appropriate.

Considering this, the Inquiry deems that general courts should no longer be able to initiate the issue of expulsion on the grounds of a crime. Instead, prosecutors should be given sole authority to submit requests for expulsion on the grounds of a crime. The Aliens Act should therefore state that requests for expulsion on the grounds of a crime are tried following a request by a prosecutor.

A new obligation for prosecutors to request expulsion when the crime is grounds for expulsion

To achieve a stricter framework of regulations on expulsion due to a crime and to enable more such decisions, it is essential that the issue of expulsion is always raised when the crime is grounds for expulsion. The fact that the issue always shall be considered is also a prerequisite for the principle of equality – between foreign citizens – to be observed regarding the issue of expulsion. Coincidences shall not determine whether the issue of expulsion is raised. The fact that the issue always is considered is also relevant from a crime victim perspective, but also based on the sharper view that the legislator, due to social and criminal developments in recent years, has already manifested through the 2022 amendments to the law.

Considering this background, an obligation – a duty to request expulsion – should be introduced for prosecutors to submit a request for expulsion when crime for which prosecution is being brought is grounds for expulsion.

The crime or the aggregate of crimes is grounds for expulsion if the penalty imposed is more severe than a fine. If the foreigner belongs to a special category of persons and is thus covered by one of

the special conditions for expulsion according to Chapter 8 a, Sections 4–7 of the Aliens Act, the prosecutor shall submit a request for expulsion only if the crime is also grounds for expulsion according to the applicable provision.

To assess whether the crime is grounds for expulsion, the prosecutor shall therefore take a position on whether the foreigner will be sentenced to a penalty more severe than a fine. However, the prosecutor shall not make any assessment of whether the reasons for expulsion are stronger than the reasons against. That assessment is incumbent on the court, in accordance with the obligation to investigate the foreigner's personal circumstances. By linking the prosecutor's obligation to whether the crime is grounds for expulsion instead of to all the conditions for expulsion being met, there is less risk that the expulsion issue will not be raised even though such an assessment can be justified.

If the prosecutor assesses that the crime is grounds for expulsion according to the general, and where applicable the special, conditions for expulsion a request for expulsion must be made.

Residence and work permits granted cease to be valid when the foreigner is expelled due to a crime

In the event of a decision to expel the foreigner due to a crime, any previously granted residence and work permits of the foreigner expire. This is not regulated in the Aliens Act and no decision is made to revoke the permit in connection with a decision to expel the foreigner due to a crime.

The consequences of a decision to expel the foreigner due to a crime need to be clear, not least for the individual. The Inquiry therefore proposes that it should be stated in the Aliens Act that the foreigner's granted residence and work permits cease to be valid when a decision to expel the foreigner due to a crime becomes legally binding, or when the foreigner has submitted a declaration of satisfaction regarding the question of expulsion and the prosecutor has agreed that enforcement may take place.

Increased penalties for certain crimes under Chapter 20 of the Aliens Act

Increased penalty scale for illegal stay in violation of a re-entry ban due to a crime

Returning to Sweden in violation of a re-entry ban according to Chapter 20, Section 2 of the Aliens Act is a more serious crime than the penalty scale – and thus the actual sentencing – expresses. The Inquiry therefore proposes that the penalty scale for illegal stay in violation of a re-entry ban due to a crime be increased in such a way that the minimum penalty is increased from imprisonment to imprisonment for six months, and that the maximum penalty is increased from imprisonment for one to two years.

A consequence of the proposal is that a crime of the normal degree will in practice often – considering the nature of the crime and the current method of sentencing – lead to sentences of six months imprisonment. Another consequence is that such an offence will be grounds for expulsion to a greater extent than today. In connection with a foreigner being prosecuted for an offence under the provision, it is therefore likely that the foreigner will be deported and issued with a new re-entry ban.

Furthermore, it is proposed that the prosecution subject to special consideration, that applies to minor cases of unlawful stay in violation of a re-entry ban, be removed and that the penalty scale for minor offences be tightened in such a way that the maximum penalty is increased to six months' imprisonment.

An increase in the minimum and maximum penalty for offences of the normal degree and an increase in the maximum penalty for minor cases means a stricter view of all offences within the crime type. An increased maximum penalty for offences of the normal degree also enables a more nuanced sentencing for the more serious offences, such as long-term breaches of a re-entry ban.

Stricter penalty scale for those who employ a foreigner who does not have the right to reside in Sweden

The provision in Chapter 20, Section 5 of the Aliens Act can cover crime of varying severity, ranging from single negligent violations to being part of well-planned criminal schemes. The crime can be harmful to society in such a way that, in addition to leading to sub-standard working conditions for the individual, it can lead to distortion of competition between companies and to tax evasion. Having foreigners who do not have the right to reside or the prescribed permits employed can, in certain cases, constitute part of a work-related crime scheme. There may also be links between work-related crime and organised crime.

It is therefore justified to take a more serious view of intentional crimes under Chapter 20, Section 5 of the Aliens Act. The Inquiry therefore proposes that the maximum penalty be increased, when the circumstances are aggravating, from one to two years in prison. This will enable a more nuanced sentencing for the more serious acts within the crime type.

The consequences of the proposals

The stricter regulations on expulsion due to crimes that the Inquiry proposes will, overall, mean a clear indication that foreigners who commit crimes risk expulsion.

The issue of expulsion will be examined to a significantly greater extent than before and will likely lead to significantly more decisions on expulsion. However, in certain cases where according to international law very strong reasons are required for expulsion to take place, such as the expulsion of someone who was born in Sweden or has lived here since childhood, it is not certain that expulsion will be able to take place to a greater extent than before. The same applies if the foreigner has a particularly strong connection to Sweden for other reasons. Sweden's international obligations in this regard set the minimum level for when an expulsion is deemed proportionate, and in cases where general courts already touch on this level today, more decisions on expulsion cannot be expected despite the regulatory change.

Given that the applicability of the expulsion regulations depends on several different and interacting factors, and since the propor-

tionality assessment in the individual case depends on the specific circumstances of the case, it is associated with great difficulties to estimate with any degree of accuracy how many more expulsions the proposals may lead to.

As a result of the fact that more people are expected to be expelled, the proposals will likely result in socio-economic savings in the long term. However, the proposals can soon be expected to give rise to increased costs for the Swedish Police Authority, the Swedish Prosecution Authority, the Swedish Economic Crime Authority and the general courts, as investigating and prosecuting authorities, and for the Swedish Police Authority, the Swedish Migration Agency and the Swedish Prison and Probation Service, as executing and examining authorities. The proposals can also be expected to lead to increased costs for the Swedish Migration Agency and the Swedish Prison and Probation Service in general, primarily in terms of more placements in detention and institutions, as well as increased costs for the state in terms of legal counsel.

Entry into force and provisional regulations

The proposals shall enter into force on 1 January 2027. The prosecutor's obligation to request expulsion shall apply in cases where prosecution is brought after entry into force, even if the crime was committed before that date.

A final reflection

Should a more efficient procedure be introduced for examining the issue of expulsion due to crime?

The Inquiry's remit includes proposing tightening up the rules on expulsion within the framework of the current system, i.e. where the issue of expulsion due to a crime is examined by a general court.

The Inquiry's proposal entails several tightening up of the expulsion regulations, not least through a lowered penalty threshold and a stricter proportionality assessment. Together with the proposal that a prosecutor should be obliged to submit a request for expulsion when the crime is grounds for expulsion, the proposed

changes will likely result in significantly more decisions on expulsion of foreigners who commit crimes.

However, the proposed changes are likely to entail significant costs in the near future for the authorities and other actors concerned, and thus for society. The changes mean that investigative and law enforcement authorities will need to allocate significant resources to handle the issue of expulsion. There is thus a risk that the current core businesses, i.e. to investigate and prosecute crimes and handle criminal proceeds, are negatively affected. Since the 2022 amendments to the law, the general court will not either take into account the harm an expulsion means when sentencing or choosing a penalty. The previously obvious reason why the expulsion issue should be handled by the general court – and not by another authority – has thus disappeared. Furthermore, the Inquiry proposes that the issue of obstacles to enforcement should no longer be examined by the general court but by the Swedish Migration Agency.

There are eligible reasons to reflect on the overall functionality and efficiency of the current system. The system is parallel in that decisions on expulsion can be made both by the general court and in administrative order. The question is whether a comprehensive change to the system should be considered. It is not part of the remit to consider such proposals, but the Inquiry still sees value in formulating the issue and initiating the discussion. In addition, it is relevant since the remit includes reviewing how the regulations on expulsion due to crime can be tightened and more effective, and thereby more clearly mark and imply that foreigners who commit crimes risk expulsion.

The Inquiry therefore wants to put forward a line of thought that means that the issue of expulsion due to crime should no longer be handled by prosecutors and examined by general courts but by another authority, preferably by the Swedish Migration Agency. Such a change could overall mean a more efficient and economically justifiable procedural order than the current one, including a comprehensive and complete examination of the foreigner's right to reside in Sweden.

With this idea in mind, the Inquiry submits the proposals for a tightened expulsion regulation summarized above.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)¹

dels att 8 a kap. 3 och 5 §§ ska upphöra att gälla och att det ska införas en ny paragraf, 8 a kap. 5 §, och närmast före 8 a kap. 5 § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att 8 kap. 14 §, 8 a kap. 1, 2, 4, 6–8, 11 och 14 §§, 12 kap. 17 § samt 20 kap. 2 och 5 §§ ska ha följande rubriker och lydelse, och att det närmast före rubriken till 8 a kap. 4 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

14 §²

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om det är särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

En EES-medborgare som är barn får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

En EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren får utvisas enligt 11 § endast om beslutet är oundgängligen nöd-

En EES-medborgare som har vistats *sammanhängande* i Sverige under de tio närmast föregående åren får utvisas enligt 11 § endast om beslutet är oundgängligen

¹ Senaste lydelse av 8 a kap. 3 och 5 §§ 2022:1015.

² Senaste lydelse 2022:1015.

vändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

8 a kap.

1 §³

En utlänning får utvisas ur Sverige om han eller hon döms för brott till en strängare påföljd än böter, eller om en domstol undanröjer en *villkorlig dom eller skyddstillsyn* som utlänningen har dömts till och dömer till en *annan* påföljd, och

1. 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

2. 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.

I 4–7 §§ finns särskilda bestämmelser om utvisning av personer som tillhör vissa personkategorier.

En utlänning *ska* utvisas ur Sverige om han eller hon döms för brott till en strängare påföljd än böter, eller om en domstol undanröjer en *påföljd* som utlänningen har dömts till och dömer till en *strängare* påföljd *än böter*, och *skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot*.

I 4–7 §§ finns särskilda bestämmelser om utvisning av personer som tillhör vissa personkategorier. *Den som omfattas av en sådan bestämmelse ska utvisas enligt första stycket endast om de i bestämmelsen angivna förutsättningar också är uppfyllda.*

³ Senaste lydelse 2022:1015.

2 §⁴

Vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas enligt 1 § 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.*

Vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas enligt 1 § ska domstolen *som skäl för utvisning ta hänsyn till brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet, och som skäl mot utvisning* ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige.

Vid bedömningen av utlänningens anknytning till Sverige ska 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.

⁴ Senaste lydelse 2022:1015.

*Särskilda förutsättningar för
utvisning*

Flyktingar och vissa andra skyddsbehövande ^{4 §⁵} *Flyktingar och vissa andra skyddsbehövande*

En utlänning som är flykting och som behöver en fristad i Sverige *får* utvisas enligt 1 § endast om

1. utlänningen har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i Sverige, eller

2. utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta med sådan verksamhet här.

Första stycket gäller också för en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. eller uppehållstillstånd enligt 22 kap.

En utlänning som är flykting och som behöver en fristad i Sverige *ska* utvisas enligt 1 § endast om

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.

*5 §
Alternativt skyddsbehövande*

En utlänning som har status som alternativt skyddsbehövande och som behöver en fristad i Sverige ska utvisas enligt 1 § endast om

1. utlänningen har begått ett grovt brott, eller

2. det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet.

⁵ Senaste lydelse 2022:1015.

6 §⁶

EES-medborgare och vissa andra utlänningar

EES-medborgare och vissa andra utlänningar

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 *ska* utvisas enligt 1 § endast om det sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Det som sägs i 8 kap. 12–14 §§ om utvisning enligt 8 kap. 11 § gäller även vid prövningen av utvisning enligt denna paragraf.

Första och andra styckena gäller även för en utlänning som har beviljats uppehållsstatus i Sverige eller i övrigt utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU.

7 §⁷

Varaktigt bosatta

Varaktigt bosatta

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 *ska* utvisas enligt 1 § endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. I detta ligger att ekonomiska syften inte får ligga till grund för beslutet.

När en domstol överväger om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt ska utvisas ska den ta hänsyn till hur länge utlänningen har varit bosatt i Sverige, hans eller hennes ålder, följderna av en utvisning för 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.

⁶ Senaste lydelse 2022:1015.

⁷ Senaste lydelse 2022:1015.

Behörig domstol

Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet.

Återreseförbudets längd ska bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. Om detta motsvarar fängelse i mindre än *ett år* ska återreseförbudet normalt bestämmas till fem år. Motsvarar det fängelse i *ett år* eller mer men inte *två* år ska återreseförbudet normalt bestämmas till tio år. Vid högre straffvärden ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas.

Som skäl för att *bestämma* återreseförbudets längd *på ett annat sätt än som sägs i första stycket* får domstolen beakta brottslighetens karaktär och risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet. *Domstolen får också* ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige

8 §⁸**Talan om utvisning och behörig domstol**

Utvisning på grund av brott *prövas efter talan av åklagare och* beslutas av den domstol som handlägger brottmålet.

En åklagare ska framställa ett yrkande om utvisning om brottsligheten är utvisningsgrundande enligt 1 §.

11 §⁹

Återreseförbudets längd ska bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. Om detta motsvarar fängelse i mindre än *sex månader* ska återreseförbudet normalt bestämmas till fem år. Motsvarar det fängelse i *sex månader* eller mer men inte *ett år och sex månader* ska återreseförbudet normalt bestämmas till tio år. Vid högre straffvärden ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas.

Som skäl för att *skärpa* återreseförbudets längd får domstolen beakta brottslighetens karaktär och risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet. *Som skäl för att mildra återreseförbudets längd får domstolen* ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige och andra

⁸ Senaste lydelse 2022:1015.

⁹ Senaste lydelse 2022:1015.

och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till honom eller henne.

särskilda omständigheter som är hänförliga till honom eller henne.

Uppehållstillstånd och upphävande av utvisningsbeslut

14 §¹⁰

Uppehålls- och arbetstillstånd, verkställighet och upphävande av utvisningsbeslut

En utlännings uppehållstillstånd och arbetstillstånd upphör att gälla

1. när ett beslut om att utlännningen ska utvisas enligt detta kapitel får laga kraft, eller

2. när utlännningen avgett nöjdförklaring enligt 15 kap. 1 § avseende ett sådant beslut och åklagaren medgett att verkställighet får ske.

Bestämmelser om uppehållstillstånd för den som har utvisats enligt detta kapitel finns i 12 kap. Där finns också regler om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut.

Bestämmelser om *verkställighet* och uppehållstillstånd för den som har utvisats enligt detta kapitel finns i 12 kap. Där finns också regler om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut.

12 kap.

17 §¹¹

Om en annan myndighet än Migrationsverket ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och denna myndighet finner att den inte kan verkställa beslutet eller att den behöver ytterligare besked, ska myndigheten underrätta Migrationsverket. Detsamma gäller om utlännningen hos myndigheten åberopar att det finns sådana hinder som avses i 1, 2 eller 3 § mot verkställigheten eller det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder.

Migrationsverket ska i sådana fall ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder.

¹⁰ Senaste lydelse 2022:1015.

¹¹ Senaste lydelse 2020:939.

Om en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas ska Migrationsverket beakta om utlänningsen på grund av bestämmelserna i detta kapitel inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs.

Om en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem ska verkställas mer än två år efter det att avgörandet meddelades, ska Polismyndigheten innan beslutet verkställs utreda om de omständigheter som låg till grund för beslutet har ändrats. Om det vid utredningen kommer fram att omständigheterna har ändrats på ett sådant sätt att utvisningsbeslutet inte längre bör gälla, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket som med ett eget yttrande ska lämna över ärendet för prövning enligt 16 d § till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i fråga om upphävande av utvisningsbeslutet hade kunnat överklagas. Utvisningsbeslutet får i sådant fall inte verkställas innan migrationsdomstolen har avgjort ärendet.

Det som anges i *tredje* stycket gäller även efter beslut om utvisning på grund av brott 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.

Det som anges i *fjärde* stycket gäller även efter beslut om utvisning på grund av brott 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.

20 kap.

2 §¹²

Till fängelse i högst *ett* år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppsåtligen uppehåller sig i Sverige fastän han eller hon enligt ett

Till fängelse i *lägst sex månader och* högst *två* år eller, om brottet är ringa, till böter *eller fängelse i högst sex månader* döms en utlänning som uppsåtligen

¹² Senaste lydelse 2022:1015.

verkställt beslut om utvisning enligt 8 a kap. inte har haft rätt att återvända hit.

uppehåller sig i Sverige fastän han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 8 a kap. inte har haft rätt att återvända hit.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte om utlänningen har flytt hit av skäl som avses i 4 kap. 1, 2 eller 2 a §.

I ringa fall ska åtal för brott enligt första stycket inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

5 §¹³

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst *ett* år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning anställd, om utlänningen

1. inte har rätt att vistas i Sverige, eller

2. har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.

I fråga om påförande av särskild avgift gäller 12–14 §§.

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst *två* år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning anställd, om utlänningen

1. inte har rätt att vistas i Sverige, eller

2. har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Tidigare lydelse av 8 a kap. 8 § gäller för åtal som väckts före ikraftträdandet.

¹³ Senaste lydelse 2013:646.

1.2 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 10 § utlänningsförordningen (2006:97) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

10 §¹

Om det uppkommer en fråga om utvisning enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) av en utlänning ska

1. domstolen inhämta yttrande från Migrationsverket, om det kan antas att det finns hinder mot verkställighet av en utvisning,

2. Migrationsverket på begäran av domstolen, åklagaren eller Kriminalvården lämna upplysningar om vad som framkommit om utlänningens familjeförhållanden i ett ärende enligt utlänningslagen hos Migrationsverket.

Om det uppkommer en fråga om utvisning enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) av en utlänning ska Migrationsverket på begäran av domstolen, åklagaren eller Kriminalvården lämna upplysningar om vad som framkommit hos Migrationsverket om utlänningens vistelse och rätt att uppehålla sig i Sverige, anknytning till och etablering i Sverige samt familjeförhållanden.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Tidigare lydelse gäller för brott som begåtts före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2022:1018.

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

5. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

3. se till att utlänningar som begår utvisningsgrundande brott blir föremål för utvisning,

4. tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter,

5. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, och

6. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2024:1323.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Myndigheten ska

1. se till att personer som begår ekonomiska brott blir föremål för brottsutredning och lagföring,

2. arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet,

3. se till att utlännningar som begår utvisningsgrundande ekonomiska brott blir föremål för utvisning,

3. tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter,

4. tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter,

4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, och

5. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten, och

5. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

6. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2024:1324.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

En grundlig översyn av regelverket om utvisning på grund av brott har i närtid genomförts av *Utredningen om utvisning på grund av brott* (dir. 2020:44). Utredningens förslag ledde till införandet av ett nytt 8 a kap. i utlänningslagen (2005:716) om utvisning på grund av brott. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 augusti 2022.

Regeringen har därefter tillsatt den nu aktuella *Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott*. Direktiven bifogas som bilaga 1.

Uppdraget har innefattat att 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. Med denna utgångspunkt har uppdraget omfattat fyra huvudsakliga delar:

- att utöka möjligheterna till utvisning på grund av brott,
- att föreslå hur åklagare kan ges en skyldighet att yrka på utvisning när utlänningar åtalas för brott som är utvisningsgrundande,
- att se över giltigheten av befintliga uppehålls- och arbetstillstånd vid utvisning på grund av brott, och
- att skärpa straffen för vistelser i strid med ett återreseförbud på grund av brott och i övrigt se över straffskalorna i 20 kap. utlänningslagen.

I samtliga delar har det ingått att lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Utökade möjligheter till utvisning på grund av brott

Den första delen av uppdraget har bestått i att göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott och analysera och föreslå hur regelverket kan skärpas så att det på ett mycket tydligare sätt markerar och innebär att utlänningar som begår brott riskerar utvisning. Uppdraget har i denna del sammanfattningsvis bestått i att

- kartlägga vilket genomslag de skärpningar av regelverket om utvisning på grund av brott som trädde i kraft den 1 augusti 2022 har fått i domstolarnas praxis,
- analysera och föreslå hur regelverket kan skärpas så att brott är utvisningsgrundande i betydligt högre utsträckning än i dag, i syfte att möjliggöra betydligt fler beslut om utvisning på grund av brott,
- analysera och föreslå hur bestämmelserna om avvägningen mellan skälen för och emot utvisning bör vara utformade så att inte mer hänsyn tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt internationella åtaganden,
- analysera och föreslå hur de särskilda kraven för utvisning av utlänningar som kom till Sverige innan de fyllt 15 år kan tas bort,
- analysera och föreslå hur bestämmelserna om återreseförbudens längd kan skärpas så att förbuden blir längre, och att återreseförbud utan tidsbegränsning meddelas i fler fall än i dag,
- analysera och föreslå hur regelverket kan ändras så att domstolarna vid prövningen av utvisningsfrågan inte tar hänsyn till hinder mot verkställighet, och
- ta ställning till om, och i så fall hur, särskilda bestämmelser om utvisning av utlänningar som har status som alternativt skyddsbehövande ska införas.

En grundläggande utgångspunkt vid genomförandet av uppdraget har varit att genomgående beakta principen om proportionalitet och andra allmänna krav på rättssäkerhet samt beakta och respektera Sveriges internationella åtaganden. En annan utgångspunkt har varit att förslagen som lämnas ska vara ändamålsenliga och effektiva.

En skyldighet för åklagare att yrka på utvisning

Den andra delen av uppdraget har bestått i att tydliggöra åklagarens funktion när en utlänning åtalas för brott som är utvisningsgrundande. Närmare bestämt har uppdraget i denna del varit att

- analysera och föreslå hur åklagare kan ges en skyldighet att yrka på utvisning när utlänningar åtalas för brott som är utvisningsgrundande.

Upphålls- och arbetstillstånd vid utvisning på grund av brott

Den tredje delen av uppdraget har bestått i att se över giltigheten av befintliga uppehålls- och arbetstillstånd så att konsekvenserna av ett beslut om utvisning på grund av brott är tydliga, inte minst för den enskilde. Uppdraget har i denna del därför varit att

- analysera och föreslå hur det uttryckligen kan framgå av utlänningslagen att beviljade uppehålls- och arbetstillstånd inte längre ska gälla med anledning av ett beslut om utvisning på grund av brott.

Skärpta straff för vistelser i strid med ett återreseförbud

Den fjärde och sista delen av uppdraget har innefattat att se över straffskalorna för vistelser i strid med ett återreseförbud på grund av brott. Närmare bestämt har uppdraget i denna del varit att

- analysera och föreslå hur straffskalan för brottet vistelse i strid med ett återreseförbud av normalgraden kan skärpas med utgångspunkten att minimistraftet ska vara fängelse i sex månader,
- analysera och föreslå hur straffskalan för brottet vistelse i strid med återreseförbud, ringa brott, kan skärpas,
- ta ställning till om bestämmelsen om särskild åtalsprövning för ringa fall av sådant brott ska tas bort, och
- ta ställning till om straffskalorna för andra brott i 20 kap. utlänningslagen behöver ändras.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i maj 2024 och har bedrivits i nära samarbete med expertgruppen. Sammanlagt har fem expertgruppsmöten hållits. Därutöver har utredaren och sekreteraren haft löpande kontakter med experterna under hand.

Utredningen har under arbetet inhämtat statistik och andra uppgifter från bland annat Brottsförebyggande rådet (Brå), Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården.

Utredningen har också, tillsammans med Utvecklingscentrum vid Åklagarmyndigheten, gått igenom och kartlagt ett stort antal hovrättsavgöranden som avser utvisning på grund av brott.

Utredningen har vidare haft fortlöpande kontakt med ett flertal andra pågående statliga utredningar i syfte att, när det varit möjligt, beakta deras uppdrag och utgångspunkter vid utredningens överväganden och förslag.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i 13 kapitel. Författningsförslagen finns i kapitel 1. Utredningens uppdrag beskrivs i detta kapitel men till viss del även i kapitel 5–10.

De nuvarande förutsättningarna för utvisning på grund av brott beskrivs i kapitel 3 medan verkställighetsförfarandet beskrivs i kapitel 4.

I kapitel 5 redogör utredningen för en tankegång med innebörd att frågan om utvisning på grund av brott i sin helhet bör överföras till Migrationsverket. Att lämna ett sådant förslag ingår emellertid inte i utredningens uppdrag.

I kapitel 6–9 redogör utredningen för sina överväganden och förslag i fråga om utvisning på grund av brott. I kapitel 6 redovisas därmed en kartläggning av genomslaget av 2022 års lagändringar i domstolarnas praxis. I samma kapitel finns också utredningens överväganden och förslag avseende ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. I kapitel 7 redogör utredningen för sina överväganden och förslag i fråga om allmän domstol ska beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning. I kapitel 8 redovisas utredningens överväganden och förslag i fråga om att införa en skyl-

dighet för åklagare att yrka på utvisning när brottet är utvisningsgrundande. I kapitel 9 redovisas utredningens överväganden och förslag avseende befintliga uppehålls- och arbetstillstånd vid utvisning på grund av brott.

I kapitel 10 redogör utredningen för sina överväganden och förslag i fråga om skärpta straff för brott enligt 20 kap. utlänningslagen.

I kapitel 11 och 12 beskrivs utredningens överväganden och förslag i fråga om datum för ikraftträdande och övergångsbestämmelser samt förslagens konsekvenser.

Författningskommentaren finns i kapitel 13.

3 Förutsättningarna för utvisning på grund av brott

3.1 Kapitlets innehåll och omfattning

I utredningens uppdrag ingår att göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott och analysera hur regelverket kan skärpas. I detta kapitel beskrivs de nuvarande förutsättningarna för utvisning på grund av brott. En kortfattad beskrivning ges även av rätten att vistas i Sverige.

En grundlig översyn av regelverket har, som ovan nämnts, i närtid genomförts av Utredningen om utvisning på grund av brott. I juni 2021 lämnade den utredningen betänkandet *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk* (SOU 2021:61) till regeringen. I betänkandet finns en redogörelse för den svenska utlänningslagstiftningens innehåll och utveckling i fråga om utvisning på grund av brott; från sent 1800-tal till 2005 års utlänningslag (se betänkandets kapitel 3.2). I betänkandet finns också en utförlig redogörelse för Sveriges internationella åtaganden och för de tidigare bestämmelserna i 8 a kap. utlänningslagen om utvisning på grund av brott, som gällde fram tills de nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 augusti 2022. Vidare finns en beskrivning av hur utvisning på grund av brott regleras i Norge, Finland, Danmark, Tyskland och Nederländerna (se betänkandets kapitel 3.3, 3.4 och 4).

Syftet med redogörelsen i detta kapitel är att klargöra förutsättningarna för utvisning på grund av brott, med tyngdpunkt i det regelverk som har anknytning till de specifika delfrågor som uppdraget omfattar.

3.2 Kort om utvisningsinstitutet

Endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Den rätten är grundlagsskyddad och innebär att ingen svensk medborgare får landsförvisas eller hindras från att resa in i landet (2 kap. 7 § första stycket regeringsformen). En utländsk medborgare kan varken enligt svensk lag eller internationella rättsregler göra anspråk på att vara likställd en svensk medborgare i detta avseende. Vissa kategorier av utlänningar har dock tillerkänts en mycket långtgående rätt att uppehålla sig och stanna i Sverige. Detta är bland annat fallet med flyktingar och andra skyddsbehövande samt EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Utlänningars rätt att vistas i Sverige regleras till stor del i utlänningslagen (2005:716). Med utlänning enligt utlänningslagen avses den som inte är svensk medborgare. Lagen gäller alltså både den som är medborgare i ett annat land och den som saknar medborgarskap, dvs. är statslös. Den som har både svenskt och utländskt medborgarskap betraktas i detta sammanhang på samma sätt som den som endast har svenskt medborgarskap.

I utlänningslagen finns bestämmelser som anger under vilka förutsättningar en utlänning får avlägsnas från Sverige. Sådana bestämmelser finns också i några andra lagar, bland annat i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Den lagen ger möjlighet att utvisa utlänningar som utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet. Vidare finns det bestämmelser om att avlägsna utlänningar från Sverige på annat sätt än genom utvisning eller avvisning, exempelvis genom regler om utlämning för brott och om överförande av verkställighet av en brottmålsdom till ett annat land.

Enligt utlänningslagen kan en utlänning avlägsnas genom antingen avvisning eller utvisning. Begreppet *avvisning* betecknar i huvudsak de fall där beslutet fattas inom tre månader från utlänningens första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet eller, såvitt avser EES-medborgare och deras familjemedlemmar, tre månader från inresan. Beslut om avvisning fattas av Polismyndigheten eller Migrationsverket. Begreppet *utvisning* avser avlägsnande som beslutas efter denna tremånadersperiod eller av allmän domstol på grund av brott. Beslut om utvisning på andra grunder än brott fattas av Migrationsverket och kan överklagas till migrationsdomstolarna (se vidare avsnitt 3.8).

Det är den allmänna domstol som handlägger brottmålet som också prövar frågan om den tilltalade ska utvisas på grund av brottet. Utvisning på grund av brott är dock inte någon brottspåföljd, utan en särskild rättsverkan av brott. Ett beslut om utvisning på grund av brott förenas alltid med ett förbud för den som utvisats att återvända till Sverige, antingen för viss tid eller utan tidsbegränsning.

När ett beslut om utvisning på grund av brott får laga kraft förfaller de eventuella uppehålls- och arbetstillstånd som tidigare beviljats utlänningen (se vidare kapitel 9). Vid denna tidpunkt får utvisningen också verkställas. Om utlänningen har dömts till ett fängelsestraff får verkställighet dock inte ske förrän straffet har avtjänats eller verkställigheten av straffet flyttats över till ett annat land. Beslut om utvisning på grund av brott verkställs av Polismyndigheten. Ibland kan det emellertid finnas hinder som innebär att beslutet inte går att verkställa. Sådana hinder kan leda till att utvisningsbeslutet upphävs. Beslut om utvisning på grund av brott omfattas också av regeringens grundlagsfästa möjlighet att besluta om nåd.

Det finns inte något som hindrar att en utlänning meddelas flera beslut om utvisning som löper parallellt.

3.3 Tidigare regler om utvisning på grund av brott

I detta avsnitt finns en sammanfattande historisk tillbakablick avseende tidigare regler om utvisning på grund av brott. För en mer utförlig beskrivning, se SOU 2021:61 avsnitt 3.2.

3.3.1 1900-talets utlänningslagar

År 1914 antogs lagen (1914:196) angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas. Lagen innehöll regler om åtgärder mot kriminella eller annars asociala utlänningar. Enligt lagen kunde en utlänning utvisas bland annat om hen 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. Vid bedömningen av utvisningsfrågan skulle hänsyn vidare tas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid hen vistats i Sverige. 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.

Genom 1914 års lag reglerades den så kallade individuella utlänningskontrollen. Däremot saknades regler om exempelvis pass-tvång och anmälningsskyldighet, dvs. om generell utlänningskontroll. Den sedan länge gällande principen om det fria folkutbytet upprätthölls därmed. Under och efter första världskriget utfärdades emellertid en rad författningar som reglerade utlänningars rätt att resa in och vistas i Sverige. På så sätt infördes en generell utlänningskontroll i administrativ ordning (se Sandesjö & Wikrén (2024), under rubriken *Tidigare utlänningslagstiftning*).

Nya utlänningslagar som alla var tidsbegränsade antogs år 1927, 1937 och 1945. 1927 års utlänningslag innebar i mångt och mycket att den i administrativ ordning införda generella utlänningskontrollen lagfästes. Reglerna i 1914 års lag om utvisning av utlänningar som dömts för brott behölls dock oförändrade i sak.

Den första permanenta utlänningslagen infördes år 1954. I lagens förarbeten uttrycktes den än i dag gällande grundprincipen att det endast är svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Samtidigt betonades att utlänningars rättigheter borde regleras 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 rättsskydd (prop. 1954:41 s. 59).

Genom 1954 års lag fick den domstol som dömde i brottmålet behörighet att i stället för länsstyrelserna pröva frågan om utvisning, benämnt förvisning, på grund av brott. Liksom tidigare skulle alltså utlänningar som begått brott i Sverige kunna avlägsnas ur landet. Emellertid ändrades kraven på så sätt att prövningen inte längre skulle knyta an till det straff som dömts ut i det enskilda fallet, utan i stället till vilket straff som kunde följa på brottet. För att kunna utvisas krävdes att utlänningen *dömdes till ansvar för brott på vilket kunde följa straffarbete*. Som ytterligare krav infördes att det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kunde befaras att utlänningen skulle göra sig skyldig till fortsatt brottslig verksamhet eller att brottet annars föranledde att utlänningen inte borde få stanna kvar (a. prop. s. 97 f.).

En annan nyhet i 1954 års utlänningslag var att det blev möjligt att tidsbegränsa det återreseförbud som ett beslut om förvisning

alltid skulle förenas med. Huvudregeln var dock fortfarande att förbudet skulle vara permanent (a. prop. s. 99).

I samband med brottsbalkens tillkomst år 1964 ändrades kravet på att straffarbete skulle kunna följa på brottet till *att brottet skulle kunna leda till fängelse i mer än ett år* för att förvisning skulle kunna ske. Dessutom klargjordes att förvisning inte skulle anses som en brottspåföljd vid tillämpningen av brottsbalken, utan som en särskild rättsverkan av brott (jfr 1 kap. 3 och 8 §§ brottsbalken).

I 1980 års utlänningslag bekräftades att utvisning på grund av brott – som nu blev den vedertagna benämningen i stället för förvisning – inte heller inom utlänningsrättens område skulle betraktas som en brottspåföljd, utan som en särskild rättsverkan av brott (prop. 1979/80:96 s. 121 f.).

Genom 1980 års utlänningslag gjordes en genomgripande översyn av reglerna om utvisning på grund av brott. Medan de grundläggande kraven på brottets allvar och risken för återfall i brott i huvudsak behölls oförändrade, gjordes mer omfattande förändringar i fråga om hur utlänningsens vistelsetid i Sverige skulle beaktas (se SOU 2021:61 s. 77). I fråga om återreseförbuden blev vidare huvudregeln att dessa skulle tidsbegränsas och i normalfallet till fem år (se a. prop. s. 100 f.). En annan viktig förändring var att skyddet för flyktingar stärktes, bland annat på det sättet att utvisning på grund av brott i normalfallet inte skulle beslutas beträffande den som beviljats flyktingstatus.

Genom en lagändring år 1985 infördes ett absolut förbud mot att utvisa en utlänning som kommit till Sverige som barn (prop. 1983/84:144 s. 116).

1989 års utlänningslag innebar en översyn och förenkling av regelsystemet men ändrade inte de grundläggande förutsättningarna om utvisning på grund av brott, liksom förbudet mot utvisning av den som kommit till Sverige som barn, vilka behölls oförändrade i sak. Genom reformen infördes emellertid den än i dag gällande bestämmelsen om att allmän domstol ska beakta verkställighetshinder vid prövningen av frågan om utvisning på grund av brott. I förarbetena anfördes att om det redan vid denna prövning visar sig att ett utvisningsbeslut inte skulle kunna gå att verkställa, bör domstolen avstå från att fatta beslut om utvisning (se prop. 1988/89:86 s. 165 f. och avsnitt 3.6.4).

Nästa omfattande översyn av reglerna om utvisning på grund av brott gjordes 1994. Då sänktes det grundläggande kravet på brottets svårhet från att brottet skulle kunna leda till fängelse i mer än ett år till *att fängelse skulle finnas i straffskalan för brottet*. Det ditills gällande kravet på att brottet skulle kunna leda till fängelse i mer än ett år hade nämligen kritiserats för att det uteslöt möjligheterna till utvisning i sådana fall där brottslig verksamhet hade utövats upprepat eller systematiskt, men där varje brott i sig inte kunde hänföras under en strängare straffskala än fängelse i högst ett år. Särskilt betonades den omständigheten att snatteri (numera ringa stöld) aldrig kunde föranleda utvisning, hur stötande återfallen i brottslighet än kunde te sig. Mot bakgrund av detta öppnades det nu upp för att utvisning skulle kunna tillgripas även i sådana fall. För att utvisning skulle kunna komma i fråga krävdes därmed, förutom att brottet kunde leda till fängelse och att utlänningen i det enskilda fallet dömts till en svårare påföljd än böter, att

1. gärningen var av sådant slag och övriga omständigheter sådana att det kunde antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller
2. brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen var så allvarligt att utlänningen inte borde få stanna kvar.

Tidigare hade utvisning med hänvisning till brottets allvar, dvs. oberoende av återfallsrisk, aktualiserats endast om brottet var av viss grovhet. Genom 1994 års lagändringar ändrades kravet för utvisning med hänvisning enbart till brottets allvar på så sätt att brott med *ett straffvärde om minst ett års fängelse* skulle kunna leda till utvisning. I förarbetena betonades att ettårsgränsen skulle ses just som en allmän riktlinje och att brottets karaktär i vissa fall kunde vägas in i bedömningen och möjliggöra utvisning även vid något lägre straffvärdet (se prop. 1993/94:159 s. 9 ff. och 32 f.). Trots det har ettårsgränsen tillämpats tämligen strikt i praxis (se SOU 2021:61 s. 113 med där gjorda hänvisningar).

Vid prövningen av utvisningsfrågan enligt 1994 års lagändringar skulle, precis som tidigare, hänsyn tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Ju starkare anknytning, desto allvarligare

måste brottsligheten vara för ett beslut om utvisning. Regelverket gav i denna del uttryck för principen att det ska finnas en rimlig proportion mellan brottet och de rättsverkningar som detta medför för den enskilde eller något annat motstående intresse (jfr prop. 1993/94:159 s. 15 f. och s. 34.). Vid prövning av utvisningsfrågan skulle hänsyn även fortsättningsvis tas till om det fanns hinder mot verkställighet. Beslutet skulle vidare innehålla ett förbud för utlänningsmyndigheten att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. Även det absoluta förbudet att utvisa den som kommit till Sverige som barn behölls oförändrat.

Efter 1994 års reform ändrades reglerna om utvisning på grund av brott framför allt med anledning av Sveriges anslutning till barnkonventionen (se avsnitt 3.4.3). År 1997 infördes den så kallade portalparagrafen som innebär att särskild hänsyn ska tas till barnets bästa i alla ärenden som prövas enligt utlänningslagen (numera 1 kap. 10 § utlänningslagen; se prop. 1996/97:25 s. 248 f.). I syfte att principen om barnets bästa skulle få ökat genomslag vid utvisning på grund av brott infördes vidare, genom en lagändring år 2004, en skyldighet för domstolen att särskilt beakta barnets behov av kontakt med den förälder som riskerar utvisning (se prop. 2003/04:113 s. 8).

3.3.2 2005 års utlänningslag

Den nuvarande utlänningslagen (2005:716) trädde i kraft år 2006 (prop. 2004/05:170). Genom lagen infördes en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, och regelverket genomgick en omfattande omstrukturering. De materiella bestämmelserna om utvisning på grund av brott ändrades emellertid inte genom den nya utlänningslagen. De allmänna kraven enligt 1994 års lagändringar var därmed alltjämt gällande (se avsnitt 3.3.1).

Sedan ikraftträdandet har 2005 års utlänningslag vid åtskilliga tillfällen varit föremål för olika typer av ändringar. Bland annat har reglerna om utvisning på grund av brott överförts till eget kapitel i utlänningslagen; 8 a kap. De ändringar som har berört utvisning på grund av brott har vidare – fram tills lagändringarna år 2022 – gått i mildrande riktning och i allt väsentligt varit en följd av Sveriges internationella åtaganden, främst enligt EU-rätten (se avsnitt 3.5).

I fråga om EES-medborgare och deras familjemedlemmar infördes bland annat kravet på att utvisning endast får ske av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Som framgått ovan har en grundlig översyn av regelverket om utvisning på grund av brott genomförts i närtid. Genom den reform som trädde i kraft den 1 augusti 2022 upphävdes det tidigare kapitlet om utvisning på grund av brott och ersattes med ett nytt 8 a kap. utlänningslagen. För en mer utförlig beskrivning av bestämmelserna om utvisning på grund av brott enligt det tidigare gällande kapitlet hänvisas till SOU 2021:61, avsnitt 3.4.

Nedan följer en genomgång av det nu gällande regelverket om utvisning på grund av brott och avser dels en redogörelse för Sveriges internationella och EU-rättsliga åtaganden (avsnitt 3.4 och 3.5), dels en redogörelse för de nuvarande bestämmelserna om utvisning på grund av brott (avsnitt 3.6).

3.4 Internationella åtaganden

Utlänningsrätten är ett område som i stor utsträckning regleras genom eller berörs av internationella överenskommelser och förpliktelser. I detta kapitel behandlas de åtaganden som är mest centrala när det gäller frågor om utvisning på grund av brott. Beskrivningen är i vissa delar endast på en övergripande nivå eftersom åtagandena i närtid utförligt beskrivits i SOU 2021:61, avsnitt 3.3, vartill hänvisas i sin helhet.

3.4.1 Genèvekonventionen

De grundläggande internationella bestämmelserna om flyktingskap finns i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen). I konventionen anges kriterier för när en person ska betraktas som flykting. Tillämpningsområdet för Genèvekonventionen utvidgades genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning från den 31 januari 1967 (New York-protokollet) på så sätt att de begränsningar som konventionen gav möjlighet till, både geografiskt och tidsmässigt, togs bort. Sverige har tillträtt såväl Genèvekonventionen som New York-protokollet. Rättsliga

frågor rörande Genèvekonventionens tolkning och tillämpning behandlas av UNHCR:s exekutivkommitté.

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 säkerhet eller allmän ordning. I artikel 33.1 finns dessutom ett förbud mot avvisning eller utvisning av en flykting till gränsen mot ett område där hen 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 eller på något sätt avvisa eller utvisa personen till gränsen mot ett område där hens 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 omfattas. Non-refoulement-principen innebär däremot normalt inte något förbud mot att sända en flykting eller asylsökande till ett säkert tredjeland där hen kan tas emot. Inte minst genom exekutivkommitténs kraftiga framhävande av non-refoulement-principen har den kommit att i allt större utsträckning få karaktären av en i internationell rätt allmänt accepterad princip. (Se Sandesjö & Wikrén (2024), kommentarerna till 1 kap. 3 § och 12 kap. 2 § utlänningslagen). Principen är också inskriven i skyddsgrundsförordningen och skyddsgrundsdirektivet samt i EU:s rättighetsstadga (se avsnitt 3.5.1 och 3.5.3).

Av artikel 33.2 i Genèvekonventionen framgår 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 hen har dömts för ett *synnerligen grovt brott*, utgör en samhällsfara i det landet. Syftet med undantaget är att skydda statens intressen i vilken flyktingen befinner sig.

I artikel 32.2 och 3 i Genèvekonventionen finns vissa processuella bestämmelser om prövning och verkställighet av utvisningsärenden.

3.4.2 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 konventionen.

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 hen skulle vara i fara att utsättas för tortyr. Förbudet är undantagslöst och gäller således oavsett om utlänningsen har dömts för allvarliga brott eller utgör en säkerhetsrisk. Skyddet är i det hänseendet mer långtgående än Genèvekonventionens (jfr artikel 33.2 i Genèvekonventionen).

Tortyrkonventionens efterlevnad övervakas av FN:s kommitté mot tortyr.

3.4.3 Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 och ratificerades av Sverige året därpå. Konventionen gäller som svensk lag sedan den 1 januari 2020. FN:s Barnrättskommitté granskar de framsteg som de anslutande staterna gjort för att förverkliga sina skyldigheter samt lämnar staterna rekommendationer. Rekommendationer och allmänna kommentarer från FN:s konventionskommittéer är dock inte juridiskt bindande men kan utgöra viktig vägledning i arbetet med mänskliga rättigheter (prop. 2017/18:186 s. 96).

Barnkonventionen innebär ett fullständigt erkännande av barnet som rättighetsbärare och syftar till att ge alla barn, oavsett bakgrund, rätt att behandlas med respekt och med rätt till särskilt skydd och omvårdnad. Barn har också rätt att bli hört och få sina åsikter beaktade. Barnets egenmakt och deltagande ska vara centralt i alla ärenden och beslut som rör barnet. Med barn åsyftas, enligt konventionens huvudregel, varje person under 18 år.

Konventionen omfattar såväl medborgerliga och politiska rättigheter som sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. De olika rättigheterna ska tolkas i förhållande till varandra och utifrån ett helhetsperspektiv och ömsesidigt förstärkande. 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. Principerna ska enligt Barnrättskommittén vara vägledande vid tolkningen och tillämpningen av övriga bestämmelser i konventionen, men har också en självständig betydelse.

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 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 (se prop. 1996/97:25 s. 225 f.).

Principen om barnets bästa är formulerad i artikel 3.1 i barnkonventionen. Enligt bestämmelsen ska det vid alla åtgärder som rör barn – vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ – beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Inte bara i situationer då 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 är en av eller båda föräldrarna som beslutet riktar sig mot. Om beslutet i ett sådant fall får konsekvenser för familjens barn, såsom ofta är fallet vid utvisning av en förälder på grund av brott, 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 tydligt redovisas (se prop. 1989/90:107 s. 31 f., prop. 1996/97:25 s. 227 f., prop. 2003/04:113 s. 8 f. och prop. 2017/18:186 s. 95 f.).

Enligt Barnrättskommitténs allmänna kommentar består begreppet barnets bästa av tre delar: det är en materiell rättighet, en rättslig tolkningsprincip och ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser. Rätten att få barnets bästa bedömt i beslut som gäller barnet är en materiell rättighet. Barnets bästa ska i denna bedömning, när olika intressen vägs mot varandra, väga tungt men inte ensamt vara utslagsgivande. I det enskilda fallet kan således andra samhällsintressen väga tyngre. Principen om barnets bästa ska alltid tillämpas när man fattar ett beslut som rör ett barn. Som materiell rättighet är principen om barnets bästa enligt kommittén direkt tillämplig och kan åberopas i domstol. Barnrättskommittén understryker att begreppet barnets bästa även är en grundläggande rättslig tolkningsprincip. Om en rättsregel är öppen för fler än en tolkning, ska den tolkning som mest verkningsfullt tillgodoser barnets bästa ha företräde. Principen är också ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser. Den aktuella principen innebär att när ett barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. I beslutet ska beslutsfattaren dessutom motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, dvs. vad som beslutsfattaren ansett vara barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på och hur barnets intressen vägts mot andra intressen (se a. prop. s. 96 och Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) CRC/C/GC/14). 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 (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003), CRC/GC/ 2003/5, p. 12).

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 därmed 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. 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. (Se SOU 2016:19 s. 108 ff. och Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12 (2009), CRC/C/GC/12, särskilt p. 32–37).

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 ska 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 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 finns 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, utvisning eller dödsfall som rör den ena av eller båda föräldrarna eller barnet. Det är emellertid en vägledande princip att åtgärder som leder till att barn skiljs från sina föräldrar ska undvikas. (Se SOU 2016:19 s. 92 f. och prop. 1996/97:25 s. 229 f. med där gjorda hänvisningar.)

3.4.4 Europakonventionen

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Konventionen gäller som svensk lag sedan år 1995 och har en särställning i svensk rätt.

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 utlänningsinresa eller vistelse på dess territorium eller något förbud mot utvisning av utlänningslagstiftning; konventionen innehåller ingen bestämmelse som förpliktar en konventionsstat att medge utlänningsinresa eller vistelse på dess territorium eller något förbud mot utvisning av utlänningslagstiftning som uppehåller sig där (se Danelius m.fl. (2023), s. 504 f.). I vissa fall begränsar konventionen emellertid staternas förutsättningar att utvisa en utlänning, 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.

Förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling

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 om 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 (se Europadomstolens dom *H.L.R. mot Frankrike*, nr 24573/94, den 29 april 1997 samt NJA 2007 s. 574).

Även fall av 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 (om rätten till livet) jämfört med det sjätte och trettonde tilläggsprotokollet till konventionen (se nedan).

Bedömningen av om en 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 utvisning eller en utlämning till landet stå i strid med artikel 3. Den allmänna situationen i landet är emellertid ett element i bedömningen. Om politiska motståndare regelmässigt behandlas på ett brutalt sätt är detta relevant för riskbedömningen när det gäller en person som tillhör denna kategori, men den slutliga bedömningen måste ändå göras i varje enskilt fall. 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 hen har begått. Utvisning av barn kräver vidare särskilda hänsynstaganden i förhållande till förbudet i artikel 3. (Se Danelius m.fl. (2023), s. 105 ff. med där gjorda rättsfallshänvisningar).

Rätten till respekt för privat- och familjelivet

Om utlämningen har familj i det land varifrån denne utvisats utgör ett beslut om utvisning ett ingrepp i utlämningens och övriga familjemedlemmars familjeliv. Ett sådant beslut kan därför stå i strid med

artikel 8 i Europakonventionen. De familjerelationer som åtnjuter skydd är i princip förhållandet mellan makar samt mellan föräldrar och minderåriga barn. Relationen mellan föräldrar och vuxna barn faller däremot utanför skyddet såvida det inte föreligger ett speciellt beroendeförhållande (Danelius, m.fl. (2023) s. 504 ff.).

Även om den som utvisats inte har familj i landet men väl har etablerat sig där kan utvisningen innefatta en kränkning av artikel 8, eftersom skyddet för privatlivet också omfattar den anknytning i övrigt som en migrant får till det samhälle där denne har bosatt sig (se Europadomstolens dom *Üner mot Nederländerna*, nr 46410/99, den 18 oktober 2006).

Konventionsstaterna har enligt artikel 8.2 möjlighet att under vissa förutsättningar göra ingrepp i den enskildes privat- och familjeliv. För det första krävs att ingreppet har stöd i lag. För det andra ska ingreppet vara ägnat att tillgodose något av de allmänna eller enskilda intressen som räknas upp i artikeln; den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggandet av oordning eller brott, skyddandet av hälsa och moral eller av andra personers fri- och rättigheter. För det tredje ska ingreppet vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse. Det sistnämnda kravet ska inte förstås så att ingreppet måste vara oundgängligt, men det ska svara mot ett angeläget samhällsligt behov och – framför allt – vara proportionerligt i förhållande till det legitima ändamål som eftersträvas.

Vid utvisning på grund av brott är det framför allt *statens intresse av att upprätthålla den allmänna säkerheten eller att förebygga oordning eller brott som ska vägas mot den enskildes intresse av privat- eller familjeliv*. Principen om barnets bästa är i det sammanhanget också ett viktigt element. Varje konventionsstat har emellertid ett visst utrymme för skönsmässig bedömning av om en inskränkning är nödvändig för att tillgodose det eftersträlvade ändamålet (se vidare nedan).

Intresseavvägningen i Europadomstolens praxis

Europadomstolen har i ett stort antal mål tagit ställning till frågan om utvisning på grund av brott kan innefatta en kränkning av rätten till respekt för privat- och familjelivet jämfört med statens in-

tesse av att förebygga oordning eller brott. För att avgöra om utvisningen kan anses nödvändig och proportionerlig i dessa fall, beaktar och väger Europadomstolen framför allt *brottets art och svårhetsgrad mot utlänningens vistelsetid och familjerelationer* i landet. Om utlänningen begått allvarlig brottslighet och endast relativt kortvarigt vistats i uppehållslandet har Europadomstolen i allmänhet inte haft några invändningar mot utvisningen, men i andra fall har en avvägning med ledning av principen om proportionalitet ibland utfallit till den enskildes förmån. Familjesituationen har ofta varit av stor betydelse. Europadomstolen har dock framhållit att avgörande för bedömningen är de förhållanden som rådde när utvisningsbeslutet vann laga kraft och att relationer som uppkommit senare inte ska påverka bedömningen.

Bland de många omständigheter som kan beaktas vid nyss nämnda intresseavvägning har Europadomstolen angett följande relevanta kriterier (se rättsfallen *Üner mot Nederländerna* p. 57–58, *Boultif mot Schweiz*, nr 54273/00, dom den 2 augusti 2001, p. 47–48, *A.A. mot Förenade kungariket*, nr 8000/08, dom den 20 september 2011, p. 56–58 och *Maslov mot Österrike*, nr 1638/03, dom den 23 juni 2008 (se vidare nedan) samt Danelius m.fl. (2023), s. 506 f.):

- a) art och svårhetsgrad hos det brott som utlänningen begått,
- b) längden av utlänningens vistelse i det land från vilket hen ska utvisas,
- c) den tid som förflutit sedan brottet begicks och utlänningens uppförande under den perioden,
- d) berörda personers medborgarskap,
- e) utlänningens familjesituation, såsom längden på äktenskap och andra faktorer som visar familjelivets hållbarhet,
- f) om utlänningens make/maka kände till brottet vid den tidpunkt då hen inledde ett familjeförhållande,
- g) om det finns barn i äktenskapet och i så fall i vilken ålder,
- h) hur allvarliga svårigheter maken/makan sannolikt skulle utsättas för i det land till vilket utlänningen ska utvisas,

- i) barnens intressen och välfärd, särskilt hur allvarliga svårigheter utlänningens barn sannolikt skulle utsättas för i det land till vilket denne ska utvisas, och
- j) hur fasta de sociala och kulturella banden och familjebanden är med vistelselandet och destinationslandet.

När det har varit fråga om ett grovt brott eller upprepad brottslighet av relativt allvarligt slag har Europadomstolen många gånger funnit att utvisningen varit proportionerlig och därmed försvarlig enligt artikel 8, även om det funnits barn med i bilden och vistelse-tiden i landet varit lång. Exempel på detta finns i mål som avsett dråp och grov misshandel, väpnat rån, grovt narkotikabrott, grov kvinnofridskränkning och våldtäkt samt vid upprepad brottslighet, bland annat i form av bedrägerier eller fall av våld i nära relation. Som "lång vistelse-tid" i landet beaktar Europadomstolen vanligen tidsrymder om 15–20 år som relevant (se SvJT 2021 s. 894 med där gjorda rättsfallshänvisningar). I andra fall har en avvägning med ledning av proportionalitetsprincipen utfallit till den enskildes för-mån, och särskilt om utlänningen har barn i landet. För en utförlig redogörelse för praxis i detta avseende, se SOU 2021:61 s. 89 f.

För utlännningar som begått brott som minderåriga och som ännu inte har bildat egen familj har Europadomstolen angett följande relevanta kriterier för bedömning av om utvisningen ska an-ses nödvändig och proportionerlig i förhållande till statens intresse av att förebygga oordning eller brott (se bl.a. *Maslov mot Österrike*, p. 70–71, p. 75 och p. 83–84):

- a) art och svårhetsgrad hos det brott som utlänningen har begått,
- b) vid vilken ålder brottsligheten begicks och utlänningens ålder vid utvisningsbeslutet,
- c) vid vilken ålder utlänningen kom till landet och den tid som hen har varit i landet,
- d) den tid som förflutit sedan brottet och utlänningens uppförande under den perioden,
- e) familjesituationen,
- f) berörda personers medborgarskap, och

- g) omfattningen av sociala, kulturella och familjära band till det land utlänningen bor i och det land denne riskerar att utvisas till.

I flera av de mål där Europadomstolen prövat om en utvisning på grund av brott varit förenlig med artikel 8 har utlänningen *lagligen vistats i uppehållslandet sedan barndomen eller rentav fötts där*. Domstolen har beträffande dessa fall uttalat att artikel 8 inte innefattar något absolut skydd mot utvisning för någon kategori av utlänningar, men att det *under sådana omständigheter krävs mycket starka skäl* för att rättfärdiga en utvisning. Detta gäller särskilt när personen i fråga begick brottet när denne var underårig och i synnerhet om personen också är underårig vid utvisningsbeslutet (se bl.a. *Maslov mot Österrike*, p. 75 och p. 83–84). Av domen framgår vidare att typen av brottslighet har betydelse vid intresseavvägningen. Om brottsligheten inneburit allvarlig våldsutövning (såsom vid våldtäkt, grov misshandel, rån eller mord) eller upprepad våldsutövning kan en utvisning rättfärdigas trots att brottsligheten begåtts av en underårig – medan det motsatta kan vara fallet om brottsligheten inte innefattat våldsutövning (se *Maslov mot Österrike* p. 81 och p. 84–85). För en utförlig redogörelse för praxis i detta avseende, se SOU 2021:61 s. 91 f och Danelius m.fl. (2023), s. 508 ff.

Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd i två mål i fråga om utvisning av utlänningar som dömts för brott och där kravet på mycket starka skäl enligt Europadomstolens praxis aktualiseras (se mål B 7807–24 och B 2849–24 samt avsnitt 3.6.5). Målen har ännu inte avgjorts.

Vidare har Europadomstolen framhållit att särskild hänsyn måste tas vid intresseavvägningen om den som ska utvisas lider av allvarlig psykisk ohälsa (se bl.a. *Savran mot Danmark*, nr 57467/15, dom den 7 december 2021, p. 184).

Hur långt återreseförbud som beslutet förenas med, och möjligheterna att få ett obegränsat återreseförbud omprövat, är vidare av stor betydelse vid proportionalitetsbedömningen. I Europadomstolens praxis är återreseförbudets längd således betydelsefull för att en annars sträng bedömning ändå ska anses proportionerlig (se bl.a. *Savran mot Danmark*, p. 182 och p. 199 samt SvJT 2021 s. 894 med där angivna rättsfall). Vidare synes Europadomstolen understryka vikten av att den nationella domstolen har möjlighet att, utifrån

omständigheterna i det enskilda fallet, anpassa återreseförbudets längd (se *Savran mot Danmark*, p. 200).

Europadomstolen har sammanställt rättsfallsvägledning för att underlätta de nationella bedömningarna.¹⁷ I rättsfallsvägledningen avseende *Immigration* framgår att Europadomstolen gör skillnad på migranter som har uppehållstillstånd i landet ("settled migrants") och sådana som saknar sådant tillstånd. I rättsfallsvägledningen sammanfattas Europadomstolens nu gällande praxis avseende in-tresseavvägningen enligt följande (s. 40 ff.).

90. Foreigners who have already been formally granted a right of residence in a host country qualify as "settled migrants". Where such right is subsequently withdrawn and the person's expulsion is ordered, for instance because the person concerned has been convicted of a criminal offence, the Court has set out the relevant criteria to assess compatibility with Article 8 of the Convention in *Üner v. the Netherlands* 2006, p. 54-60: the nature and seriousness of the offence committed by the applicant; the length of the applicant's stay in the country from which he or she is to be expelled; the time elapsed since the offence was committed and the applicant's conduct during that period; the nationalities of the various persons concerned; the applicant's family situation, such as the length of a marriage, and other factors expressing the effectiveness of a couple's family life; whether the spouse knew about the offence at the time when he or she entered into a family relationship; whether there are children from the marriage and, if so, their age; the seriousness of the difficulties which the spouse is likely to encounter in the country to which the applicant is to be expelled; the best interests and well-being of the children, in particular the seriousness of the difficulties which any children of the applicant are likely to encounter in the country to which the applicant is to be expelled; and the solidity of social, cultural and family ties with the host country and with the country of destination.

In addition, the duration of the exclusion order is of importance, in particular whether a ban on re-entry is of limited or unlimited duration (*Savran v. Denmark*, 2021, p. 182).

Where appropriate, other elements relevant to the case, such as, for instance, its medical aspects, should also be taken into account (*Savran v. Denmark* p. 184, and see section "Expulsion of seriously ill persons").

91. The Court has applied these criteria in numerous cases since *Üner v. the Netherlands*, 2006, although the weight to be attached to each criterion will vary according to the specific circumstances of the case (*Maslov v. Austria*, 2008, p. 70). Importantly, the fact that the offence

¹⁷ Se European Court of Human Rights; *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights, Immigration* och *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights* (uppdaterade den 31 augusti 2024).

committed by an applicant was at the more serious end of the criminal spectrum is not in and of itself determinative of a case; rather, it is just one factor which has to be weighed in the balance, together with the other criteria (*Unuane v. the United Kingdom*, 2020, p. 87). Where an applicant's criminal culpability was excluded on account of his mental illness when the criminal act was perpetrated, this fact should be adequately taken into account as it might have the effect of limiting the weight to be attached to the "nature and seriousness" of the offence criterion in the overall balancing of interests and, consequently, the extent to which a State could legitimately rely on the applicant's criminal acts as the basis for the expulsion and ban on re-entry (*Savran v. Denmark*, 2021, p. 193–194).

The Court has found that the fact that an adult "alien" had been born and had lived all his life in the respondent State from which he was to be expelled did not bar his expulsion (*Kaya v. Germany*, 2007, p. 64). However, very serious reasons are required to justify expulsion in cases concerning settled migrants, who have lawfully spent all or the major part of their childhood and youth in the host country (*Levakovic v. Denmark*, 2018, p. 45). In respect of expulsions of young adults who had been convicted of criminal offences committed as a juvenile, see *Maslov v. Austria*, 2008, and *A.A. v. the United Kingdom*, 2011. Where there is a significant lapse of time between the denial of the residence permit – or the final decision on the expulsion order – and the actual deportation, the developments during that period of time may be taken into account (*T.C.E. v. Germany*, 2018, p. 61). In *Hasanbasic v. Switzerland*, 2013, the Court dealt with a scenario where the refusal of a residence permit and the expulsion order primarily related to the economic well-being of the country, rather than the prevention of disorder and crime.

In recent cases concerning expulsion of "settled migrants" and Article 8, the Court emphasised that, where the domestic courts have carefully examined the facts, applying the Convention case-law, and adequately balanced the applicant's personal interests against the more general public interest in the case, it is not for the Court to substitute its own assessment of the merits (including, in particular, its own assessment of the factual details of proportionality) for that of the competent national authorities, except where there are strong reasons for doing so (*Savran v. Denmark*, 2021, p. 189; *Ndidi v. the United Kingdom*, 2017, p. 76; *Levakovic v. Denmark*, 2018).

By contrast, where the domestic courts do not adequately motivate their decisions and examine the proportionality of the expulsion order in a superficial manner, preventing the Court from exercising its subsidiary role, an expulsion based on such decision would breach Article 8 (*I.M. v. Switzerland*, 2019; see also *M.M. v. Switzerland*, 2020, p. 54, in respect of the requirement of judicial review of the proportionality of an expulsion order, including in situations where the legislature may seek to suggest situations of "mandatory" expulsion). This also holds

true where the domestic courts do not take all relevant facts into consideration, such as an applicant's paternity of a child in the respondent State (*Makdoudi v. Belgium*, 2020).

92. Where foreigners do not qualify as "settled migrants", because their presence in the territory of the respondent State was from the outset precarious, unlawful or based on breaches of immigration law, their removal from the respondent State will likely breach Article 8 only in exceptional circumstances (see, for example, *Butt v. Norway*, 2012, and *Alleleh and Others v. Norway*, 2022, p. 90). [...]

Domstolarnas skönsmässiga utrymme vid proportionalitetsbedömningen

Under de senaste åren har Europadomstolen mer och mer kommit att betona de nationella domstolarnas utrymme att skönsmässigt bedöma om en utvisning utgör en proportionerlig inskränkning av privat- och familjelivet när en bosatt migrant ("settled migrant") har gjort sig skyldig till brott.

Domstolen har därvid framhållit att i de fall den nationella domstolen har gjort en noggrann avvägning mellan berörda intressen med tillämpning av de bedömningskriterier som följer av Europadomstolens praxis, måste det krävas starka skäl för att domstolen ska ersätta den nationella domstolens bedömning med sin egen. Sådana skäl bör enligt Europadomstolen inte anses föreligga när den nationella domstolens slutsatser grundar sig på en bedömning av det slag som beskrivits i avsnittet ovan och dessa varken framstår som godtyckliga eller uppenbart orimliga. (Se t.ex. *Savran mot Danmark*, p. 188–189 med där angivna rättsfall samt ovan citerade rättsfallsvägledning från Europadomstolen, p. 91–92).

Andra relevanta bestämmelser

Ytterligare bestämmelser som har eller kan ha betydelse i frågor som rör utvisning finns i några av tilläggsprotokollen till Europakonventionen. Det fjärde tilläggsprotokollet innehåller bestämmelser om rätten att röra sig fritt. Inskränkningar i rörelsefriheten måste vara föreskrivna i lag och 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 2). Vidare stadgas att ingen får utvisas från den stat som hen är medborgare i, vare sig genom individuella eller genom kollektiva åtgärder, samt att ingen får förvägras rätten att resa in i den stat som hen är medborgare i (artikel 3). 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.

Enligt artikel 1 i det sjunde tilläggsprotokollet får en utlänning som är lagligen bosatt på en konventionsstats område inte utvisas utan ett i laga ordning fattat beslut. Utlänningen ska tillåtas att (a) lägga fram skäl som talar mot utvisningen, (b) få sin sak omprövad och (c) för dessa ändamål företrädas genom ombud inför myndigheten i fråga.

3.5 EU-rätten och utvisning på grund av brott

3.5.1 EU:s rättighetsstadga och annan primärrätt

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 riktar sig till unionens institutioner och till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten (artikel 51.1 i stadgan). Rättighetsstadgans innebörd fastställs i sista hand av EU-domstolen.

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. Rättighetsstadgan får dock tillförsäkra ett mer långtgående skydd än Europakonventionen (artikel 52.3). Vissa av rättigheterna i stadgan är absoluta, men de flesta får begränsas vid en avvägning mot andra samhällsintressen eller behov av skydd för andras 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 (jämför artikel 3 i Europakonventionen). Artikeln kompletteras i artikel 19.2 med ett uttryckligt förbud mot att avlägsna, utvisa eller utlämna någon till en stat där hen löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. I artikel 19.1 i rättighetsstadgan förbjuds dessutom kollektiva utvisningar (jämför artikel 4 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen).

Artikel 7 i rättighetsstadgan säkerställer skyddet för privat- och familjelivet. Bestämmelsen kan, inom unionsrättens område, aktualiseras bland annat i ärenden om utvisning på grund av brott. De rättigheter som garanteras i artikel 7 motsvarar dem i artikel 8 i Europakonventionen och ska därmed ges samma innebörd och räckvidd. Härav följer att de lagliga begränsningarna av rättigheterna i artikel 7 i stadgan är desamma som de begränsningar som godtas i artikel 8 i Europakonventionen (se avsnitt 3.4.4). Artikel 7 ska vidare läsas mot bakgrund av skyldigheten att beakta barnets bästa i enlighet med artikel 24.2 i stadgan.

Utöver de rättigheter som har sin motsvarighet i Europakonventionen omfattar rättighetsstadgan ett stort antal andra rättigheter, såsom rättigheter med anknytning till den fria rörligheten inom EU (artiklarna 15 och 45). Även i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) finns bestämmelser om den fria rörligheten. Av artikel 20.2 a FEUF framgår att unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (jfr avsnittet nedan om rörlighetsdirektivet). Av EU-domstolens praxis framgår bland annat att medlemsstaterna inte får neka (en härledd) uppehållsrätt för familjemedlemmar till en unionsmedborgare om det skulle medföra att unionsmedborgaren själv skulle riskera att behöva lämna inte bara medlemsstaten utan hela unionen. (Se Migrationsverkets rättsliga ställningstagande *Upppehållsrätt enligt artikel 20 i EU:s funktionsfördrag*, RS/005/2023, 2023-06-07 med där angiven praxis).

3.5.2 Rörlighetsdirektivet

Rätten till fri rörlighet är en av de grundläggande principerna inom EU och följer redan av primärrätten och unionsmedborgarskapet. Genom rörlighetsdirektivet¹⁸ har reglerna rörande rätten för unionsmedborgare att resa in, vistas och stanna kvar i en annan medlemsstat samlats samt tidigare rättspraxis på området kodifierats. Direktivet, som ersatte ett flertal tidigare rättsakter, antogs år 2004 och genomfördes i svensk rätt år 2006 (prop. 2005/06:77). Rörlighetsdirektivet har i huvudsak implementerats genom införandet av 3 a kap. i utlänningslagen respektive i utlänningsförordningen (2006:97). Regler om utvisning på grund av brott av dem som omfattas av direktivet finns i huvudsak i 8 a kap. 6 § utlänningslagen (se avsnitt 3.6.5).

Rörlighetsdirektivet omfattar alla unionsmedborgare samt deras familjemedlemmar (artikel 3). Genom att rörlighetsdirektivet har införlivats med EES-avtalet, tillämpas direktivets bestämmelser desutom på EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

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 personliga 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.

Enligt artikel 28.1 ska medlemsstaten, innan den fattar beslut om utvisning med hänsyn till *allmän ordning eller 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.

¹⁸ 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.

EU-domstolen har i flera mål som gällt utvisning på grund av brott uttalat sig om innebörden av de ovan redovisade kraven. EU-domstolen har därvid genomgående betonat att principen om den fria rörligheten ska ges en vid tolkning och att undantaget avseende allmän ordning och säkerhet följaktligen ska tolkas restriktivt, så att dess räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat. 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 skönmässigt bedöma vad hänsynen till allmän ordning och säkerhet kräver. För en utförlig redogörelse för EU-domstolens tolkning av kraven enligt artikel 27 och 28, se SOU 2021:61 s. 95 f. (Se även avsnitt 3.6.5, särskilt under rubriken *EES-medborgare och vissa andra utlännningar*).

Rörlighetsdirektivet innehåller också bestämmelser som ger ett förstärkt skydd mot utvisning för vissa kategorier av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Beträffande den som har permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten får utvisning inte beslutas annat än om det föreligger ett *allvarligt hot* mot allmän ordning eller säkerhet (artikel 28.2). I fråga om personer som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren får utvisning inte beslutas annat än om beslutet grundar sig på *tvingande hänsyn* till allmän säkerhet (artikel 28.3). Det sistnämnda kravet gäller även underåriga, såvida inte utvisningen är nödvändig för barnets bästa enligt barnkonventionen. Begreppet "tvingande hänsyn" till allmän säkerhet i artikel 28.3 är betydligt mer restriktivt än begreppet "allvarligt hot" enligt artikel 28.2. Begreppet "tvingande hänsyn till allmän säkerhet" förutsätter inte enbart förekomsten av en inverkan på den allmänna säkerheten, utan dessutom att en sådan inverkan är synnerligen allvarlig.

Av artikel 33 framgår vidare, att en medlemsstat endast får besluta om utvisning om de ovan nämnda kraven är uppfyllda. Om ett utvisningsbeslut verkställs mer än två år efter det att beslutet fattades, ska medlemsstaten vidare kontrollera om den berörda personen fortfarande utgör ett verkligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten, och bedöma om omständigheterna har ändrats sedan utvisningsbeslutet fattades (artikel 33.2). Därtill följer av artikel 32.1 att utlännningar som meddelats återreseförbud av hänsyn

till allmän ordning eller säkerhet ska ha möjlighet att få beslutet omprövat på visst angivet sätt.

3.5.3 Den nya migrations- och asylpakten

I september 2020 presenterade EU-kommissionen ett förslag till en så kallad migrations- och asylpakt som omfattar ett tiotal rättsakter. Pakten godkändes av Europaparlamentet i april 2024 och antogs av rådet i maj samma år. De flesta av bestämmelserna i rättsakterna ska tillämpas från och med sommaren 2026.

Den nya pakten innebär bland annat att det införs

- en *förordning om asylförfaranden*¹⁹, som ersätter det nuvarande direktivet om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd²⁰, med innebörd att det fastställs ett gemensamt förfarande för hela EU som medlemsländerna måste följa när människor söker internationellt skydd,
- en *förordning om asyl- och migrationshantering*²¹, som ersätter den befintliga Dublinförordningen, i vilken fastställs regler för att avgöra vilket medlemsland som är ansvarigt för att pröva en asylansökan,
- en *skyddsgrundsförordning*²² och ett *direktiv om mottagningsvillkor*, där det fastställs enhetliga regler för kriterierna för beviljande av internationellt skydd och normerna för mottagande av asylsökande, med innebörden att det nu gällande direktivet om varaktigt bosatta ändras samt att *skyddsgrundsdirektivet upphävs* (för en beskrivning av förordningen och direktiven, se nedan),

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU. Förordningen ska tillämpas från den 12 juni 2026.

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna 2021/1147 och 2021/1060 och om upphävande av förordning 604/2013. Förordningen ska tillämpas från och med den 1 juli 2026, vissa artiklar ska dock tillämpas redan från och med den 11 juni 2024.

²² Europaparlamentets och rådets förordning 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. Förordningen ska tillämpas från och med den 1 juli 2026.

- en *förordning om ett gränsförfarande för återvändande*²³ som reglerar ett obligatoriskt gränsförfarande för vissa kategorier av asylsökande, bland annat för de som kommer från länder med låg andel godkända asylansökningar. Förfarandet ska göra det möjligt att redan vid EU:s yttre gränser snabbt bedöma om ansökningar är ogrundade eller inte kan prövas, samt
- en *vidarebosättningsförordning*²⁴ som fastställer lagliga och säkra vägar till EU genom att gemensamma regler för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl införs.

De flesta rättsakter som omfattas av migrations- och asylpakten ska, som tidigare nämnts, inte börja tillämpas förrän sommaren 2026. I efterföljande avsnitt beskrivs den sekundärrätt som har betydelse för frågan om utvisning på grund av brott. I samband med detta redovisas också de relevanta förändringar av regelverket som paktens rättsakter innebär i förhållande till gällande sekundärrätt.

Direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare

Enligt direktivet om varaktigt bosatta²⁵ kan en tredjelandsmedborgare som varit bosatt länge i en medlemsstat 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 ett ändringsdirektiv²⁶ utvidgades direktivet om varaktigt bosatta till att även omfatta personer som beviljats internationellt skydd, dvs. flyktingar och alternativt skyddsbehövande (prop. 2013/14:83 s. 61).

²³ Europaparlamentets och rådets förordning 2024/1349 av den 14 maj 2024 om inrättande av ett gränsförfarande för återvändande och om ändring av förordning 2021/1148. Förordningen ska tillämpas från och med den 12 juni 2026.

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning 2024/1350 av den 14 maj 2024 om inrättande av en unionsram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl samt om ändring av förordning (EU) 2021/1147.

²⁵ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Direktivet är dock under omarbetning (se bl.a. SOU 2025:33 s. 188). Genom artikel 40 i den nya skyddsgrundsförordningen ändras vissa av bestämmelserna i direktivet, dock inte någon av de bestämmelser som redovisas i detta avsnitt. Ändringarna ska ha implementerats senast den 12 juni 2026.

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU om ändring av direktivet 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

Det finns också särskilda regler för innehavare av uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning (EU-blåkort) att beviljas ställning som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare enligt, det numera omarbetade, blåkortsdirektivet.²⁷

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. Enligt direktivet krävs dessutom att tredjelandsmedborgaren har förmåga att försörja sig själv och de familjemedlemmar som denne har försörjningsansvar för. Medlemsstaterna får dessutom kräva att tredjelandsmedborgaren följer villkoren för integrering i enlighet med nationell lagstiftning.

Ställningen som varaktigt bosatt ska i huvudsak vara permanent, men kan under vissa förutsättningar gå förlorad. Så kan bland annat vara fallet 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. Till den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt ska bland annat utfärdas ett särskilt EU-uppehållstillstånd som ska gälla i minst fem år. Personer med ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat ska under vissa villkor ha rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat och få uppehållstillstånd där. Om varaktigt bosatta utövar sådan rätt till bosättning ska deras anhöriga som ingår i kärnfamiljen också ha rätt att bosätta sig i den andra medlemsstaten, under förutsättning att familjen redan var bildad i den första medlemsstaten.

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 hen 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 medlems-

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 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.

staten har varat, den berörda personens ålder, följderna för vederbörande och dennes familjemedlemmar samt banden med bosättningslandet eller avsaknaden av band med ursprungslandet.

De ovan nämnda kraven innebär, i likhet med vad som gäller vid utvisning av unionsmedborgare, att ett beslut om utvisning inte får fattas per automatik eller enbart på grundval av tidigare fällande domar i brottmål. En bedömning måste alltid göras i det enskilda fallet av om tredjelandsmedborgaren utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten, varvid de olika omständigheter som räknas upp i artikel 12.3 ska beaktas (se SOU 2021:61 s. 99 f.)

Reglerna om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige återfinns i huvudsak i 5 a kap. utlänningslagen. Regler om utvisning på grund av brott av personer som har ställning som varaktigt bosatt finns i 8 a kap. 7 § utlänningslagen (se vidare avsnitt 3.6.5).

Skyddsgrundsdirektivet

Skyddsgrundsdirektivet²⁸ 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 dock ha förmånligare bestämmelser. Direktivet (i dess omarbetade version) genomfördes i svensk rätt år 2015 (prop. 2013/14:248).

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 flykting respektive subsidiärt skyddsbehövande.

²⁸ Europaparlamentet 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, enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetsning).

Begreppet flykting definieras i direktivet på i princip samma sätt som i Genèvekonventionen (se avsnitt 3.4.1). 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 hen återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där hen tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada på sätt som anges i artikel 15 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd (jfr 4 kap. 2 § utlänningslagen).

I skyddsgrundsdirektivet regleras när medlemsstaterna *ska* återkalla status som subsidiärt skyddsbehövande (se artikel 14.1 och 14.3 respektive 19.1 och 19.3 samt jfr 4 kap. 5 b § första stycket och 4 kap. 5 c § utlänningslagen). Återkallelse av status som subsidiärt skyddsbehövande ska exempelvis ske om personen förövat ett allvarligt brott eller utgör en fara för samhället eller den nationella säkerheten (se artikel 19.3, 17.1 och 17.2 samt vidare avsnitt 3.6.5).

Det finns också bestämmelser om när en återkallelse *får* ske (se artikel 14.4 respektive 19.2 samt jfr 4 kap. 5 b § andra stycket utlänningslagen). Återkallelse av status som flykting får exempelvis ske om det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där hen befinner sig eller om vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten med hänsyn till att hen genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott (artikel 14.4).

Bestämmelser om skydd mot avvisning finns i artikel 21 i skyddsgrundsdirektivet. Begreppet avvisning motsvarar både avvisning och utvisning i svensk rätt (prop. 2009/10:31 s. 150).

I artikel 21.1 slås fast att medlemsstaterna i enlighet med sina internationella förpliktelser ska respektera principen om non-refoulement (se avsnitt 3.4.1). 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 betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där hen befinner sig eller om vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten med hänsyn till att hen genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott

(jfr 8 a kap. 4 § utlänningslagen). Möjligheten att utvisa en flykting korresponderar alltså med möjligheten att återkalla en flykting-statusförklaring (jfr artikel 21.1 och 14.4).

Skyddsgrundsdirektivet innehåller inte några motsvarande bestämmelser avseende subsidiärt (alternativt) skyddsbehövande, eftersom en utlänning som utgör en fara för samhället eller säkerheten i den medlemsstat där hen befinner sig eller som har förövat ett allvarligt brott är utesluten från att anses som subsidiärt skyddsbehövande enligt undantagsbestämmelserna i artikel 17.1 och 17.2 (jämförd med artikel 19.3, där det framgår att återkallelse *ska* ske i dessa fall). Utlänningslagen innehåller inte heller några särskilda regler om utvisning på grund av brott avseende subsidiärt (alternativt) skyddsbehövande, utan en prövning får i stället ske enligt de grundläggande bestämmelserna i 8 a kap. 1–3 §§ utlänningslagen (se nedan avsnitt 3.6.5).

Artikel 21 i skyddsgrundsdirektivet har sin motsvarighet i bestämmelserna om non-refoulement i artikel 33 i Genèvekonventionen. Skyddet enligt direktivet är dock i vissa avseenden mer långtgående än det som säkerställs genom konventionen. Hänvisningen i artikel 21.1 och 21.2 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 hen skulle riskera att utsättas för tortyr, då detta skulle strida mot artikel 3 i tortyrkonventionen och artikel 3 i Europakonventionen (se prop. 2009/10:31 s. 151).

Till detta kommer att artikel 21.2 i skyddsgrundsdirektivet ska tolkas och tillämpas med iakttagande av de rättigheter som garanteras i EU:s rättighetsstadga (se särskilt artikel 4 och artikel 19.2 i stadgan). 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 utvisning alltså inte ske även om utlänningen skäligen kan antas utgöra eller utgör en fara av de slag som anges i artikel 33.2 i Genèvekonventionen och artikel 21.2 i skyddsgrundsdirektivet. (Se SOU 2021:61 s. 103 f. med där gjorda hänvisningar samt EU-domstolens dom den 6 juli 2023 i C-663/21, ECLI:EU:C:2023:540, p. 35–40.)

Bestämmelserna i skyddsgrundsdirektivet ska upphöra att gälla från och med den 12 juni 2026 och i stället framgår tillämpliga bestämmelser i den nya skyddsgrundsförordningen (artikel 41 i skyddsgrundsförordningen).

Den nya skyddsgrundsförordningen

Som ovan nämnts innebär migrations- och asylpakten bland annat att skyddsgrundsdirektivet upphävs och ersätts med en skyddsgrundsförordning²⁹. Förordningen ska tillämpas från och med den 1 juli 2026 (artikel 42 i förordningen). Utgångspunkten är att EU-förordningar inte ska göras om till nationell rätt. Det finns dock en skyldighet för medlemsstaterna att anpassa sitt nationella regelverk till ny EU-lagstiftning på ett sätt som möjliggör att EU-rätten kan tillämpas enhetligt och fullt ut. För att säkerställa att en EU-förordning kan tillämpas i praktiken kan medlemsstaterna exempelvis behöva införa regler av processuell eller verkställande karaktär, exempelvis regler som klargör vilken nationell myndighet som ska ansvara för tillämpningen av förordningens bestämmelser. Det kan vidare finnas bestämmelser i EU-förordningen som uttryckligen kräver en nationell reglering (se prop. 2020/21:222 s. 54).

Huvudsyftet med skyddsgrundsförordningen är detsamma som för direktivet, dvs. att dels säkerställa att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels säkerställa att en gemensam uppsättning rättigheter är tillgänglig för personer som beviljats internationellt skydd i samtliga medlemsstater. Definitionerna av dem som ska anses vara i behov av internationellt skydd, dvs. flyktingar respektive subsidiärt (alternativt) skyddsbehövande, är vidare desamma. Förordningen innebär dock en del förändringar jämfört med direktivet.

I artikel 21 i direktivet respektive i förordningen regleras skyddet mot avvisning av dem som har beviljats internationellt skydd. Som ovan nämnts torde begreppet avvisning även avse utvisning i svensk rätt.

En språklig skillnad mellan förordningen och direktivet är att artikel 21 i förordningen stadgar att principen om non-refoulement

²⁹ Se det inledande avsnittet under 3.5.3.

ska respekteras ”i enlighet med unionsrätten och internationell rätt”, medan det i artikel 21.1 i direktivet endast anges att medlemsstaterna ”i enlighet med sina internationella förpliktelser” ska respektera principen om non-refoulement (för beskrivning av principen, se avsnitt 3.4.1).

Att ”unionsrätten” tillkommit i artikel 21 i förordningen torde emellertid endast utgöra ett förtydligande av det som redan gäller enligt direktivets artikel 21.1, dvs. att skyddet för utvisning inom unionsrätten är mer långtgående än det som följer av bestämmelserna om non-refoulement i artikel 33 i Genèvekonventionen. Av unionsrätten och annan internationell rätt följer, som ovan nämnts, att om det finns risk för att personen utsätts för tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller kommer att utvisas till en stat där det finns en allvarlig risk för att vederbörande skulle utsättas för sådan behandling, får utvisning inte ske.

Därutöver saknar artikel 21.2 i direktivet någon motsvarighet i förordningen (se jämförelsetabellen som bifogats förordningen). Detta innebär att det inte längre finns någon unionsrättslig reglering som uttryckligen anger att en flykting *får* avvisas, så länge det inte är förbjudet enligt internationella förpliktelser, om det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där hen befinner sig eller om vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten med hänsyn till att hen genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott (jfr 8 a kap. 4 § utlänningslagen).

Skälet till att denna bestämmelse tagits bort torde vara att förordningen, till skillnad mot direktivet, anger att en flyktingstatusförklaring *ska* – i stället för *får* – återkallas om det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där hen befinner sig eller om vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten med hänsyn till att hen genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott (artikel 14.1 e förordningen jämförd med artikel 14.4 i direktivet). Eftersom förordningen anger att en sådan statusförklaring ska återkallas om de nämnda förutsättningarna är uppfyllda, finns det inte längre behov av att ha en bestämmelse som anger när utvisning får ske. Om utlänningsvistas olagligt i landet, följer i stället av återvändandedirektivet (se nedan) att ett beslut om avlägsnande ska fattas.

Att artikel 21.2 i direktivet inte har någon motsvarighet i förordningen, torde enligt utredningens bedömning inte påverka möjligheterna till utvisning av flyktingar på grund av brott eftersom de grundläggande kraven för återkallande av status enligt förordningen och direktivet är desamma, dvs. det krävs att vederbörande utgör en fara för rikets säkerhet eller har begått ett synnerligen allvarligt brott och utgör en samhällsfara.

Varken skyddsgrundsförordningen eller skyddsgrundsdirektivet innehåller, som tidigare nämnts, några bestämmelser om utvisning av subsidiärt (alternativt) skyddsbehövande, eftersom en utlänning som utgör en fara för samhället eller säkerheten i den medlemsstat där hen befinner sig eller som har förövat ett allvarligt brott är utesluten från att anses som subsidiärt skyddsbehövande enligt undantagsbestämmelserna i artikel 17.1 b i direktivet respektive i förordningen. Om utlänningen vistas olagligt i landet, följer i stället av återvändandedirektivet (se nedan) att ett beslut om avlägsnande ska fattas.

En skillnad mellan direktivet och förordningen är att förordningen reglerar den proportionalitetsbedömning samt den avvägning som ska göras om utlänningen är underårig när någon av uteslutandegrunderna är tillämpliga (se artikel 17.4 och 17.5 i förordningen). Motsvarande bestämmelser saknas i direktivet.

Asylförfarandet

Som ovan nämnts innebär migrations- och asylpakten bland annat att direktivet om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd upphävs och ersätts med en förordning om asylförfaranden.³⁰ Förordningen ska tillämpas från och med den 12 juni 2026 (artikel 79 i förordningen). Enligt både direktivet och den nya asylförordningen ska medlemsstaterna utse en beslutande myndighet som är ansvarig för att pröva ansökningar om internationellt skydd (se ovan) och behörig att fatta beslut inom ramen för det administrativa förfarandet. I Sverige är Migrationsverket beslutande myndighet.

Av direktivet och den nya asylförordningen följer att den beslutande myndigheten ska tillerkännas en särskild roll och ansvara för

³⁰ Se det inledande avsnittet under 3.5.3.

en korrekt prövning av ansökningarna om internationellt skydd. Det ankommer vidare på den beslutande myndigheten att besluta om det finns anledning att återkalla internationellt skydd. Sådana uppgifter ska med nödvändighet tillfalla den beslutande myndigheten (se EU-domstolens dom den 22 september 2022 i mål C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708, särskilt p. 61 ff.).

Återvändandedirektivet

Återvändandedirektivet³¹ innehåller gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Direktivet genomfördes i svensk rätt år 2012 (prop. 2011/12:60) och föranledde ytterligare ändringar vid en uppföljning år 2017 (prop. 2016/17:61).

Direktivet ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium (artikel 2.1). Medlemsstaterna får dock besluta att inte tillämpa direktivet på vissa sådana medborgare, bland annat de som har utvisats på grund av brott (artikel 2.2 b). När direktivet genomfördes i svensk rätt utnyttjades inte denna möjlighet till undantag generellt utan endast i vissa specifika fall, exempelvis i fråga om återreseförbuds längd (prop. 2011/12:60 s. 52). Huvudregeln är alltså att återvändandedirektivet är tillämpligt även i fråga om utvisning på grund av brott. Det innebär att domstolarna vid sådana beslut har att följa den praxis som utvecklas av EU-domstolen när det gäller tolkning och tillämpning av återvändandedirektivet (se vidare avsnitt 7.2).

Av artikel 6.1 i återvändandedirektivet framgår att medlemsstaterna ska utfärda beslut om återvändande för de tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium. Med beslut om återvändande avses ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända. Ett beslut om återvändande i direktivets mening motsvaras i svensk rätt av ett beslut om avvisning eller utvisning. Regeln i artikel 6.1 är tvingande, men en medlemsstat har i praktiken stor möjlighet att avstå från att utfärda ett sådant beslut genom att tillämpa något av de undantag som

³¹ Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/115/EG den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

finns i artiklarna 6.2–6.5. Bland dessa kan nämnas att en medlemsstat med stöd av artikel 6.4 kan införa eller behålla regler som innebär att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaten när som helst av ömmande, humanitära eller andra skäl kan beviljas ett självständigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt att stanna i landet.

Utöver de nyssnämnda bestämmelserna innehåller direktivet bland annat regler om tidsfrist för frivillig avresa, förvar, verkställighet och inreseförbud. I detta sammanhang ska reglerna om inreseförbud – som i svensk rätt benämns återreseförbud – beröras något ytterligare.

I artikel 11.1 i återvändandedirektivet finns en tvingande regel som föreskriver att ett beslut om återvändande ska åtföljas av ett inreseförbud om någon tidsfrist för frivillig avresa inte har beviljats eller om en person inte har följt ett beslut att återvända. Enligt samma artikel får en medlemsstat också i andra fall besluta att ett beslut om avvisning eller utvisning ska åtföljas av ett återreseförbud. En medlemsstat har dock enligt artikel 11.3 tredje stycket alltid möjlighet att av humanitära skäl avstå från att utfärda ett sådant förbud.

I artikel 11.2 i återvändandedirektivet finns en tvingande regel som anger hur länge ett återreseförbud får gälla. Längden av ett förbud ska fastställas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och får inte överstiga fem år. Om en tredjelandsmedborgare utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet får ett återreseförbud vara längre. Beträffande utlänningar som utvisats på grund av brott har Sverige utnyttjat möjligheten till undantag från den nyss angivna begränsningen av återreseförbudens längd (se prop. 2011/12:60 s. 52). Vid utvisning på grund av brott kan ett återreseförbud enligt svensk rätt således meddelas för längre tid än fem år eller utan tidsbegränsning.

Den nya EU-förordningen om ett gränsförfarande för återvändande³², som ska tillämpas från och med den 12 juni 2026, hänvisar i vissa fall till att återvändandedirektivets regler ska tillämpas.

³² Se det inledande avsnittet under 3.5.3.

3.5.4 Schengens informationssystem

De flesta av EU:s medlemsländer och ett antal andra europeiska länder deltar i det s.k. Schengensamarbetet. Schengensamarbetet syftar i huvudsak till att uppnå fri rörlighet inom Schengenområdet genom att människor ska kunna resa utan att behöva visa pass när de passerar gränserna mellan de länder som anslutit sig.

Schengens informationssystem (SIS) används för att utbyta information inom ramen för polis- och straffrättsligt samarbete samt migrationskontroll. (För en utförlig beskrivning av regelverket, se Sandesjö & Wikrén (2024), kommentaren till 1 kap. 4 d § utlänningslagen).

SIS används till exempel för att registrera uppgifter om efterlysta eller eftersökta personer eller föremål. På migrationsområdet används SIS för att föra in så kallade SIS-spärrar för tredjelandsmedborgare som ska nekas tillträde till Schengenområdet. Ett beslut om utvisning på grund av brott och beslut om återreseförbud ska utan dröjsmål registreras i SIS utan att det fått laga kraft (se prop. 2020/21:222 s. 39, s. 44 och s. 52).

3.6 Nuvarande regler om utvisning på grund av brott

3.6.1 En översikt av nuvarande regelverk

Om en person som inte är svensk medborgare gör sig skyldig till brott kan en allmän domstol förutom att döma ut påföljd för brottet under vissa förutsättningar även besluta att utlänningen ska utvisas från Sverige. Bestämmelserna om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. utlänningslagen. De nuvarande reglerna trädde i kraft den 1 augusti 2022.

Enligt 1 § får en utlänning utvisas ur Sverige om hen *döms för brott till en strängare påföljd än böter*, eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till och dömer till en annan påföljd, *och*

1. gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller

2. 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.

Enligt 2 § ska domstolen, vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas enligt 1 §, 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.

Bestämmelsen i 2 § reglerar den helhetsbedömning och den avvägning som domstolen ska göra mellan skälen som talar för och emot utvisning i det enskilda fallet. Ju starkare skälen för utvisning är, desto starkare måste utlänningens anknytning till Sverige vara för att utvisning ska underlåtas.

Vid prövningen av utvisningsfrågan ska domstolen beakta om det finns hinder mot att ett beslut om utvisning verkställs (3 §). Om det finns ett sådant hinder kan det innebära att domstolen ska avstå från att fatta ett beslut om utvisning.

I 4–7 §§ finns särskilda bestämmelser om utvisning av personer som tillhör vissa personkategorier (såsom flyktingar, varaktigt bosatta, vissa unga personer eller EES-medborgare och deras familjemedlemmar) som gäller utöver de allmänna förutsättningar som nyss beskrivits (1–3 §§). Om en utlänning tillhör mer än en kategori tillämpas reglerna parallellt.

Enligt 10 § ska ett beslut om utvisning på grund av brott innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I beslutet ska utlänningen vidare upplysas om den påföljd som en överträdelse av förbudet kan medföra enligt 20 kap. utlänningslagen.

Enligt 11 § ska återreseförbudets längd bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. Om detta motsvarar fängelse i mindre än ett år ska återreseförbudet normalt bestämmas till fem år. Motsvarar det fängelse i ett år eller mer men inte två år ska förbudet normalt bestämmas till tio år. Vid högre straffvärden ska förbudet normalt inte tidsbegränsas, utan vara permanent. Av andra stycket framgår de skäl som domstolen kan beakta för att bestämma

återreseförbudets längd på annat sätt än det nyss angivna. En helhetsbedömning i det enskilda fallet ska alltid göras när återreseförbudets längd bestäms.

Av 12 § följer att ett återreseförbud börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas³³ territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningen lämnar Sverige. En utlänning som har meddelats ett återreseförbud får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter (13 §).

Bestämmelser om uppehållstillstånd för den som har utvisats på grund av brott finns i 12 kap. utlänningslagen. Där finns också regler om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut (se vidare kapitel 4).

I följande avsnitt behandlas var och en av de nu angivna reglerna närmare. Kapitlet avslutas med en redogörelse för hur åklagare och allmän domstol handlägger frågor om utvisning på grund av brott (avsnitt 3.7) och för regelverket kring rätten för utlänningar att vistats i Sverige (avsnitt 3.8).

3.6.2 De grundläggande kraven för utvisning på grund av brott

Enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen får en utlänning utvisas ur Sverige om hen *döms för brott till en strängare påföljd än böter*. Det innebär att utvisning i princip kan komma i fråga när påföljden bestäms till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård.

Utvisning kan också ske om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till och dömer till en annan påföljd. Detta omfattar situationen att en sådan påföljd undanröjs enligt 27 kap. eller 28 kap. brottsbalken för att den dömda misskött påföljden.

När det i ett enskilt fall är fråga om en påföljd som kan aktualiseras både när brottet ligger på fängelsenivå och på bötesnivå, exempelvis vid ungdomsvård eller ungdomstjänst, ska påföljden anses strängare än böter endast när den påföljd som skulle ha valts om

³³ Med medlemsstaterna avses i detta sammanhang de stater som återvändandedirektivet är tillämpligt på (se avsnitt 3.5.3 och prop. 2021:22/224 s. 72 f.).

inte den alternativa påföljden stått till buds är av sådan svårhet att den inte kan stanna vid böter (prop. 2021/22:224 s. 31 och s. 123).

För att utvisning ska få ske krävs att ytterligare en av två förutsättningar är uppfyllda. Antingen ska gärningen, i likhet med tidigare reglering, vara av sådant slag och övriga omständigheter vara sådana att det *kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet* (första punkten), eller så ska brottet ha ett *straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller annars vara av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar* i Sverige (andra punkten).

Den särskilda bestämmelse som tidigare var tillämplig vid utvisning av den som begått ett brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning har numera upphävts (jfr 36 kap. 13 § brottsbalken i dess lydelse före den 8 november 2024 och prop. 2023/24:144 s. 275 f.).

Utvisning på grund av återfallsrisk (första punkten)

När en domstol prövar frågan om det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet ska en bedömning göras av sannolikheten för att den dömde kommer att begå ytterligare brott här i landet (8 a kap. 1 § första stycket 1 utlänningslagen). För att utvisning ska kunna ske med hänvisning till risken för återfall förutsätts att risken är konkret och det måste finnas ett rimligt underlag för bedömningen. Vad som avses är inte enbart återfallsrisken inom den närmaste tiden utan även återfall som kan förväntas inom en längre tidsrymd (NJA 2019 s. 544 p. 11–12). Vidare behöver återfallsrisken inte avse sådan brottslighet som är likartad med den aktuella. Det är tillräckligt att omständigheterna tyder på en brottsbenägenhet i allmänhet (se prop. 1993/94:159 s. 12 och s. 33 samt prop. 2021/22:224 s. 32).

Ett antagande om risk för fortsatt brottslig verksamhet förutsätter i normalfallet att det framgår av nationellt eller utländskt registerutdrag eller på annat sätt att utlänningen dömts för brott, godkänt ett strafföreläggande eller fått en åtalsunderlåtelse vid åtminstone ett tidigare tillfälle. Ibland kan dock omständigheterna redan vid den första lagföringen vara sådana att det är befogat att utgå från en återfallsrisk. Så kan till exempel vara fallet om utlänningen

vid den första lagföringen döms för flera brott, inte minst om dessa är begångna i nära anslutning till utlännings ankomst till Sverige. I rättspraxis har risk för återfall exempelvis ansetts föreligga i situationer när tidigare ostraffade personer gjort sig skyldiga till upprepade butikstillgrepp (NJA 2006 s. 375 och NJA 2007 s. 533). Även utlännings levnadsomständigheter i övrigt får vägas in i bedömningen. Oordnade ekonomiska och sociala förhållanden utgör omständigheter som kan tala för att det finns en återfallsrisk. Även brottets karaktär kan tala för att det finns en risk för återfall. I rättspraxis har fickstölder av mer kvalificerat slag omtalats som sådana brott som i sig kan indikera brottslig verksamhet. Vidare har våld i nära relationer pekats ut som en brottstyp av sådan karaktär (NJA 2019 s. 544 p. 14) och motsvarande ska, enligt uttalanden i förarbetena, gälla när brottsligheten är hedersrelaterad. Oavsett förekomsten av tidigare lagföringar ska domstolen i varje enskilt fall göra en noggrann prövning av återfallsrisken, där samtliga relevanta förhållanden beaktas och vägs samman. (Prop. 1993/94:159 s. 11 ff. och s. 33 samt prop. 2021/22:224 s. 32 f.)

För en utförlig beskrivning av Högsta domstolens praxis om utvisning på grund av återfallsrisk, se SOU 2021:61 s. 110 ff.

Utvisning på grund av brottets allvar (andra punkten)

För att utvisning ska få ske krävs, om det inte finns risk för återfall enligt första punkten, att brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller annars är av sådan karaktär att utlännings inte bör få stanna kvar i Sverige (8 a kap. 1 § första stycket 2 utlänningslagen).

Ett straffvärde om minst sex månaders fängelse...

Genom lagändringen som trädde i kraft den 1 augusti 2022 sänktes straffvärdegränsen från fängelse i minst ett år (se avsnitt 3.3.1) *till fängelse i minst sex månader*. I förarbetena anges att utvisning bör kunna ske vid brott med lägre straffvärden än ett års fängelse, i synnerhet om skälen mot utvisning är svaga. Så kan exempelvis vara fallet beträffande den som efter endast en kort tids vistelse i Sverige gör sig skyldig till brott här. Detsamma gäller när brottet har be-

gått av en person som, trots en längre vistelsetid i landet, inte har etablerat sig nämnvärt i det svenska samhället. En generellt tillämplig gräns på ett års fängelse – som gäller oavsett hur länge och på vilken grund utlänningen vistats i landet – framstår vidare som hög vid en jämförelse med reglerna i våra nordiska grannländer (se prop. 2021/22:224 s. 34).

I förarbetena anges vidare att det framstår som befogat att kunna utvisa en utlänning som, oberoende av återfallsrisk, exempelvis har begått en relativt allvarlig misshandel med ett straffvärde på åtta månaders fängelse. Straffvärdesänkningen anges även kunna mildra den skevhet som kan uppfattas i systemet; att utvisning på grund av återfallsrisk kan ske vid låga straffvärden, såsom vid tre fall av stöld med ett samlat straffvärde på två månaders fängelse, medan motsvarande möjlighet inte fanns för den typ av misshandelsbrott som nyss beskrivits. Motsvarande ståndpunkt anges vidare vara gällande beträffande flera andra brott som inte nådde upp till straffvärdegränsen om ett år men som ändå är allvarliga, såsom vissa av sexualbrotten (a. prop. s. 34).

Att straffen för en rad olika brott har skärpts de senaste åren ansågs inte vara ett argument som talade emot att sänka straffvärdegränsen. I förarbetena uttalas således att flera brott, oaktat straffskärpningarna, har en straffskala som börjar på fängelseminimum vilket kan innebära att utvisning inte är aktuellt trots att utvisning kan anses befogat (såsom vid oaktsam våldtäkt och narkotikabrott av normalgraden). I stället för att den berörda brottsligheten redan i utgångsläget diskvalificerar sig som utvisningsgrundande, bör de fall där utvisning framstår som en alltför ingripande åtgärd i stället sorteras bort vid avvägningen mot den enskildes och andra motstående intressen. Då skapas förutsättningar för en mer nyanserad bedömning, där samtliga omständigheter av betydelse för utvisningsfrågan kan få fullt genomslag (a. prop. s. 34).

Med den sänkta straffvärdegränsen omfattas, liksom tidigare, brottslighet såsom allvarliga fall av våldsbrott, sexualbrott, narkotikabrott och vapenbrott av bestämmelsen om utvisning. Därutöver omfattas allvarliga misshandelsbrott även om det inte finns en risk för återfall. Dessutom omfattas flera av sexualbrotten i större utsträckning än tidigare, däribland oaktsam våldtäkt och vissa fall av våldtäkt där brottet är att anse som mindre grovt. Detsamma gäller vissa andra typer av brott som utgör allvarliga ingrepp i en annan

människas frihet eller frid, såsom vissa fall av äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott. Även vid brott med heders- eller hatbrottsmotiv eller vid flera av de brott som riktar sig mot rättsväsendet och annan allmän verksamhet, såsom mened och övergrepp i rätts-sak, har utrymmet för att besluta om utvisning oberoende av återfallsrisk ökat genom straffvärdesänkningen (a. prop. s. 35).

Straffvärdegränsen tar, liksom tidigare, sikte på straffvärdet för ett enda brott och inte det samlade straffvärdet för flera brott. Med straffvärde avses resultatet av den bedömning som domstolen ska göra enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken. Det är alltså brottets straffvärde och inte det reducerade värdet som domstolen kan komma fram till efter beaktande av den tilltalades ungdom eller billighets-skälen i 29 kap. 5 eller 5 a §§ brottsbalken – det som kallas för straffmättningsvärde – som ska läggas till grund för om utvisning kan komma i fråga. Vidare är det just straffvärdet, och inte den utdömda påföljden, som ska ligga till grund för prövningen. Förutsatt att straffvärdet för ett enskilt brott motsvarar fängelse i sex månader är utvisning alltså möjligt även när en icke frihetsberövande påföljd döms ut (prop. 2021/22:224 s. 35 f. och s. 124).

...eller brottets karaktär som grund för utvisning

Straffvärdegränsen kan, precis som tidigare, underskridas när brottets karaktär ger skäl till det. Brottet kan ofta anses vara av sådan karaktär när det har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller när det annars utgjort en påtaglig integritetskränkning. Detta gäller i synnerhet om angreppet har varit oprovo-cerat, utövats i en nära relation eller riktat sig mot någon som befinner sig i en skyddslös ställning, såsom en äldre person eller ett barn. Detsamma gäller om ett motiv för brottet har varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Vidare kan det finnas skäl att överväga utvisning vid straffvärden som är lägre än sex månader när ett motiv för brottet har varit att kränka någon på grund av hens ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet. Även brott som har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhälls-intresse, såsom mened, övergrepp i rätts-sak och sabotage mot blå-

ljusverksamhet, bör i många fall anses vara av sådan karaktär att straffvärdegränsen kan underskridas.

Om straffvärdet för det aktuella brottet ligger långt under straffvärdegränsen kan det som regel knappast anses vara av sådan karaktär att det i sig motiverar utvisning. Om straffvärdet å andra sidan ligger nära sex månader, och brottet har varit av sådant slag eller innefattat sådana moment som beskrivits ovan, bör utvisning normalt kunna komma i fråga. Ytterst är det fråga om en bedömning i det enskilda fallet om brottet har varit av sådan karaktär att det i sig bör kunna läggas till grund för ett beslut om utvisning. Det är en fråga för rättstillämpningen att i övrigt utmejsla de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen. (Se a. prop. s. 36 f. och s. 124).

3.6.3 Utlänningens anknytning till Sverige

Vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen 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 (se 8 a kap. 2 § utlänningslagen).

Bestämmelsen reglerar den helhetsbedömning och den avvägning som domstolen ska göra mellan skälen som talar för och emot utvisning i det enskilda fallet. Regleringen bygger på tanken att en utvisning utgör ett större ingrepp för den som har rotat sig i Sverige än den som inte har utvecklat några starkare bindningar hit. Därför ska frågan om utvisning prövas mot den olägenhet som åtgärden innebär för utlänningen och hens familj. Ju större anknytning till landet, desto allvarigare måste brottsligheten vara för att utvisning ska ske. Bestämmelsen ger uttryck för principen att det måste finnas en rimlig proportion mellan brottet och de konsekvenser som detta får för den enskilde eller något annat motstående intresse (jfr prop. 1993/94:159 s. 15 f. och prop. 2021/22:224 s. 39 och s. 41).

Ett beslut om utvisning på grund av brott kan, om utlänningen har familj i Sverige eller annars har etablerat sig här, innebära ett ingrepp i utlänningens privat- och/eller familjeliv. Vid den avvägning som ska ske enligt 2 § ska domstolen därför även beakta artikel 8 i Europakonventionen och, när unionsrätten är tillämplig, motsvarande bestämmelse i EU:s rättighetsstadga (se avsnitt 3.4.4 och 3.5.1). Om ett barn berörs av åtgärden ska även barnets rättigheter enligt barnkonventionen beaktas vid prövningen (se avsnitt 3.4.3).

Utlänningens etablering i det svenska samhället

Genom lagändringarna den 1 augusti 2022 skärptes kraven på så sätt att domstolen särskilt ska beakta utlänningens *etablering i det svenska samhället*. Som skäl för denna skärpning uttalas bland annat att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas här i landet. När en utlänning ges rätt att uppehålla sig i Sverige – antingen permanent eller för viss tid – är den rätten i princip villkorad, bland annat av att hen inte gör sig skyldig till upprepad eller allvarlig brottslighet här. Med den utgångspunkten bör det krävas starka skäl för att den som bryter mot detta ska undgå utvisning.

Vidare uttalas att ett skydd främst bör tillkomma den utlänning som har etablerat sig i det svenska samhället, exempelvis genom att ha arbetat och lärt sig det svenska språket, eller som har utvecklat nära familjeband hit. Den som inte har etablerat sig i det svenska samhället får däremot finna sig i att brott som hen gör sig skyldig till kan leda till utvisning. (Prop. 2021/22:224 s. 40).

Bestämmelsen om att domstolen särskilt ska beakta i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället aktualiserar delvis samma förhållanden som tidigare inkluderades i begreppet levnadsomständigheter. Liksom tidigare är exempelvis utlänningens *arbetsförhållanden* viktiga vid bedömningen. Förvärvsarbete talar ofta för att utlänningen har etablerat sig i Sverige, men också annan sysselsättning såsom studier eller yrkespraktik kan beaktas vid bedömningen. Arbeten av viss omfattning och varaktighet som ger utlänningen förmåga att försörja sig bör typiskt sett anses tala för en starkare etablering än arbeten som är tillfälliga eller inte ger inkomster nog för att räcka till personens uppehälle.

Även om sysselsättningen är av stor betydelse bör även andra omständigheter beaktas.

Att utlänningen har *ordnade boendeförhållanden* kan också tala för att hen har etablerat sig i samhället, medan det motsatta gäller beträffande den som saknar fast bostad.

I vilken mån utlänningen *behärskar det svenska språket* bör också vägas in i bedömningen, liksom hur utlänningen har *inrättat sig i samhället i övrigt*. Den som ägnar sig åt upprepad kriminalitet eller annars lever utanför det reguljära samhället bör betraktas som svagt etablerad.

Vissa brottstyper kan också i sig tyda på *en bristande anpassning till svenska normer och förhållanden*. Inte minst gäller detta hedersrelaterad brottslighet.

I likhet med vad som har gällt hittills kan dessutom *kevarvarande band till hemlandet* tyda på en svag etablering i Sverige.

Även utlänningens *vistelsetid i Sverige* bör beaktas inom ramen för domstolens bedömning av utlänningens etablering i det svenska samhället. Vistelsetiden bör då vägas samman och samverka med de övriga omständigheter som kan ha betydelse för utlänningens etablering. Detta innebär att vistelsetiden inte ska ges samma självständiga betydelse som tidigare (jfr prop. 1993/94:159 s. 15 f. och s. 33 f.). Bedömningen av en utlännings anknytning till det svenska samhället ska i det enskilda fallet inte utgå från ett allmänt antagande om att banden till samhället blir starkare över tid. Det kan mycket väl vara så att en person som har varit bosatt i landet i flera år inte har etablerat sig i det svenska samhället. Större vikt bör i stället läggas *vid de faktiska band som uppkommit under utlänningsens vistelsetid i landet*.

Under vilken *period i livet som utlänningen vistats här* kan också vara relevant. Vistelsetiden har normalt större betydelse när det gäller en person som kommit hit i unga år än för den som har vistats här endast under en senare period i livet, och som således levt större delen av sitt liv i ett annat land. Även *vid vilken ålder utlänningen kom till Sverige* kan alltså ha betydelse (jfr 8 a kap. 5 § utlänningslagen och avsnitt 3.6.5 nedan).

Ytterligare ett förhållande som kan ha betydelse är *på vilken grund utlänningen vistas i landet och om utlänningen befinner sig här lagligt*. Den som vistas i Sverige med permanent uppehållstillstånd har ofta en fastare förankring i samhället än den som endast har ett

tillfälligt uppehållstillstånd. En vistelse som skett olovligen medför inte ett skydd mot utvisning.

Uppräkningen av de nyss nämnda särskilda omständigheterna och som kan ha betydelse vid prövningen är inte avsedd att vara uttömmande. Bedömningen av utlänningens etablering i Sverige kan inte avgöras genom att titta på enskildheter, utan måste bygga på en sammanvägd bedömning i det enskilda fallet av samtliga relevanta omständigheter rörande utlänningens situation. (Prop. 2021/22:224 s. 41 ff. och s. 125 f.).

Utlänningens barn och övriga familjeförhållanden

En utvisning från Sverige innebär många gånger ett kännbart ingrepp för den som har familj i landet. Övriga familjemedlemmar kan dessutom drabbas genom den splittring av familjen som avlägsnandet kan innebära. Frågan om en utvisning utgör en proportionerlig reaktion på den aktuella brottsligheten kan alltså inte avgöras utan att hänsyn tas till hur åtgärden skulle påverka utlänningens familjeliv. Dessutom följer det av bland annat artikel 8 i Europakonventionen att ett sådant intrång i rätten till respekt för privat- och familjelivet, som en utvisning kan innebära, är tillåtet endast om det är proportionerligt.

Vid bedömningen av utlänningens anknytning till Sverige ska domstolen därför, liksom tidigare, beakta *om utlänningen har barn i Sverige* samt i så fall beakta barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningen utvisades (8 a kap. 2 § tredje meningen utlänningslagen).

Det är viktigt att domstolen i varje enskilt fall noggrant utreder och prövar barnets rättigheter och intressen i de avseenden som bestämmelsen anger och redovisar sin bedömning av barnets bästa. Denna prövning kan landa i att barnets relation till utlänningen utgör ett starkt skäl mot utvisning. Prövningen kan också mynna ut i den motsatta slutsatsen, exempelvis när kontakten med barnet har varit bristfällig, om brottet har riktats mot barnet eller om utvisning av föräldern av annan anledning inte kan anses stå i strid med barnets bästa. (Prop. 2021/22:224 s. 43 f. och 126. Se även 1 kap. 10 § utlänningslagen och prop. 2003/04:113 s. 8).

Vidare ska *utlänningens övriga familjeförhållanden*, precis som tidigare, särskilt beaktas (8 a kap. 2 § fjärde meningen utlänningslagen). Med familj avses främst make eller sambo samt egna barn eller, om utlänningen själv är underårig, hens föräldrar. I ett fall där det föreligger risk för fortsatt brottslighet riktad mot utlänningens familj bör familjebanden i många fall inte tillmätas någon avgörande betydelse vid bedömningen av om utvisning ska ske (NJA 2019 s. 544). I likhet med de fall där utlänningen har barn i landet kan alltså även hänsynen till den övriga familjen innebära att en utvisning är proportionerlig, exempelvis på grund av att brott har riktats mot partnern.

Barnets bästa ska även beaktas i de fall det är ett barn som är föremål för utvisning (se avsnitt 3.4.3). Denna prövning kan landa i att det finns starka skäl mot utvisning. Liksom hittills bör det inte komma i fråga att utvisa den som är under 18 år och har båda sina föräldrar i Sverige (jfr prop. 1993/94:159 s. 16). Prövningen kan också landa i den motsatta slutsatsen, exempelvis om utlänningen endast har svag anknytning till Sverige (prop. 2021/22:224 s. 126).

Avvägningen av skälen för och emot utvisning

När domstolen avgör om en utlänning ska utvisas ska den alltså, liksom tidigare, väga utlänningens anknytning till Sverige mot de skäl som talar för utvisning, dvs. styrkan i det enskilda fallet av de omständigheter som anges i 8 a kap. 1 § utlänningslagen. Vid bedömningen av skälen för utvisning och hur dessa ska vägas mot utlänningens anknytning samverkar brottslighetens karaktär med straffvärdet och de omständigheter som utgör risk för fortsatt brottslighet, exempelvis återfall i brott eller flerfaldig brottslighet (se avsnitt 3.6.2). Att ett beslut om utvisning måste vara proportionerligt följer bland annat av Europakonventionen.

De ändringar som infördes den 1 augusti 2022 innebär dock att *en stramare bedömning än tidigare ska göras*, där det skydd mot utvisning som en utlännings anknytning till Sverige kan ge förbehålls de fall då utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. Ju starkare skälen för utvisning är, desto starkare måste anknytningen vara för att utvisning ska underlåtas. Ytterst är det en helhetsbedömning i det enskilda fallet som avgör

vilken vikt som ska läggas vid de olika omständigheter som har betydelse för utvisningsfrågan och hur dessa ska vägas mot varandra.

Vid avvägningen bör domstolen se särskilt allvarligt på brott av viss karaktär, dvs. vid samma typ av brottslighet som utgör skäl för utvisning vid straffvården lägre än sex månader (se avsnitt 3.6.2, särskilt under rubriken ”...*eller brottets karaktär som grund för utvisning*”). Exempelvis bör det förhållandet att brottet har haft ett heders- eller hatbrottsmotiv ses som ett tungt vägande skäl för utvisning vid avvägningen mot utlänningens anknytning till Sverige. Till brotten mot person och det allmänna kan, utöver brott såsom mened, övergrepp i rättssak och sabotage mot blåljusverksamhet, också nämnas viss brottslighet som sorteras under förmögenhetsbrotten, men som ändå kan ha påtagligt integritetskränkande inslag. Hit hör framför allt rån, eftersom gärningen normalt innefattar våld eller allvarliga hot eller kränkningar. Beroende på graden av integritetsintrång kan det ibland också finnas anledning att se jämförelsevis allvarligt på inbrottsstöld.

Ju högre straffvärdet är desto starkare måste anknytningen vara för att utvisning inte ska ske. Ibland kan dock straffvärdet vara lågt men återfallsrisken påtaglig. I sådana fall kan utvisning många gånger komma i fråga även om den berörda personen har en inte obetydlig anknytning till Sverige. När straffvärdet vida överstiger straffvärdegränsen om minst sex månaders fängelse enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen – exempelvis vid allvarliga vålds- och sexualbrott, grova narkotika- och vapenbrott eller allvarlig brottslighet inom ramen för kriminella nätverk – bör utgångspunkten vara att utvisning ska ske om inte mycket starka skäl talar i motsatt riktning. Så kan bland annat vara fallet om avlägsnandet skulle innebära ett avsevärt ingrepp i utlänningens familjeliv som går utöver det ingrepp som en utvisning regelmässigt innebär för den som t.ex. är gift eller har barn i landet. På motsvarande sätt bör särskilt flagranta återfall i förhållandevis allvarlig brottslighet, exempelvis misshandelsbrott eller stöldbrottslighet av normalgraden, behandlas. (A. prop. s. 44 f. och s. 126 f.)

3.6.4 Verkställighetshinder ska beaktas av allmän domstol

När en fråga om utvisning enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen prövas ska domstolen, liksom tidigare, ta hänsyn till om utlänningslagen på grund av bestämmelserna i 12 kap. utlänningslagen inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs (8 a kap. 3 § utlänningslagen). I praktiken innebär detta att domstolen oftast har att bedöma om en utvisning kommer att kunna verkställas i samband med att den dömda frigges från fängelsestraffet, och avstå från att besluta om utvisning om så inte är fallet.

Bestämmelserna om hinder mot verkställighet i utlänningslagen bygger i allt väsentligt på Sveriges internationella åtaganden. Sverige är därmed skyldigt att avstå från att genomföra en utvisning i strid med dessa regler. I förarbetena till ändringarna i 8 a kap. utlänningslagen, som trädde i kraft den 1 augusti 2022, uttalas att det dock inte följer av dessa åtaganden att verkställighetshinder måste beaktas redan vid prövningen av frågan om utvisning. En annan möjlighet är att ta hänsyn till sådana hinder först i samband med att beslutet ska verkställas. Före 1989 års utlänningslag var detta också det ordinarie förfarandet. Det medförde dock att utvisningsbeslut inte sällan fick upphävas efter avtjänat straff när det visade sig att verkställighet inte var möjlig. För att minska omfattningen av denna problematik infördes skyldigheten för domstolarna att ta hänsyn till eventuella verkställighetshinder redan vid prövningen av utvisningsfrågan (prop. 1988/89:86 s. 72 f., 117 f. och 165 f.). I samband med 2022 års lagändringar beslutade regeringen att denna ordning skulle bestå och anförde att förutom det merarbete och de ökade kostnader som följer av att utvisningsbesluten inte kan verkställas, kan icke verkställda utvisningar minska allmänhetens förtroende för systemets funktionalitet. Vidare anfördes att det faktum att verkställighetshinder beaktas i ett tidigt skede också innebär att utlänningslagen och dennes anhöriga kan besparas en lång ovisshet i fråga om en utvisning kan förväntas trots påståenden om hinder mot verkställighet (prop. 2021/22:224 s. 50).

I utredningens uppdrag ingår att på nytt se över denna fråga, dvs. att analysera om regelverket kan ändras så att allmän domstol vid prövningen av utvisningsfrågan inte tar hänsyn till hinder mot verkställighet. Sedan det i förarbetena till 2022 års lagändringar

konstaterats att det inte följer av Sveriges internationella åtaganden att verkställighetshinder måste beaktas redan vid prövningen av frågan om utvisning – utan i stället kan beaktas först i samband med att beslutet verkställs – har ny praxis kommit som berör frågan. Uppdraget i denna del diskuteras vidare i kapitel 7.

Hinder mot verkställighet

Bestämmelser om hinder mot verkställighet finns i 12kap. 1–3 a §§ utlänningslagen. Enligt 12 kap. 1 § får en utvisning aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att anta att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Detsamma gäller om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i sådan fara. Förbudet, som har utformats i överensstämmelse med artikel 3 i Europakonventionen, är generellt och undantagslöst. Vad som ska bedömas är den individuella risk som den person som ska utvisas löper. Den omständigheten att en stat ofta kränker mänskliga rättigheter utgör typiskt sett inte tillräcklig grund för att anse att en utvisning strider mot förbudet (se NJA 2019 s. 47 I-III, p. 19–20).

I 12 kap. 2 och 3 §§ utlänningslagen finns bestämmelser om så kallade politiska verkställighetshinder. Bestämmelserna gäller varje utlänning som genom verkställigheten av ett avlägsnandebeslut kan komma att riskera politisk förföljelse. I likhet med 1 § gäller skyddet enligt dessa bestämmelser inte bara verkställighet till det land där utlänningen primärt är i fara, utan även till andra länder som kan komma att sända utlänningen vidare till ett sådant land.

Regleringen i 2 § har sin grund i artikel 33 i Genèvekonventionen. Av denna bestämmelse, jämförd med 4 kap. 1 § utlänningslagen, framgår att utvisning som huvudregel inte får verkställas till ett land där utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till viss samhällsgrupp. Undantag gäller dock för fall där 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. I ett sådant fall får utvisning ske om inte den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art. Undantag gäller också för fall där utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet. Undantagen motsvarar de krav som gäller för utvisning av flyktingar (se avsnitt 3.6.5).

Enligt 3 § får ett beslut om utvisning inte heller verkställas beträffande en utlänning som vid en väpnad konflikt i hemlandet är att anse som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen, om det finns synnerliga skäl mot det.

I 3 a § finns en särskild regel om verkställighetshinder avseende beslut om avvisning eller utvisning av ett ensamkommande barn. Bestämmelsen innebär att ett beslut om utvisning av ett sådant barn inte får verkställas om inte den verkställande myndigheten har försäkrat sig om att barnet kommer att tas emot av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet väl lämpad för att ta hand om barn.

Det är inte endast sådana hinder som anges i 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen som domstolen ska beakta vid prövningen om det finns hinder mot verkställighet. Hänsyn ska också tas till exempelvis hinder av humanitär natur eller att det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen (se NJA 2019 s. 47 I-III p. 17 med där gjorda hänvisningar).

Bestämmelserna i 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen bygger, som ovan nämnts, i allt väsentligt på Sveriges internationella åtaganden. Sverige är därmed skyldigt att avstå från att genomföra en utvisning i strid med dessa regler.

Utgångspunkter för domstolens prövning

Att allmän domstol ska beakta verkställighetshinder vid prövningen av frågan om utvisning innebär, som ovan nämnts, att domstolen i praktiken oftast har att bedöma om en utvisning kommer att kunna verkställas i samband med att den dömde frigges från ett utdömt fängelsestraff. Möjligheten för domstolen att i samband med avgörandet av brottmålet beakta eventuella verkställighetshinder som

kan finnas vid tidpunkten för villkorlig frigivning från fängelsestraffet kan emellertid vara begränsad, inte minst när ett långt fängelsestraff döms ut.

Domstolen har en utredningsskyldighet i fråga om utlänningens personliga förhållanden som kan ha betydelse för utvisningsfrågan (se avsnitt 3.7.2). Om det kan antas att det finns hinder mot att verkställa en utvisning, är domstolen också skyldig att hämta in ett yttrande från Migrationsverket (7 kap. 10 § 1 utlänningsförordningen). Migrationsverket är expertmyndighet på området och yttrandet har därför stor betydelse för frågan om det finns hinder mot verkställighet. Utgångspunkten är att domstolen ska kunna förlita sig på verkets bedömningar och lägga dem till grund för sin prövning av frågan om det kan antas föreligga hinder mot att verkställa ett utvisningsbeslut. För att domstolen ska kunna tillmäta Migrationsverkets yttrande en sådan betydelse krävs att verket har haft kännedom om de omständigheter som är relevanta för verkställighetsfrågan samt att verket tydligt har motiverat sin bedömning. Om domstolen anser att det finns brister eller otydligheter i yttrandet, bör domstolen begära ett kompletterande yttrande (NJA 2019 s. 47 I–III p. 21–23).

Högsta domstolen har i det nyss nämnda avgörandet kategoriserat olika typer av verkställighetshinder som domstolen kan behöva ta ställning till. Det kan således finnas *individuella verkställighetshinder* direkt hänförliga till utlänningen. Så kan exempelvis vara fallet om utlänningen i hemlandet riskerar dödsstraff om det där blir känt vilka brott hen har dömts för i Sverige. En annan situation kan vara att utlänningen i sitt hemland riskerar förföljelse på grund av etniskt ursprung, politisk uppfattning, trosuppfattning eller sexuell läggning. När det gäller denna typ av individuella verkställighetshinder bör det, enligt Högsta domstolen, i normalfallet *redan vid domstillfället kunna konstateras om hindret kommer att bestå under överskådlig tid* och således även vid den tidpunkt då utvisningsbeslutet ska verkställas. Skulle domstolen bedöma att *hindret är bestående, bör den inte besluta om utvisning* (NJA 2019 s. 47 I–III p. 24–25 med där gjorda hänvisningar).

Det kan också finnas *generella verkställighetshinder* hänförliga till det land dit utvisningen ska verkställas. Ett generellt verkställighetshinder kan exempelvis bero på att det pågår en väpnad konflikt i landet, att det råder inreseförbud för t.ex. statslösa personer eller

att landet inte tar emot vissa nationaliteter. En annan situation kan vara att det av olika skäl inte är praktiskt möjligt att för tillfället verkställa utvisningar till det aktuella landet.

Ett generellt verkställighetshinder kan således ha olika orsaker och vara av olika tyngd. Regelmässigt torde det dock, enligt Högsta domstolen, inte vara möjligt för allmän domstol att bedöma om ett generellt verkställighetshinder kommer att bestå vid det tillfälle då utvisningen ska verkställas. Enligt Högsta domstolen får det *vid generella verkställighetshinder* därför anses *föreligga en presumtion för att domstolen ska besluta om utvisning*. I undantagsfall kan det emellertid finnas situationer där domstolen har tillräckligt underlag för att kunna ta hänsyn till frågan om verkställighet i samband med att brottmålet avgörs. Så kan exempelvis vara fallet om hindret grundar sig på att det för tillfället råder ett undantagslöst förbud mot att verkställa en utvisning till ett visst land, såsom på grund av en väpnad konflikt, och frågan om villkorlig frigivning och därmed verkställigheten av utvisningen är nära förestående (NJA 2019 s. 47 I–III p. 26–28.)

De avgörande kriterierna för domstolens bedömning av om ett utvisningsbeslut ska meddelas eller underlåtas på grund av verkställighetshinder är därmed

- vilken typ av hinder som är aktuellt, och
- om hindret är bestående vid den tidpunkt då utvisningsbeslutet ska verkställas.

I detta sammanhang bör nämnas att begrepps bilden är något annorlunda inom det migrationsrättsliga systemet, dvs. vid beslut om avvisning eller utvisning i det administrativa förfarande som hanteras av Migrationsverket och migrationsdomstolarna. I det administrativa förfarandet görs skillnad på verkställighetshinder som bedöms som inte bestående, *tillfälliga*, och verkställighetshinder som bedöms som *bestående*. Någon legal definition av vad som är ett tillfälligt respektive ett bestående hinder finns dock inte. Den bedömningen görs i stället i varje enskilt ärende. I praktiken är det inte enbart hinder som redan på förhand är bestämda i tid som bedöms som tillfälliga. Också hinder där det på förhand inte är möjligt att närmare bedöma hur länge hindret kommer att bestå kan anses som tillfälliga, om bedömningen samtidigt görs att hindret kan vara av

övergående natur. Det innebär att också hinder i form av non-refoulement (se avsnitt 3.4.1) kan bedömas som tillfälliga hinder. Ett verkställighetshinder är dock att anse som bestående om det bedöms vara under så lång tid att utlänningen kan bedömas få en särskild anknytning till Sverige. (Se Ds 2024:23 s. 150 ff.).

Om allmän domstol beslutar att en utlänning ska utvisas på grund av brott och det finns ett verkställighetshinder vid tidpunkten då utvisningen ska verkställas, får detta hanteras på det sätt som 12 kap. utlänningslagen föreskriver. Bland annat kan domstolens utvisningsbeslut komma att upphävas eller utlänningen beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd (se vidare kapitel 4).

3.6.5 Utlänningar som tillhör en särskild personkategori

I 8 a kap. 4–7 §§ utlänningslagen finns särskilda bestämmelser om utvisning på grund av brott av utlänningar som tillhör vissa personkategorier och som gäller utöver de allmänna förutsättningarna för utvisning på grund av brott (8 a kap. 1–3 §§). Om en utlänning tillhör mer än en kategori tillämpas reglerna parallellt.

I detta avsnitt beskrivs dessa särskilda bestämmelser om utvisning på grund av brott.

Flyktingar och vissa andra skyddsbehövande

Bestämmelserna om vem som är att anse som flykting eller alternativt skyddsbehövande finns i 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen (jämfört med 2 b och 2 c §§). Om en utlänning omfattas av de där angivna definitionerna ska Migrationsverket bevilja personen, som med återopande av skyddsskäl ansökt om uppehållstillstånd, status som flykting eller alternativt skyddsbehövande (4 kap. 3 och 3 a §§).

Flyktingar

De särskilda förutsättningarna för att utvisa en flykting infördes genom 1980 års utlänningslag och bygger på Sveriges åtaganden enligt artikel 33.2 i Genèvekonventionen (se avsnitt 3.4.1 samt prop. 1979/80:96). Bestämmelsen framgår numera av 8 a kap. 4 § utlän-

ningslagen. Av bestämmelsen följer att en utlänning som är flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas om hen har begått ett *synnerligen grovt brott* och det skulle medföra *allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet* att låta personen stanna här (8 a kap. 4 § 1 utlänningslagen).

Kravet på att utlänningen "är flykting" är uppfyllt när personen är att anse som flykting enligt Genèvekonventionen (se 4 kap. 1 § utlänningslagen), vilket kan ha manifesterats genom att utlänningen beviljats status som flykting (4 kap. 3 § utlänningslagen). Det är alltså inte längre fråga om någon presumtion för flyktingskap som domstolen i särskilda fall kan frånga. En utlänning som är att anse som flykting enligt Genèvekonventionen ska alltså anses vara flykting vid prövningen av frågan om utvisning (Sandesjö & Wikrén (2024), kommentaren till 8 a kap. 4 § utlänningslagen).

Kravet på att flyktingen "har behov av fristad i Sverige" torde innebära att en utlänning som är flykting men som har fått sitt behov av fristad tillgodosett i ett annat land, exempelvis genom att ha beviljats flyktingstatusförklaring i ett annat EU-land, inte omfattas av bestämmelsen. Om en sådan person döms för brott i Sverige, torde frågan om utvisning alltså prövas enligt den grundläggande bestämmelsen om utvisning i 8 a kap. 1 § utlänningslagen. Om domstolen beslutar om utvisning, lär verkställighet kunna ske till det land där flyktingen har fått fristad varpå det landet har att bedöma om brottets allvar motiverar att utlänningen utesluts från flyktingstatusförklaring.

För utvisning enligt den särskilda bestämmelsen för flyktingar krävs att utlänningen *dels har begått ett brott som i sig kan betraktas som synnerligen grovt, dels utgör en samhällsfara*. Av praxis följer att allvarlighetsgraden inte kan uppnås genom en sammanvägning av flera separata brott, varav inget i sig självt är att betrakta som synnerligen allvarligt. Utlänningen måste alltså ha gjort sig skyldig till ett enskilt brott som är att betrakta som synnerligen grovt, för att utvisning ska kunna ske.

Vidare ska en helhetsbedömning göras vid prövningen av om en viss gärning utgör ett synnerligen grovt brott. Vid denna helhetsbedömning ska inte bara brottsrubriceringen och brottets straffvärde beaktas. Det ska röra sig om *ett brott som har exceptionellt hög allvarsgrad* och som allvarligt undergräver det berörda samhällets rättsordning. Vid bedömningen av denna allvarsgrad ska hänsyn

bland annat tas till såväl den föreskrivna som den utdömda påföljden, brottets natur, eventuella försvårande eller förmildrande omständigheter, huruvida uppsåt förelåg, arten och omfattningen av de skador som brottet orsakat liksom det förfarande som tillämpas för att beivra brottet. (Se EU-domstolens domar den 6 juli 2023 i mål C-8/22, ECLI:EU:C:2023:542, p. 27–42, mål C-402/22, ECLI:EU:C:2023:543, p. 22–48 och C-663/21 p.28–31, som nämns i avsnitt 3.5.3, samt MIG 2025:3 och Migrationsverkets rättsliga ställningstagande, RS/054/2021 s. 19).

Gränsen för vad som utgör ett synnerligen grovt brott har i svensk praxis ansetts gå vid brott för vilket utlänningen har dömts till ett flerårigt fängelsestraff. I NJA 1991 s. 203 bedömdes försök till dråp utgöra ett synnerligen grovt brott. Påföljden bestämdes till fängelse i två år och sex månader, med beaktande av utvisningsmen. I MIG 2021:9 bedömdes en våldtäkt av normalgraden med en utdömd påföljd om fängelse i två år och åtta månader utgöra ett synnerligen grovt brott. I MIG 2025:3 bedömdes ett grovt vapenbrott, bestående i innehav av ett avsågat hagelgevär i bostaden, utgöra ett synnerligen grovt brott och personen utgöra en samhällsfara. (Se även Ds 2024:23 s. 138 ff. och SOU 2021:61 s. 121 med där gjorda hänvisningar). Brott som omfattas av definitionen får bland annat anses vara grova våldsbrott, såsom exempelvis mord, dråp, våldtäkt och grov misshandel (jfr avsnitt 6.2.3). Även andra brott med högt straffvärde som allvarligt undergräver samhällets rättsordning, såsom terrorism eller bedrivs inom ramen för organiserad brottslighet, bör kunna omfattas av definitionen (se Migrationsverkets rättsliga ställningstagande, RS/054/2021 s. 20).

En annan utgångspunkt torde vara att rekvisitet synnerligen grovt brott är kvalificerat jämfört med det rekvisit som gäller för prövning av om en person är utesluten från att anse som flykting på grund av att han gjort sig skyldig till ett grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet (se 4 kap. 2 b § första stycket 2 utlänningslagen). Sålunda lär en gärning som inte skulle anses som ett grovt brott enligt nyssnämnda bestämmelse inte heller utgöra ett synnerligen grovt brott enligt 8 a kap. 4 § utlänningslagen.

Om det första rekvisitet är uppfyllt, dvs. att personen har dömts för ett synnerligen grovt brott, ska det också göras en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet i syfte att bedöma om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säker-

het; alltså utgör en samhällsfara. EU-domstolen har klargjort att det krävs att utlänningen utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse för att utvisning ska få ske. Det räcker alltså inte att vid denna bedömning endast utgå från det synnerligen allvarliga brott som personen har dömts för (se EU-domstolens domar den 6 juli 2023 i mål C-8/22 p. 43–65 och p. 71 samt C-402/22 p. 56).

Utvisning får också ske om utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit *fara för rikets säkerhet* och det finns anledning att anta att hen skulle fortsätta med sådan verksamhet här (8 a kap. 4 § 2 utlänningslagen. Se även EU-domstolens dom den 27 februari 2025 i mål C-454/23, ECLI:EU:C:2025:114). Bestämmelsen omfattar aktiviteter som kan hota statens funktion, dess institutioner och politiska strukturer. (För en beskrivning av innebörden av begreppet rikets säkerhet, se prop. 2013/14:51 s. 20 f., 1 kap. 7 § utlänningslagen samt Migrationsverkets rättsliga ställningstagande, RS/054/2021, s. 21).

Vid utvisning på grund av brott gäller, som ovan nämnts, alltid de allmänna förutsättningarna enligt 8 a kap. 1–3 §§. Kraven som ställs för att utvisning ska kunna ske av en flykting enligt första punkten är alltså kvalificerade i förhållande till de grundläggande förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1 §. Om kraven enligt den första punkten är uppfyllda kommer därför också förutsättningarna i 1 § regelmässigt att vara uppfyllda. Bestämmelsen i 1 § får alltså i princip inte någon självständig betydelse i relation till den som är flykting och som har begått ett synnerligen grovt brott samt i övrigt uppfyller rekvisiten i första punkten.

De grundläggande förutsättningarna enligt 1 § får dock självständig betydelse vid tillämpning av bestämmelsen i andra punkten, eftersom den punkten inte uppställer något särskilt krav på brottets svårhet. En flykting kan alltså utvisas när de grundläggande förutsättningarna enligt 1 § är uppfyllda och utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att hen skulle fortsätta med sådan verksamhet här. (Prop. 2021/22:224 s. 128).

Bestämmelsen om utvisning av flyktingar bygger på Sveriges åtaganden enligt Genèvekonventionen och innebär alltså att flyktingar är fredade mot utvisning annat än i vissa fall av särskilt allvarliga eller farliga handlingar. Brott eller andra handlingar av sådant

slag genombryter normalt det politiska verkställighetshindret enligt 12 kap. 2 § utlänningslagen (se närmare avsnitt 3.6.4) och kan dessutom medföra återkallelse av flyktingstatusförklaring (4 kap. 5 b § jämfört med 3 § andra stycket utlänningslagen).

Av 8 a kap. 4 § andra stycket utlänningslagen framgår att de särskilda kraven för utvisning av flyktingar även ska tillämpas på utlännningar som har uppehållstillstånd

- med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen, bland annat personer som har skydd enligt det så kallade massflyktsdirektivet³⁴, eller
- som tribunalvittne eller nära anhörig till ett sådant vittne enligt 22 kap. 2 eller 3 §§ utlänningslagen.

Alternativt skyddsbehövande

Utlänningar som har beviljats status som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 3 a § utlänningslagen har inte flyktingstatus. Personer som omfattas av denna kategori omfattas således inte av de särskilda bestämmelserna om utvisning av flyktingar (se ovan). I stället gäller de allmänna förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1–3 §§. En alternativt skyddsbehövande som begår *ett grovt brott* är emellertid utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande och en redan beviljad sådan statusförklaring ska då återkallas (se 4 kap. 2 c och 5 c §§). Bestämmelsen motsvarar artikel 17.1 b i skyddsgrundsdirektivet (se avsnitt 3.5.3). En sådan person kan därmed komma att utvisas, om de allmänna förutsättningarna för utvisning i övrigt är uppfyllda (se exempelvis RH 2020:14).

Migrationsöverdomstolen har framhållit att en återkallelse av alternativ skyddsstatusförklaring på grund av brottslighet förutsätter att utlänningen gjort sig skyldig till *åtminstone ett grovt brott* (se MIG 2020:16. Jfr EU-domstolens motsvarande uttalande i mål C-8/22 p. 40 och 42 avseende kravet på ett synnerligen grovt brott vid utvisning av flyktingar). Vid bedömningen av brottets svårighetsgrad ska en fullständig prövning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet göras (se EU-domstolens dom den 13 september 2018 i mål C-369/17, ECLI:EU:C:2018:713, särskilt p. 58).

³⁴ Se 21 kap. 1 § utlänningslagen. I mars 2022 aktiverades massflyktsdirektivet för vissa personer som flytt från Ukraina för att söka fristad inom EU.

Om en alternativt skyddsbehövande begår ett brott som är utvisningsgrundande enligt de allmänna förutsättningarna i 8 a kap. 1 § utlänningslagen, men som *inte* når upp till att kategoriseras som ett grovt brott i den mening som avses i skyddsgrundsdirektivet, kan personens status dock inte återkallas. I praktiken innebär detta att det många gånger finns hinder mot att verkställa ett sådant utvisningsbeslut. Eftersom verkställighetshinder ska beaktas av allmän domstol vid prövningen av utvisningsfrågan, kan det medföra att domstolen beslutar att inte utvisa personen i fråga (se vidare avsnitt 6.6.2).

Utlänningar som kom till Sverige som unga

Enligt 8 a kap. 5 § utlänningslagen får en utlänning som kom till Sverige innan hen hade fyllt 15 år och som, när åtal väcks, har vistats här sedan minst fem år utvisas enligt 8 a kap. 1 § endast om

1. 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 hen inte bör få stanna kvar i Sverige, eller
2. utlänningen har *återfallit i brott* på ett sådant sätt att hen inte bör få stanna kvar.

Bestämmelsen trädde i kraft den 1 augusti 2022, då det tidigare förbudet mot att utvisa den som kom till Sverige innan hen hade fyllt 15 år och som hade vistats i landet i minst fem år när åtal väcktes togs bort. Det tidigare förbudet mot utvisning var absolut och gällde således oavsett vilken brottslighet som utlänningen hade gjort sig skyldig till. När förbudet först infördes år 1985 motiverades det med att den som har kommit till Sverige som barn eller som har fått större delen av sitt liv präglad av förhållandena här, inte bör avlägnas härifrån på grund av brott (prop. 1983/84:144 s. 115 f.).

Genom lagändringen ersattes alltså det absoluta förbudet mot utvisning av ett kvalificerat krav för utvisning av personer som tillhör denna grupp. Som skäl för denna förändring anförde regeringen bland annat följande. Sedan 1994 års översyn av utvisningsregelverket har det skett en omfattande samhällsutveckling. Exempelvis har brottsligheten tagit sig nya uttryck. Vidare har brottsligheten

inom ramen för kriminella nätverk ökat, exempelvis har dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön ökat de senaste åren samtidigt som medianåldern vid denna typ av brottslighet bland misstänkta och gärningspersoner har sjunkit. Även om det bland dessa gärningspersoner förekommer såväl svenska som utländska medborgare, talar utvecklingen för att det finns skäl att avskaffa förbudet mot utvisning av den som kom till Sverige som ung. Det absoluta förbudet mot utvisning innebär vidare att de personer som omfattas av förbudet i praktiken har samma ställning som en svensk medborgare. Det kan, enligt regeringen, ifrågasättas om någon utlänning bör ha en sådan villkorslös rätt att uppehålla sig här som normalt sett endast följer av medborgarskapet. Det kan vidare uppfattas som orimligt och stötande att en utlänning som har gjort sig skyldig till mycket allvarlig brottslighet, exempelvis allvarligare vålds- eller sexualbrott eller till och med mord, ska vara helt skyddad mot utvisning. En lång vistelsetid i landet behöver inte heller innebära att utlänningen har etablerat sig här. Inte ens om personen i fråga varit bosatt i Sverige sedan barn- eller ungdomen är det en självklarhet att hen har rotat sig här och blivit en del av det svenska samhället. Vidare anförde regeringen, att när straffmyndighetsåldern har inträtt för en person bör hen inte bara anses ha uppnått tillräcklig mognad för att kunna ådömas en påföljd för ett begånget brott, utan också annan särskild rättsverkan av brottet i form av utvisning, när brottet är tillräckligt allvarligt. Därutöver anfördes att det knappast är ett för högt ställt krav att tryggheten att få stanna i landet är villkorad av att en utlänning inte begår allvarlig eller upprepad brottslighet. Enligt regeringen kan visserligen humanitära skäl generellt sett tala för att en utlänning ska få stanna i Sverige när personen i fråga kom hit i tidig ålder. Men även då kan omständigheterna vara sådana att skälen för utvisning väger över. Så kan exempelvis vara fallet när en utlänning, som omfattas av bestämmelsen, gör sig skyldig till en våldtäkt eller ett grovt vapenbrott. En utvisning kan i ett sådant fall också framstå som motiverad om utlänningen frekvent återfaller i brottslighet. Om en sådan gärningsperson är svagt etablerad i det svenska samhället – hen har kanske redan tidigt slagit in på en kriminell bana – framstår utvisning inte som en alltför ingripande åtgärd. Detta gäller, enligt regeringen, i än högre grad om utlänningen också har kvarvarande band till

hemlandet och därmed kan antas ha goda förutsättningar att återetablera sig där. (Prop. 2021/22:224 s. 53 ff.).

Vidare motiverades lagändringen med att det tidigare gällande förbudet mot utvisning gav ett starkare skydd än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden och saknade motsvarighet bland våra nordiska grannländer. Något förbud mot att utvisa en utlänning som kom till Sverige som ung framgår alltså inte av Sveriges internationella åtaganden. Inte ens om utlänningen fötts i landet finns det något absolut hinder mot utvisning. Utvisningen verkställs också normalt till det land som hen är medborgare i. Däremot kan framför allt artikel 8 i Europakonventionen, som skyddar rätten till respekt för privat- och familjelivet, begränsa möjligheterna till utvisning i dessa fall. En liknande bestämmelse finns i artikel 16 i barnkonventionen, av vilken framgår att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv. När utlänningen lagligen vistats i mottagarlandet sedan tidig barndom eller rentav fötts där, måste det enligt Europadomstolen finnas mycket starka skäl för att rättfärdiga en utvisning (jfr bl.a. *Maslov mot Österrike* och avsnitt 3.4.4.). I vissa av de fall där domstolen tillämpat detta krav har utvisningen ansetts stå i strid med artikel 8, medan den i andra fall bedömts som tillåten. Konventionen medger således utvisning till och med av andra generationens invandrare, förutsatt att skälen för utvisning är tillräckligt starka. (A. prop. s. 55).

Mot bakgrund av detta infördes bestämmelsen i 8 a kap. 5 § utlänningslagen som innebär att det finns vissa kvalificerade krav för att utvisa en utlänning som kom till Sverige innan hen hade fyllt 15 år och som, när åtal väcks, har vistats här sedan minst fem år. Om kraven enligt 5 § är uppfyllda kommer också förutsättningarna i 8 a kap. 1 § regelmässigt att vara uppfyllda. Bestämmelsen i 1 § får alltså i princip inte någon självständig betydelse i relation till den som omfattas av bestämmelsen i 8 a kap. 5 §.

Kravet enligt *första punkten* innebär att brottsligheten ska ha ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst två år och tar sikte på straffvärdet för antingen ett enskilt brott, när utlänningen har gjort sig skyldig till ett brott, eller straffvärdet för den samlade brottsligheten, när utlänningen har gjort sig skyldig till flera brott. I likhet med straffvärdegränsen i 8 a kap. 1 § första stycket 2 är det straffvärdet – inte straffmättningsvärdet – som ska läggas till grund för

bedömningen. Med ett straffvärde om fängelse i minst två år omfattas de allvarligaste typerna av brott av bestämmelsen (se a. prop. s. 56 f.). Straffvärdegränsen är inte absolut utan kan underskridas när straffvärdet är något lägre än två års fängelse och brottet, alternativt något eller några av brotten om det är fråga om flerfaldig brottslighet, är av sådan karaktär som avses i 8 a kap. 1 § första stycket 2 (se avsnitt 3.6.2).

Bestämmelsen i *andra punkten* tar sikte på återfall i brott. Straffvärdet för ett enskilt brott eller för den samlade brottsligheten i det mål där utvisningsfrågan aktualiseras blir då inte avgörande, utan bedömningen grundar sig i ett sådant fall på att utlänningen har återfallit i brott på ett sådant sätt att hen inte bör få stanna kvar i Sverige. Vid bedömningen bör domstolen beakta vilken omfattning brottsligheten har haft, vilken tid som förflutit mellan brotten och de enskilda brotten allvar och karaktär. Exempelvis bör särskild vikt läggas vid brottslighet som inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller när brottet annars utgjort en påtaglig integritetskränkning. Detsamma bör gälla när brottet har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse. Har de enskilda brotten haft förhållandevis höga straffvärden bör utvisning kunna ske vid färre återfall än om det varit fråga om mindre allvarliga brott. Om exempelvis straffvärdet för såväl gamla som nya brott har legat nära två års fängelse bör utvisning kunna ske redan vid enstaka återfall. Rör det sig om brott med lägre straffvärden än så bör det krävas fler och mer frekventa återfall för att utvisning ska kunna ske. Det behöver dock inte vara fråga om återfall i brott av likartat slag, utan också en mer spretig brottshistorik – såsom en blandning av upprepade vålds-, förmögenhets- och narkotikabrott – bör kunna medföra att kravet är uppfyllt. (A. prop. s.129).

Om domstolen konstaterar att en utlänning som omfattas av paragrafen har gjort sig skyldig till sådan brottslighet att utvisning kan ske, ska den på sedvanligt sätt väga skälen för utvisning mot utlänningens anknytning till Sverige. Vid vilken ålder som utlänningen kom till Sverige kan då ha betydelse. Om utlänningen är ett barn ska barnets bästa också beaktas (se vidare avsnitt 3.6.3). Liksom hittills bör det inte komma i fråga att utvisa den som är under 18 år och har båda sina föräldrar i Sverige (jfr prop. 1993/94:159 s. 16 och a. prop. s. 57).

Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd i två mål som avser utvisning enligt den aktuella bestämmelsen. I det ena målet, B 7807–24, dömde hovrätten en utlänning för mord till fängelse i sex år och tio månader samt beslutade om utvisning med varaktigt återreseförbud. Utlänningen, som var 17 år gammal vid gärningen, var född i Sverige. I det andra målet, B 2849–24, dömde hovrätten en utlänning för bland annat grovt vapenbrott, två fall av grovt olaga hot och övergrepp i rättssak till fängelse i fyra år samt beslutade om utvisning med ett tioårigt återreseförbud. Utlänningen kom till Sverige vid ett års ålder år 1988. Högsta domstolen har ännu inte avgjort målen.

I sammanhanget kan även nämnas att en tidigare bestämmelse om skydd mot utvisning för den som hade vistats lång tid i Sverige togs bort genom lagändringarna som trädde i kraft den 1 augusti 2022. En utlänning som dömts för brott och som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes, eller som då varit bosatt här sedan minst fem år, kunde tidigare utvisas endast om det fanns synnerliga skäl (se 8 a kap. 3 § första stycket i dess lydelse före den 1 augusti 2022 samt prop. 2021/22:224 s. 47–49). Det var framför allt brottslighetens allvar och karaktär som avgjorde om kravet på synnerliga skäl ansågs uppfyllt. Det kunde exempelvis vara fallet vid brott mot person såsom mord och dråp, brott som innefattar svåra integritetskränkningar såsom våldtäkt, organiserad brottslighet där gärningsmännen systematiskt skaffar sig ekonomisk vinning på enskildas eller samhällets bekostnad samt brottslighet som medför stora skadeeffekter, t.ex. grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling (se NJA 2019 s. 316 p. 16 och p. 24 med där gjorda hänvisningar).

EES-medborgare och vissa andra utlänningar

Enligt 8 a kap. 6 § utlänningslagen får en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare³⁵ utvisas enligt 8 a kap. 1 § endast om det sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Av andra stycket framgår att det som sägs i 8 kap. 12–14 §§ om utvisning enligt 8 kap. 11 § även gäller vid prövningen av utvisning en-

³⁵ För en definition av vilka som omfattas av begreppet EES-medborgare och deras familjemedlemmar, se 1 kap. 3 b § och 3 a kap. 2 § utlänningslagen. Även nordiska medborgare omfattas numera av bestämmelsen (se prop. 2021/22:224 s. 130).

ligt denna paragraf. Av tredje stycket framgår att bestämmelsen även gäller vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar. Nedan kommer endast begreppet EES-medborgare att användas för samtliga som omfattas av bestämmelsen.

Bestämmelsen innebär att EES-medborgare har ett förstärkt skydd mot avvisning och utvisning. Utöver de allmänna förutsättningarna i 8 a kap. 1–3 §§ ställs alltså vissa särskilda krav för att utvisa en person som omfattas av paragrafen.

För det första får utvisning ske endast av hänsyn till *allmän ordning och säkerhet*. En skillnad mellan rörlighetsdirektivet, som regleringen bygger på, och den svenska bestämmelsens hänvisning till allmän ordning och säkerhet är att rörlighetsdirektivet skiljer på hänsyn till allmän ordning respektive till säkerhet. Enligt direktivet räcker det alltså att hänsyn tas till allmän ordning *eller* till säkerhet. Eftersom det är fråga om ett EU-rättsligt begrepp ska den svenska lagtexten tolkas i enlighet med direktivet och ges den innebörd som följer av unionsrätten (jfr prop. 2013/14:82 s. 76 och prop. 2021/22:224 s. 59). För innebörd av begreppet allmän ordning och säkerhet, se SOU 2021:61 s. 124 f.

För det andra gäller bestämmelserna i 8 kap. 12–14 §§ också vid prövningen av utvisning på grund av brott för denna grupp.

Av 8 kap. 12 § framgår att en EES-medborgare får utvisas endast om utlänningens *eget beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse*. Vidare föreskrivs att tidigare domar i brottmål inte i sig får utgöra skäl för ett sådant beslut samt att det inte får vara ekonomiska syften som ligger till grund för beslutet. Av rörlighetsdirektivet och EU-domstolens praxis framgår därtill att ett beslut om utvisning alltid ska grundas på en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet och inte kan ske av allmänpreventiva skäl. Utvisningsbeslutet ska vidare stämma överens med proportionalitetsprincipen. Det förutsätts också att störningen av den allmänna ordningen går utöver den störning som varje lagöverträdelse innebär. För innebörden av dessa begrepp och praxis, se SOU 2021:61 s. 125 f. och NJA 2024 s. 117, särskilt p. 33–41. I det sist nämnda fallet konstaterade Högsta domstolen att grov kvinnofridskränkning är ett brott av sådant slag som utgör ett hot mot ett grundläggande samhällsintresse och som därför kan ligga till grund för utvisning med hänvisning till allmän ordning, förutsatt att EES-medborgarens eget beteende i det en-

skilda fallet utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot detta samhällsintresse (p. 42–44).

Av 8 kap. 13 § framgår de personliga förhållanden som ska beaktas vid ett beslut om utvisning av en EES-medborgare. Hänsyn ska därmed tas till utlänningens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation samt sociala och kulturella integrering i Sverige. Hänsyn ska också tas till hur länge utlänningen har vistats i Sverige och till banden till ursprungslandet. Dessa faktorer överlappar i allt väsentligt de omständigheter som enligt 8 a kap. 2 § alltid ska beaktas vid prövningen av utvisning på grund av brott (SOU 2021:61 s. 127 samt avsnitt 3.6.3).

Bestämmelserna i 8 kap. 14 § ger vidare ett förstärkt skydd mot utvisning av EES-medborgare med permanent uppehållsrätt samt EES-medborgare som är barn eller har varit bosatta i Sverige de tio närmast föregående åren. En EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt får således utvisas endast om det är särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (första stycket). En EES-medborgare som är barn får utvisas endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet (andra stycket). 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 (tredje stycket).

Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare

Enligt 8 a kap. 7 § första och andra styckena utlänningslagen får en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige utvisas enligt 8 a kap. 1 § endast om hen utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. I detta ligger att ekonomiska syften inte får ligga till grund för beslutet. När en domstol överväger om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt ska utvisas ska den ta hänsyn till hur länge utlänningen har varit bosatt i Sverige, hens ålder, följderna av en utvisning för utlänningen och hens familjemedlemmar samt utlänningens band till Sverige eller avsaknad av band till ursprungslandet.

Bestämmelsens första och andra stycke ändrades genom lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2022, när det tidigare kravet på synnerliga skäl för utvisning för denna personkategori togs bort.

Bestämmelsen bygger på artikel 12 i direktivet om varaktigt bosatta. Ställning som varaktigt bosatt kan enligt huvudregeln ges en tredje-landsmedborgare efter fem års laglig vistelse i mottagarlandet. Även den som är innehavare av uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning, så kallade EU-blåkort, kan beviljas ställning som varaktigt bosatt (se vidare avsnitt 3.5.3). Direktivet om varaktigt bosatta ger alltså den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige ett särskilt skydd mot utvisning, som är snarlikt det som tillkommer EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Enligt bestämmelsen får en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige utvisas endast om hen utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. Detta är ett unionsrättsligt uttryck och ska ges den innebörd som följer av unionsrätten. Av bestämmelsen framgår också att det ligger i det kravet att ekonomiska syften inte får ligga till grund för beslutet.

Enligt EU-domstolen får ett beslut om utvisning av en varaktigt bosatt inte fattas enbart på grundval av tidigare fällande domar i brottmål. Det ska i stället fastställas huruvida personen utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen och säkerheten och de omständigheter som anges i bestämmelsens andra stycke ska beaktas (se prop. 2021/22:224 s. 130 f. med där gjord hänvisning).

Av 8 a kap. 7 § tredje stycket framgår att en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har internationellt skydd i en annan EU-stat endast får utvisas till den staten. Av 8 a kap. 7 a § framgår vidare att en utlänning som har ett EU-blåkort utfärdat av Sverige och som har internationellt skydd i en annan EU-stat får utvisas endast till den staten. Med internationellt skydd avses flyktingstatus och status som alternativt (subsidiärt) skyddsbehövande.

De särskilda förutsättningarna för utvisning av varaktigt bosatta ska, liksom övriga särregler, tillämpas vid sidan av de allmänna förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1–3 §§ utlänningslagen. Om en utlänning omfattas av mer än en särreglering ska bestämmelserna, som tidigare nämnts, tillämpas parallellt.

3.6.6 Beslut om utvisning vid ändring av påföljd enligt 34 kap. brottsbalken

När en domstol enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att ändra en påföljd för en utlänning som också har meddelats ett beslut om utvisning, får domstolen även meddela det beslut om utvisningen som förändringen av påföljd ger anledning till (8 a kap. 9 § utlänningslagen).

Bestämmelsen omformulerades i samband med lagändringarna den 1 augusti 2022. Innebörden är dock densamma som tidigare. Bestämmelsen innebär att i de fall den påföljd som utlänningen tidigare har dömts till ändras med tillämpning av 34 kap. brottsbalken, kan ett nytt utvisningsbeslut fattas även sedan den tidigare domen i dess helhet har fått laga kraft (jfr 30 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken). Detta medför att den som exempelvis får en dom på skyddstillsyn undanröjd med tillämpning av 34 kap. 1 och 4 §§ på grund av ett nytt brott, kan komma att utvisas även om det nya brottet i sig inte är så kvalificerat att det skulle ha lagts till grund för utvisning. Ofta är det emellertid så att det nya brottet är så allvarligt att det ensamt kan medföra utvisning. Beslutar domstolen att utlänningen ska utvisas även för det nya brottet, kan domstolen antingen förlänga tiden för återreseförbudet enligt den tidigare domen eller ersätta det tidigare utvisningsbeslutet med ett nytt som omfattar även det tidigare beslutet (SOU 2021:61 s. 134).

Huvudregeln enligt 34 kap. brottsbalken är emellertid att domstolen ska bestämma en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten. Möjligheten för domstolen att bestämma att en tidigare dom ska omfatta också tillkommande brottslighet, eller att undanröja en utdömd påföljd och bestämma ny gemensam påföljd för den samlade brottsligheten, ska bara användas i undantagsfall (se prop. 2021/22:224 s. 29). Detta lär även påverka tillämpligheten av bestämmelsen i 8 a kap. 9 § utlänningslagen (se Johannisson (2025), s. 280 ff.).

3.6.7 Återreseförbud

Enligt 8 a kap. 10 § utlänningslagen ska ett beslut om utvisning på grund av brott innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I beslutet

ska utlännningen också upplysas om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 20 kap. utlänningslagen (jfr avsnitt 10.4.3).

Återreseförbudets längd

Av 8 a kap. 11 § första stycket framgår att återreseförbudets längd ska bestämmas med utgångspunkt i *brottslighetens straffvärde*. Om detta motsvarar fängelse i mindre än ett år ska återreseförbudet normalt bestämmas till fem år. Motsvarar det fängelse i ett år eller mer men inte två år ska återreseförbudet normalt bestämmas till tio år. Vid högre straffvärden ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas.

Som skäl för att bestämma återreseförbudets längd på ett annat sätt än vad som anges i första stycket får domstolen beakta brottslighetens karaktär och risken för att utlännningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet. Domstolen får också ta hänsyn till utlänningsens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till honom eller henne (se andra stycket).

Bestämmelsen fick sin lydelse genom lagändringen den 1 augusti 2022. Syftet var dels att tidsbegränsade återreseförbud generellt ska vara längre och att återreseförbud utan tidsbegränsning ska meddelas i större utsträckning än tidigare, dels att det ska göras en nyanserad och allsidig bedömning av relevanta omständigheter när återreseförbudets längd bestäms (prop. 2021/22:224 s. 134).

I förarbetena anförde regeringen att den tidigare praxis som utvecklats på området innebar att framför allt allvarlig brottslighet ledde till för korta återreseförbud. Likaså kunde återreseförbudet bli förhållandevis kort vid upprepad brottslighet, och detta gällde även när utlännningen saknade anknytning till Sverige. Den svenska tillämpningen framstod också som återhållsam vid en jämförelse med våra grannländers praxis. I förarbetena angavs att i Norge leder exempelvis brott som våldtäkt, grov misshandel, misshandel i nära relation, rån, upprepad stöldbrottslighet av inte ringa slag samt svårare fall av narkotikabrott normalt till ett återreseförbud utan tidsbegränsning. I Danmark är ett återreseförbud utan tidsbegränsning huvudregel om det utdömda straffet motsvarar ett och ett halvt års

fängelse eller mer. Enligt tidigare svensk praxis skulle sådana brott i många fall endast föranleda ett fem eller tio år långt förbud, även med beaktande av de straffskärpningar som då hade gjorts. Mot bakgrund av detta ansåg regeringen att det fanns anledning att skärpa regleringen så att förbudstiderna generellt sett blev längre. Det anfördes därvid att tidsbegränsade återreseförbud av längre varaktighet än fem år bör meddelas i större utsträckning än i dag och att varaktiga återreseförbud inte bara bör vara förbehållna de allra grövsta brotten. (A. prop. s. 65 ff.) Varken tidsbegränsade eller varaktiga återreseförbud ska emellertid ses som huvudregel i svensk rätt (a. prop. s. 67).

De nivåer på återreseförbud som infördes den 1 augusti 2022 innebär en förhållandevis kraftig skärpning jämfört med hur återreseförbudets längd bestämdes dessförinnan (se a. prop. s. 66).

I likhet med straffvärdegränsen i 8 a kap. 1 § första stycket 2 är det straffvärdet – inte straffmättningsvärdet – som ska läggas till grund för bedömningen av återreseförbudets längd. Däremot ska domstolen, till skillnad från vad som gäller enligt 1§, vid bedömningen enligt 11 § utgå från den samlade brottslighetens straffvärde. Begreppet brottslighet syftar till att markera detta.

Av andra stycket framgår att återreseförbudets längd får bestämmas på ett annat sätt än som sägs i första stycket om det finns skäl för det med hänsyn till brottslighetens karaktär, risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, utlänningens anknytning till Sverige eller andra särskilda omständigheter som är hänförliga till utlänningen. Bestämelsen innebär att förbudstiden, med utgångspunkt i den skärpta regleringen enligt första stycket, ska bestämmas utifrån en allsidig och nyanserad bedömning av vad som ligger utlänningen till last och stå i proportion till de konsekvenser som förbudet får för utlänningen och hans familjemedlemmar.

Brottslighetens karaktär bör i vissa fall beaktas i skärpande riktning när återreseförbudets längd bestäms. Så kan exempelvis vara fallet när brottet har inneburit ett allvarligt angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller annars utgjort en påtaglig integritetskränkning. Detsamma bör gälla när brottet har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse. Begreppet brottslighetens karaktär ska uppfattas på samma sätt som enligt 8 a kap. 1 § (se avsnitt 3.6.2). Som exempel bör ett tioårigt

återreseförbud många gånger kunna meddelas vid en misshandel av normalgraden även om straffvärdet inte når upp till ett års fängelse, om brottet utövats i en nära relation, riktat sig mot någon som befinner sig i en skyddslös ställning eller om ett motiv har varit att bevara eller återupprätta någons heder.

Även *risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet* här i landet bör beaktas i skärpande riktning vid bestämmandet av återreseförbudets längd. Denna omständighet får särskild relevans när utvisningen – helt eller delvis – sker enligt 8 a kap. 1 § första stycket 1, dvs. vid risk för återfall i brottslighet. För att det ska anses föreligga en sådan risk bör – i likhet med vad som gäller enligt den bestämmelsen – utlänningen normalt vid åtminstone ett tidigare tillfälle ha dömts för brott, godkänt ett straffföreläggande eller fått en åtalsunderlåtelse eller en straffvarning. En återfallsrisk kan emellertid också föreligga exempelvis om en tidigare ostraffad utlänning döms för flera brott, om brottsligheten i sig indikerar yrkesmässig verksamhet eller om brottstypen annars i hög grad utgör ett upprepningsbrott, såsom vid våld i nära relationer. Vid bedömningen av vilken vikt återfallsrisken bör ges vid bestämmandet av återreseförbudets längd är tidigare och aktuell brottslighet av central betydelse. När utvisning sker på grund av risken för återfall kan nämligen straffvärdet för den utvisningsgrundande brottsligheten vara lågt, men brottsligheten sedd över tid kan framstå som allvarlig. I dessa fall kan det finnas anledning att meddela ett längre återreseförbud än vad den aktuella brottslighetens straffvärde motiverar enligt första stycket. Exempelvis bör beaktande av risken för fortsatt brottslighet innebära att ett tioårigt förbud kan komma i fråga om utlänningen har gjort sig skyldig till omfattande eller systematisk stöldbrottslighet även om straffvärdet är lägre än ett års fängelse. Vid särskilt stötande återfall, exempelvis vid upprepade våldsbrott eller brott mot någons frid eller frihet av viss svårhet, bör även ett återreseförbud utan tidsbegränsning övervägas, trots att straffvärdet ensamt motiverar ett tidsbegränsat förbud.

Utlänningens anknytning till Sverige bör beaktas i mildrande riktning när återreseförbudets längd bestäms. Anknytningen ska bedömas på samma sätt som enligt 8 a kap. 2 § (se avsnitt 3.6.2), vilket innebär en stramare bedömning av utlänningens anknytning än före lagändringarna den 1 augusti 2022. Det är dock främst när utvisningen innebär *ett mer beaktansvärt men* för den enskilde som

det finns anledning att välja en kortare förbudstid. Ju allvarigare brottsligheten eller risken för fortsatt brottslighet är desto mer krävs det i fråga om anknytning för att återreseförbudet ska kortas ned.

Med *andra särskilda omständigheter hänförliga till utlännningen* avses sådana omständigheter som är kopplade till utlänningsens person och som – vid sidan av utlänningsens anknytning till Sverige – skäligen bör beaktas i mildrande riktning vid bestämmande av återreseförbudets längd. Bedömningen av om det i det enskilda fallet finns sådana omständigheter som avses i bestämmelsen ska vara restriktiv. Förhållandet att utlännningen är underårig eller har starka band till en annan Schengenstat som hen genom utvisningen uteslängs från är typexempel på sådana särskilda omständigheter som avses. Att utlännningen exempelvis ska genomgå en medicinsk behandling i Sverige utgör däremot inte sådana särskilda omständigheter. (A. prop. s. 132 f.)

Att utlänningsens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter hänförliga till utlännningen ska beaktas vid bestämmande av återreseförbudets längd motiveras också av att det men som utvisningen innebär för den enskilde – efter lagändringen den 1 augusti 2022 – inte längre ska beaktas när den straffrättsliga påföljden bestäms. Sådant s.k. utvisningsmen har en direkt koppling till utlänningsens anknytning till Sverige och ska alltså numera endast beaktas när längden på återreseförbudet bestäms (a. prop. s. 69).

Domstolen ska alltså göra en *helhetsbedömning* där samtliga omständigheter som är relevanta för bestämmandet av återreseförbudets längd vägs samman. Vilken vikt som bör läggas vid olika omständigheter i förhållande till brottslighetens straffvärde är en prövning för domstolen i det enskilda fallet. Det ska också beaktas att dessa omständigheter kan föreligga i olika grad. Om utlännningen exempelvis har gjort sig skyldig till rån med ett straffvärde på ett års fängelse och tidigare dömts för relativt allvarliga brott mot person talar omständigheterna med sådan styrka för ett återreseförbud utan tidsbegränsning att det bör krävas att utlänningsens anknytning till Sverige är betydande, för att det ska komma i fråga att meddela ett tidsbegränsat förbud.

Om omständigheterna är sådana att återreseförbudets längd ska bestämmas på annat sätt än vad som anges i 11 § första stycket, bör längden på återreseförbudet *normalt bestämmas till någon av de nivåer som anges i det stycket*, dvs. fem år, tio år eller ett varaktigt förbud.

I vissa fall bör dock ett återreseförbud kunna bestämmas till en nivå som ligger strax under eller över dessa nivåer. Om exempelvis straffvärdet eller risken för återfall starkt talar för ett tioårigt återreseförbud, men anknytningen till Sverige är sådan att utvisningen innebär ett men som bör beaktas i viss mån, skulle det t.ex. kunna anses proportionerligt att bestämma återreseförbudet till åtta eller nio år, i stället för fem år. (A. prop. s. 133 f.)

I rättsfallet NJA 2024 s. 117 (se avsnitt 3.6.5) har Högsta domstolen tillämpat den nya bestämmelsen i 8 a kap. 11 § andra stycket utlänningslagen. Målet avsåg en EES-medborgare som utvisades och dömdes för bland annat grov kvinnofridskränkning bestående av gärningar begångna i tiden både före och efter att utlänningslagen ändrades den 1 augusti 2022. Högsta domstolen bestämde återreseförbudets längd till åtta år medan straffvärdet (redan för den grova kvinnofridskränkning som avsåg gärningar efter den 1 augusti 2022) innebar att återreseförbudets längd som utgångspunkt skulle bestämmas till tio år. Med beaktande av den anknytning som utlänningen hade till Sverige, däribland två minderåriga barn, bestämdes återreseförbudet – i enlighet med riksåklagarens yrkande – till åtta i stället för tio år (se särskilt p. 54–56 och p. 58).

Ett återreseförbud börjar löpa vid utlänningens utresa

Ett återreseförbud börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningen lämnar Sverige (8 a kap. 12 § utlänningslagen).³⁶

Med medlemsstater avses de stater i vilka återvändandedirektivet är tillämpligt (se bestämmelsens andra stycke och avsnitt 3.5.3). Hänvisningen till direktivet är dynamisk och avser alltså direktivet i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen (prop. 2021/22:224 s. 134).

Bestämmelsen, som trädde i kraft den 1 augusti 2022, innebär att regelverket har anpassats till EU-rättsliga krav och att tidpunkten för preskription senareläggs jämfört med tidigare reglering (se a. prop. s. 71 f.). Ett beslut om utvisning på grund av brott preskriberas nämligen när tiden för återreseförbudet går ut (12 kap. 22 §

³⁶ I Ds 2025:1 föreslås att det införs ett nytt andra stycke i bestämmelsen med anledning av promemorians förslag om att kunna placera vissa personer som avtjänar fängelsestraff i antalt utomlands.

andra stycket utlänningslagen). Eftersom återreseförbudet numera räknas från dagen för utlänningsens utresa – i stället för underrättens dom – kommer preskription av återreseförbudet normalt att inträda vid en senare tidpunkt än tidigare. Det innebär också att återreseförbudet, och preskriptionstiden, inte längre löper under en fortsatt rättsprocess samt under straffverkställigheten. Incitamenten för den som utvisats att försöka förhala domstols- och verkställighetsförfarandet har därmed minskat.

Till följd av lagändringen har domstolens tidigare skyldighet att i beslutet ange vilken dag ett tidsbegränsat återreseförbud upphör att gälla tagits bort. I förarbetena uttalas att domstolen i beslutet i stället bör upplysa om att förbudet räknas från den dag utlänningsen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om utvisningen ska verkställas till en medlemsstat, från den dag hen lämnar Sverige (a. prop. s. 73).

Angående registrering av datum för utresa, se prop. 2021/22:224 s. 74.

Särskilt tillstånd till kort besök

Av 8 a kap. 13 § utlänningslagen följer att en utlännings som har meddelats ett återreseförbud får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök i Sverige, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningsen.

3.6.8 Verkan av allmän domstols beslut om utvisning

Ett beslut om utvisning på grund av brott verkställs av Polismyndigheten (12 kap. 14 § tredje stycket 2 utlänningslagen). Ett beslut om utvisning på grund av brott får verkställas när det har vunnit laga kraft eller när utlänningsen har avgett nöjdförklaring och åklagaren medger att beslutet får verkställas. Om utlänningsen har dömts till ett fängelsestraff får verkställighet dock inte ske förrän straffet avtjänats eller verkställigheten av straffet flyttats över till ett annat land. Om utlänningsen har åtalats för ett annat brott får utvisningen inte verkställas innan det åtalet har prövats slutligt eller lagts ned. (Se 12 kap. 8 och 9 §§ utlänningslagen.)

Ett beslut om utvisning på grund av brott innebär att de eventuella uppehålls- och arbetstillstånd som tidigare beviljats utlänningen förfaller. Denna konsekvens är inte reglerad i lag men anses följa av utvisningsbeslutet (se SOU 2021:61 s. 365 samt kapitel 9). En utlänning som utvisas förlorar därmed den eventuella rätt hen haft att uppehålla sig i landet. En allmän domstols laga kraftvunna beslut om utvisning på grund av brott kan emellertid, som tidigare nämnts, i vissa fall upphävas av migrationsdomstol. Om det finns hinder mot att verkställa utvisning vid den tidpunkt beslutet ska verkställas, kan utlänningen vidare beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd. För en utförlig beskrivning av verkställighetsförfarandet, se kapitel 4.

3.7 Handläggning av frågor om utvisning på grund av brott

Av 8 a kap. 8 § utlänningslagen framgår att utvisning på grund av brott beslutas av den allmänna domstol som handlägger brottmålet. Ett yrkande om utvisning prövas av domstolen vanligtvis efter att det har framställts av åklagaren i stämningsansökan.

Detta avsnitt behandlar hur frågor om utvisning på grund av brott hanteras under förundersökningen och i allmän domstol. För en beskrivning av verkställighetsförfarandet hos Polismyndigheten och Migrationsverket, se kapitel 4.

3.7.1 Hantering av frågor om utvisning under förundersökningen

Det är av vikt att frågan om utvisning uppmärksammas så tidigt som möjligt under brottmålsprocessen (prop. 1993/94:159 s. 21). Av *Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om utvisning* (2023:15) framgår följande information och rekommendation till åklagare.

När en åklagare leder en förundersökning eller får ett redovisat förundersökningsprotokoll som avser brott som leder till svårare påföljd än böter och den misstänkte är utlänning, bör åklagaren snarast fundera över om utvisning på grund av brott kan vara aktuellt. På så sätt finns förutsättningar att grundligt utreda förutsättningarna för utvisning och eventuella verkställighetshinder.

För att kunna göra en bedömning av utvisningsfrågan bör åklagaren i ett tidigt skede inhämta registerutdrag samt information från Migrationsverket, om det inte bedöms vara onödigt. I ärenden där den misstänkte är frihetsberövad och vid hantering av mängdbrott finns emellertid inte samma tid att avvakta underlag från Migrationsverket innan åtal väcks med yrkande om utvisning. För att rätt utredning ska kunna hämtas in är det också viktigt att i ett tidigt förhör ställa frågor till utlänningen för att utreda om denne anser sig tillhöra någon särskild personkategori (se avsnitt 3.6.5), vilken anknytning personen har till Sverige och om personen har underåriga barn. (A.a. s. 9.)

Information om tidigare lagföringar

För att kunna ta ställning till frågan om utvisning bör åklagaren även regelmässigt kontrollera belastningsregistret för att se om utlänningen tidigare har lagförts för brott i Sverige. Om en EU-medborgare eller en medborgare i Storbritannien blir aktuell i en brottsutredning i Sverige kan ett EU-registerutdrag (Ecris-utdrag) inhämtas för att få information om utlänningen har dömts för brott i andra medlemsstater. Ett Ecris-utdrag inhämtas av polisen efter direktiv av åklagaren. Det kan ta upp till tio dagar innan svar ges på en förfrågan, varför en begäran bör göras så snart som möjligt. Om en förfrågan avser en EU-medborgare förekommer det även att polisen gör en s.k. riktad förfrågan till medborgarskapslandet. Om ett Ecris-utdrag eller ett svar från ett enskilt EU-land visar att utlänningen är dömd i ett annat EU-land kan det behövas en europeisk utredningsorder för att få ut själva domen, om inte landet självmant lämnar ut domen utan användningsförbehåll. Av ett Ecris-utdrag framgår numera även uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer. (A. a. s. 9–10.)

Åklagaren kan vidare på olika sätt erhålla information om utlänningen dömts för brott i länder utanför EU. Utredaren kan bland annat kontakta Nationella operativa avdelningen (Noa), enheten för internationellt polissamarbete (IPO), som har upparbetade kanaler med Interpol i många länder, där information kan fås relativt skyndsamt. IPO kan också ha underrättelseinformation angående den misstänkte utlänningen som kan indikera i vilka länder

utlänningen har begått brott. De svar som IPO erhåller på frågan om en viss person förekommer i ett annat lands brottsregister är emellertid regelmässigt försedda med någon form av reservation rörande hur informationen får användas. Det är exempelvis vanligt att det anges att informationen inte får användas i ett rättsligt förfarande utan att landet som har lämnat ut informationen först tillfrågas om detta. Ofta möter det inga problem att få ett sådant medgivande. För att skynda på processen bör utredaren redan i begäran till IPO ange att informationen är avsedd att användas i domstol. Lämnas inget sådant medgivande, får informationen inte användas. Däremot finns en möjlighet att i förhör med utlänningen under förundersökningen ställa frågor om eventuell tidigare brottslighet. Om det saknas upparbetade kanaler eller bemyndigande för polisen i andra länder att lämna ut uppgifterna till att användas i ett rättsligt förfarande, krävs en begäran om rättslig hjälp från det land som meddelat domen. När det är fråga om utvisning på grund av mindre allvarlig brottslighet, torde det ytterst sällan bli aktuellt att inleda ett sådant förfarande.

Om det finns misstankar om att utlänningen ingår i en yrkesmässigt kriminell liga som begår brott i fler länder inom Europa, kan det finnas uppgifter rörande detta hos Europol. Även i detta fall bör utredaren i första hand kontakta IPO. Åklagaren kan också vända sig till Migrationsverket, som ofta har tillgång till värdefull information rörande personer som reser mellan olika EU-stater i syfte att begå brott. (A. a. s. 10 f.)

Underlag från Migrationsverket

I vissa fall behöver åklagaren inhämta underlag från Migrationsverket. För att kunna ta ställning till om ett utvisningsyrkande ska framställas, behöver åklagaren ha kunskap om vilken status som utlänningen har och under vilka förutsättningar i övrigt hen befinner sig i Sverige. Migrationsverket kan svara på denna typ av frågor i ett snabbyttrande.

En begäran om yttrande bör skickas till Migrationsverket så snart det bedöms att en förundersökning avseende en utlänning kan komma att leda till åtal, om det inte bedöms vara onödigt. Exempel på situationer när det kan anses onödigt kan vara om

personen är under 18 år och har sina föräldrar i Sverige eller om personen uppenbart saknar anknytning till Sverige. Migrationsverket lämnar svar regelmässigt inom någon arbetsdag. Hanteringen ska inte medföra att åklagarens beslut i ärendet fördröjs. (A. a. s. 11.) Följande information kan exempelvis erhållas från Migrationsverket:

- om utlänningen är okänd för Migrationsverket,
- utlänningens status (flykting, uppehållstillstånd m.m.),
- om utlänningen befinner sig i Sverige legalt eller illegalt,
- information angående utlänningens identitet,
- utlänningens vistelsetid i Sverige,
- utlänningens familjemedlemmar, och
- om utlänningen är registrerad i Schengens informationssystem.

Om det kan antas att det finns hinder mot verkställighet av ett beslut om utvisning ska domstolen inhämta ett yttrande från Migrationsverket (se avsnitt 3.7.2). En tidigt inledd och färdigställd utredning rörande verkställighetshinder kan förkorta häktningstiden mellan åtal och huvudförhandling för den tilltalade, varför åklagaren bör se till att det redan i de inledande förhören med utlänningen ställs frågor angående vad som skulle hända om hen återvänder till sitt hemland. Även i mål där misstänkt inte är frihetsberövad finns det fördelar med att åklagaren till domstolen initierar ett yttrande, främst i syfte att undvika situationer där utlänningen först några dagar före huvudförhandlingen eller under själva huvudförhandlingen gör gällande att verkställighetshinder föreligger. (A. a. s. 12.)

Yttrande från socialnämnd om ett barn berörs

Om utlänningen har barn behöver barnets påverkan av ett eventuellt utvisningsbeslut utredas. Socialnämnderna har en skyldighet att bistå åklagaren och rätten med upplysningar huruvida utlänningen har barn i Sverige, om barnens behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningen utvisades (se 6 § andra stycket lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.). Åklagaren har således

en möjlighet att inhämta ett yttrande från socialnämnden. I stämningensansökan kan åklagaren även uppmärksamma domstolen på behovet av utredning. Upplysningar om utlänningens familjeförhållanden kan också införskaffas genom personutredningen från Kriminalvården och genom yttrande från Migrationsverket (se avsnitt 3.7.2). Ytterst är det domstolen som har den särskilda utredningsskyldigheten i utvisningsärenden som berör barn (NJA 2006 s. 40). En socialnämnd kan emellertid behöva åtskilliga veckor på sig för att utföra en utredning, varför en sådan alltid bör vara påbörjad när åtal väcks i häktade mål. Utredningen inhämtas som regel av domstolen, men för att säkerställa att ett tillräckligt underlag hinner införskaffas, bör åklagaren så tidigt som möjligt initiera en sådan utredning. Åklagaren bör i vart fall under häktningsförhandlingen göra rätten uppmärksam på att ett yrkande om utvisning kan komma att framställas. Mot denna bakgrund bör åklagaren se till att den misstänkta utlänningen redan under de inledande förhören tillfrågas om sin anknytning till Sverige. (A. a. s. 12 f.)

Hantering av mängdbrott

Vid hantering av mängdbrott finns det ofta inte utrymme för åklagaren att inhämta och invänta Migrationsverkets yttrande innan åtal väcks. Eftersom den aktuella brottsligheten vid mängdhantering oftast är av mindre allvarligt slag, kommer grunden för ett utvisningsyrkande mestadels att utgöras av risk för fortsatt brottslighet. Är brottet på fängelsenivå bör utgångspunkten för de åklagare som arbetar med mängdhantering vara att yrka utvisning

- om det är känt att utlänningen tidigare är dömd för brott i Sverige eller utomlands,
- om brottet/brotten har begåtts kort tid efter ankomsten till Sverige, eller
- om brottsligheten tyder på en yrkesmässig verksamhet.

Om ärendet avgörs vid en kombinerad häktnings- och huvudförhandling kommer underlaget i utvisningsfrågan ofta att vara begränsat till registerutdrag och den tilltalades egna uppgifter från förhör. Om det visar sig vid förhandlingen att ytterligare underlag

krävs, till exempel yttrande från Migrationsverket, är det ofta lämpligt att föreslå en fortsatt huvudförhandling.

Yrkande om utvisning

Enligt Åklagarmyndighetens rekommendation bör ett yrkande om utvisning framställas i stämningsansökan (a. a. s. 13 f.). I ärenden med en frihetsberövad person bör åklagaren vidare, som ovan nämnts, redan under häktningsförhandlingen uppmärksamma rätten på att frågan om utvisning kan bli aktuell och begära att rätten inhämtar ett yttrande från Migrationsverket, om det inte bedöms onödigt, samt yttrande från socialnämnden om utlänningen har barn i Sverige.

3.7.2 Hantering av frågor om utvisning i allmän domstol

Den allmänna domstol som handlägger brottmålet beslutar om utvisning på grund av brott (8 a kap. 8 § utlänningslagen). Utvisning på grund av brott utgör en särskild rättsverkan av brott, och inte en brottspåföljd (se avsnitt 3.3.1).

Formellt sett kan frågan om utvisning prövas av domstolen oberoende av om åklagaren har framställt ett särskilt sådant yrkande. Domstolen kan alltså ta upp frågan ex officio. För många domare lär det emellertid framstå som främmande att självant ta initiativ till frågan om utvisning, bland annat mot bakgrund av att Europakonventionens krav på en rättvis rättegång har utvecklat svensk straffprocess i riktning mot en mer ackusatorisk ordning (jfr SOU 2021:61 s. 263 f. med där gjorda hänvisningar). I praktiken initieras utvisningsfrågan också normalt sett av åklagaren. Detta sker vanligtvis genom att åklagaren framställer ett yrkande om utvisning i stämningsansökan. Men också i ett tidigare skede, till exempel i samband med en häktningsförhandling, kan åklagaren göra rätten uppmärksam på att ett utvisningsyrkande kan komma att framställas. Oavsett när och hur frågan kommer under domstolens prövning måste den tilltalade alltid ges möjlighet att utveckla sin inställning och tillräckligt med tid för att kunna lägga fram egen utredning i denna del. (Jfr prop.1993/94:159 s. 20 f. och Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om utvisning (2023:15) s. 13 f.)

Allmän domstols utredningsskyldighet i fråga om utvisning

Allmän domstol har en utredningsskyldighet i fråga om den miss-
tänktes *personliga förhållanden* som kan ha betydelse för utvis-
ningsfrågan (jfr 35 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken). Upp-
gifter om sådana förhållanden kan domstolen få genom att inhämta
ett yttrande från Kriminalvården (se 1 och 2 §§ lagen (1991:2041)
om särskild personutredning i brottmål, m.m.). Ett yttrande bör in-
hämtas så snart det framstår som motiverat. Innan allmänt åtal har
väckts får även åklagare eller undersökningsledare under vissa för-
utsättningar inhämta ett sådant yttrande (se 2 § samma lag i dess
lydelse efter den 1 januari 2023).

På begäran av domstolen, åklagaren eller Kriminalvården ska
Migrationsverket lämna upplysningar om vad som framkommit om
utlänningsens familjeförhållanden i ett ärende enligt utlänningslagen
hos verket (7 kap. 10 § 2 utlänningsförordningen).

För att få information om *utlänningsen har barn i Sverige* och,
om så är fallet, upplysningar om barnets behov av kontakt med
utlänningsen, hur kontakten varit och hur barnet skulle påverkas
av att utlänningsen utvisas, kan ett yttrande från socialnämnden
inhämtas (6 § andra stycket lagen om särskild personutredning
i brottmål, m.m.). Ett sådant yttrande ska lämnas på begäran av
rätten, åklagaren eller Kriminalvården. Ytterst ansvarar dock dom-
stolen för att den har det underlag som krävs för att kunna beakta
bland annat hur barnet skulle påverkas av att utlänningsen utvisas
(jfr prop. 2003/04:113 s. 14 f. och NJA 2006 s. 40).

Om det finns anledning att anta att det finns *hinder mot en
framtida verkställighet* ska domstolen vidare inhämta ett yttrande
från Migrationsverket (7 kap. 10 § 1 utlänningsförordningen). Ut-
gångspunkten är att domstolen ska kunna förlita sig på verkets
bedömningar och lägga dem till grund för sin prövning av frågan
om det kan antas föreligga hinder mot att verkställa ett utvisnings-
beslut (se NJA 2019 s. 47 p. 21–23 och avsnitt 3.6.4).

När domstolen avgör om en utlänning ska utvisas ska den, som
ovan redovisats, väga utlänningsens anknytning till Sverige mot de
skäl som talar för utvisning, dvs. styrkan i det enskilda fallet av
de omständigheter som anges i 8 a kap. 1 § utlänningslagen (se av-
snitt 3.6.3). Den 1 augusti 2022 ändrades förutsättningarna för denna
avvägning på så sätt att det numera särskilt ska beaktas i vilken ut-

sträckning som utlänningen *har etablerat sig i det svenska samhället* (se 8 a kap. 2 § utlänningslagen). I förarbetena till lagändringen anförs att de omständigheter som behöver utredas avseende utlänningsens etablering borde kunna ingå i den utredning som domstolen redan i dagsläget inhämtar (prop. 2021/22:224 s. 46).

För bedömning av frågan om påföljd och utvisning har domstolen regelmässigt även tillgång till belastningsregisterutdrag samt, i förekommande fall, ett EU-registerutdrag (jfr NJA 2022 s. 227). I de fall åklagaren har ytterligare information som kan vara relevant för bedömning av dessa frågor delges domstolen ofta den informationen (se avsnitt 3.7.1).

Det underlag som domstolen vanligen har tillgång till för att bedöma utvisningsfrågan utgörs därmed – utöver de omständigheter som kommer fram i samband med målets handläggning och avgörande – av det som framgår av belastningsregisterutdrag, yttranden från Kriminalvården och Migrationsverket samt, i förekommande fall, från socialnämnd.

Offentlig försvarare

Vid handläggning av utvisningsfrågan i allmän domstol gäller rättegångsbalkens bestämmelser, däribland reglerna om försvarare. Av 21 kap. 3 a § första stycket rättegångsbalken framgår att offentlig försvarare ska förordnas för den misstänkte om hen är anhållen eller häktad och begär att så ska ske. Offentlig försvarare ska också på begäran förordnas för den som är misstänkt för ett brott, för vilket det inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader.

Offentlig försvarare ska därutöver förordnas om den misstänkte är i behov av försvarare med hänsyn till utredningen om brottet, om försvarare behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som ska väljas och det finns anledning att döma till en annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening, eller om det i övrigt finns särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör (21 kap. 3 a § andra stycket rättegångsbalken). Enligt förarbetena bör exempelvis yrkanden om förverkande eller annan särskild rättsverkan kunna inrymmas under uttrycket att offentlig försvarare ska förordnas ”om det finns särskilda skäl med hänsyn till vad målet rör”

(Fitger m.fl. (2024), kommentaren till 21 kap. 3 a §, NJA 1995 s. 625 samt jfr artikel 1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen).

För en misstänkt som inte har fyllt arton år ska en offentlig försvarare också förordnas, om det inte är uppenbart att hen saknar behov av försvarare (se 24 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

Utvisning på grund av brott utgör, som ovan nämnts, en särskild rättsverkan av brott och innebär normalt en ingripande åtgärd för den som mot sin vilja tvingas lämna landet. I de flesta mål där ett utvisningsyrkande ska prövas är den misstänkte berättigad att biträdas av offentlig försvarare, eftersom någon av förutsättningarna som beskrivits ovan vanligtvis är uppfylld.

Tvångsmedel

Rättegångsbalkens regler gäller även beträffande användningen av tvångsmedel. Utlänningslagens bestämmelser om tvångsmedel omfattar därför inte ärenden om utvisning på grund av brott. Först när en domstols utvisningsbeslut har vunnit laga kraft och verkställigheten kan påbörjas får utlänningen tas i förvar med stöd av utlänningslagens bestämmelser (se SOU 2021:61 s. 135). Om det dessförinnan finns behov av tvångsåtgärder, till exempel häktning, får rättegångsbalkens regler alltså tillämpas.

Rättegångsbalken innehåller ingen bestämmelse som ger möjlighet att före dom häkta en utlänning på den grunden att hen kan komma att utvisas (jfr dock 24 kap. 2 §). Med stöd av 24 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken kan domstolen däremot – i samband med en fällande dom som innefattar ett beslut om utvisning – förordna om häktning i avvaktan på att domen såvitt gäller utvisningen får laga kraft. Ett sådant beslut förutsätter att det finns risk för att den tilltalade undandrar sig utvisningen.

Till skillnad från vad som gäller vid häktning på andra grunder, krävs i utvisningsfallen inte att brottet kan leda till fängelse i mer än ett år (24 kap. 21 § andra stycket andra meningen rättegångsbalken). Denna undantagsregel infördes för att häktning skulle vara möjligt i samtliga de fall där domstolen kan besluta om utvisning. I förarbetena framhölls dock att möjligheten till häktning vid brotts-

lighet som träffas av undantagsregeln, med beaktande av proportionalitetsprincipen, bör användas med viss restriktivitet (prop. 1993/94:159 s. 31). Av bestämmelsens tredje mening framgår vidare att förordnandet om häktning inte ska gälla under den tid då den dömda avtjänar en frihetsberövande påföljd som hen har dömts till i målet.

Den som inte har fyllt 18 år får häktas endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan anordnas och det finns synnerliga skäl (24 kap. 4 § rättegångsbalken och 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). I hovrättspraxis har kravet på synnerliga skäl anses uppfyllt om risken för undandragande är särskilt påtaglig och olägenheterna av att inte kunna verkställa utvisningsbeslutet är betydande (se Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om utvisning (2023:15) s. 54, med där gjorda hänvisningar samt SOU 2021:61 s. 304).

Om ett frihetsberövande skulle framstå som alltför ingripande kan reseförbud användas i stället för häktning (se 25 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken). Detta förekommer inte särskilt ofta i praktiken, eftersom reseförbud sällan är ett verkningfullt alternativ.

Möjligheten att efter dom tillgripa häktning när det finns risk för att den dömda undandrar sig utvisning får enligt motiven betydelse när den tilltalade döms till villkorlig dom eller skyddstillsyn i förening med utvisning samt när domstolen har dömt en utlänning till ett kortare fängelsestraff och samtidigt förordnat om utvisning. Om domstolen i ett fall av det senare slaget beslutar om häktning med stöd av bestämmelsen ska utlänningen hållas i häkte dels under tiden fram till dess att brottspåföljden börjar verkställas, dels för tiden efter straffavtjänandet till dess utvisningsbeslutet fått laga kraft (se prop. 1979/80:96 s. 111 och 24 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken).

Ett beslut om häktning får inte avse tid efter det att domen fått laga kraft (NJA 1995 s. 268). Finns det därefter behov av ett frihetsberövande med anledning av beslutet om utvisning får utlänningslagens regler om förvar i stället tillämpas. För en beskrivning av reglerna om förvar, se SOU 2021:61 s. 305 ff.³⁷

³⁷ I SOU 2025:16 lämnas förslag på ändrade regler om uppsikt och förvar. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utvisningsfrågan i överrätt

I 51 kap. 25 a § rättegångsbalken finns en bestämmelse som reglerar förbudet mot reformatio in pejus i hovrätt, dvs. förbudet mot ändring till den tilltalades nackdel, när det gäller utvisning. Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning den 1 augusti 2022 (jfr 51 kap. 25 § fjärde stycket i dess lydelse före detta datum). Bestämmelsen innebär att om endast den tilltalade har överklagat tingsrättens dom eller om åklagaren har överklagat domen till den tilltalades fördel får hovrätten inte besluta om utvisning, om inte tingsrätten har meddelat ett sådant beslut, och inte heller bestämma ett längre återreseförbud än vad tingsrätten har gjort.

I bestämmelsens andra stycke finns ett undantag från förbudet mot ändring till den tilltalades nackdel i fråga om utvisning. Undantaget innebär att hovrätten får besluta om utvisning, trots att tingsrätten inte har meddelat ett sådant beslut, om det kommer fram utredning som innebär att det enligt 58 kap. 3 § första stycket 3 rättegångsbalken finns förutsättningar för resning i fråga om utvisning. Den situation som avses är om det läggs fram utredning som sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade hade bedömts vara äldre än vad rätten utgick från vid sin bedömning och att detta i sin tur sannolikt skulle ha lett till en annan utgång i bland annat utvisningsfrågan. I en sådan situation får hovrätten även bestämma ett längre återreseförbud än tingsrätten har gjort (se prop. 2021/22:233 s. 43 ff. och s. 56).

Om en åklagare är missnöjd med tingsrättens beslut angående utvisning och anser att utvisning bör ske eller att återreseförbudet ska förlängas måste åklagaren alltså överklaga domen. Har åklagaren klagat till den tilltalades nackdel får hovrätten besluta om utvisning även om åklagaren inte klagat i utvisningsdelen och även om frågan om utvisning inte prövats i tingsrätten (jfr NJA 1996 s. 149). I en sådan situation kan åklagaren alltså framställa ett utvisningsyrkande först i hovrätten. Hovrätten är även oförhindrad att i ett sådant fall ta upp frågan om utvisning ex officio, men detta torde inte ske i praktiken (jfr Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om utvisning (2023:15) s. 17). Som ovan nämnts måste den tilltalade dock alltid ges skäligt rådrum att bemöta frågan om utvisning och lägga fram egen utredning i denna del.

Bestämmelsen i 51 kap. 25 a § rättegångsbalken är även tillämplig i Högsta domstolen (se 55 kap. 15 § rättegångsbalken).

3.8 Rätten att vistas i Sverige

Som tidigare nämnts har endast svenska medborgare en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. För att en utlänning ska få resa in och vistas i Sverige krävs någon form av tillstånd såsom uppehållsrätt, visering, uppehållstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt (se 2 kap. utlänningslagen). En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska som utgångspunkt ha uppehållstillstånd.

Det finns ett antal grunder i svensk rätt för att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd. Utvisning på grund av brott och vägran eller återkallelse av uppehållstillstånd på grund av misskötsamhet eller brister i utlänningens levnadssätt har i allt väsentligt samma syfte och verkan, nämligen att utlänningen inte har rätt att vistas i Sverige och därmed ska avlägsnas. Systemen är parallella och delvis överlappande. Det finns inte något som hindrar att en utlänning meddelas flera och parallellt löpande utvisningsbeslut.

I detta avsnitt beskrivs vissa delar av det migrationsrättsliga systemet som avser rätten att vistas i Sverige. För en mer utförlig beskrivning av regelverket hänvisas till Ds 2024:23, kapitel 3.

Uppehållstillstånd

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd (2 kap. 4 och 5 §§ utlänningslagen). Kravet på uppehållstillstånd gäller inte medborgare i de nordiska länderna, den som är EES-medborgare eller familjemedlem till sådan och som har uppehållsrätt, eller har visering för längre tid än tre månader (2 kap. 8 b § och 3 a kap. utlänningslagen). 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. utlänningslagen.

Uppehållstillstånd ges för en viss tid, s.k. tidsbegränsat uppehållstillstånd, eller utan tidsbegränsning, s.k. permanent uppehållstillstånd (2 kap. 4 § utlänningslagen). Huvudregeln är att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade. Det finns många olika

grunder i utlänningslagen och utlänningsförordningen för att bevilja uppehållstillstånd. Upphållstillstånd kan bland annat beviljas skyddsbehövande, på grund av anknytning, på grund av arbete eller studier och för att bedriva näringsverksamhet i Sverige, på grund av synnerligen ömmande omständigheter (se 5 kap. utlänningslagen) eller på grund av verkställighetshinder (12 kap. utlänningslagen).

De bestämmelser om uppehållstillstånd som inte har sin grund i unionsrätten eller i Sveriges övriga internationella åtaganden är generellt sett fakultativa. Det innebär att uppehållstillstånd enligt en sådan bestämmelse *får* beviljas. Exempelvis gäller detta uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Vid bedömningen av om ett sådant uppehållstillstånd ska beviljas får omständigheter med anknytning till utlänningens levnadssätt vägas in.

Grunder för att vägra uppehållstillstånd

Vid en ansökan om uppehållstillstånd ska det enligt 5 kap. 17 § utlänningslagen – med undantag³⁸ huvudsakligen för vissa uppehållstillstånd med grund i unionsrätten eller i andra internationella åtaganden – särskilt beaktas om den sökande gjort sig *skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet*. Denna så kallade vandelsprövning kan utmynna i att en ansökan om uppehållstillstånd avslås, även om förutsättningarna för tillstånd i övrigt är uppfyllda.

Prövningen ska göras både när utlänningen för första gången anser om uppehållstillstånd och vid en förlängningsansökan. Bestämmelsen innebär alltså att en utlänning som i övrigt uppfyller förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd kan nekas ett sådant tillstånd om hen har gjort sig skyldig till brott. Vid prövningen av om uppehållstillstånd ska vägras ska de skäl som sökanden kan åberopa för att beviljas tillstånd vägas mot de skäl som talar mot att tillstånd beviljas. Av MIG 2019:23 följer att ju svagare den aktuella grunden för uppehållstillstånd är, desto lägre grad av

³⁸ Tillståndsgrupper som uttryckligen är undantagna från bestämmelsens tillämpningsområde är bland annat uppehållstillstånd för flyktingar, alternativt skyddsbehövande och uppehållstillstånd på grund av anknytning till en medlem i kärnfamiljen (jfr 5 kap. 1 och 3 §§ utlänningslagen). I fråga om dessa tillstånd gäller i stället andra särskilda regler som i allt väsentligt har grund i unionsrätt och andra internationella åtaganden.

brottslighet och misskötsamhet krävs för att uppehållstillstånd ska kunna vägras (MIG 2024:1).

Det behöver inte vara fråga om brott av viss omfattning för att uppehållstillstånd ska kunna nekas. Vid bedömningen ska brottets karaktär, påföljdens stränghet och risken för återfall i brott beaktas. När det finns uppgifter om brottslighet i ett annat land måste hänsyn också tas till att straffmätningen för samma brott kan skilja sig högst avsevärt mellan olika länder. Bedömningen bör då göras med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige. Har brottet föranlett ett längre fängelsestraff är det som regel motiverat att neka uppehållstillstånd. Om 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. 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 (se MIG 2019:23, MIG 2024:13 samt prop. 2021/22:224 s. 85 ff. och s. 120 ff.). Även annan misskötsamhet än brott kan beaktas vid vandelsprövningen, såsom att utlänningen har misskött en tidigare utdömd påföljd (a. prop. s. 120). Annan form av misskötsamhet kan alltså beaktas, men endast inom ramen för en samlad bedömning tillsammans med brott, dvs. det krävs brott i förening med misskötsamhet.³⁹

En utlännings levnadssätt har också betydelse för om ett beviljat uppehållstillstånd ska återkallas. Återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brottslig verksamhet kan exempelvis ske på grund av misstankar om att utlänningen kan komma att begå brott eller har begått brott i annat land. I 7 kap. utlänningslagen finns bestämmelser som innebär att utlänningsens brottslighet i vissa specifika situationer kan leda till att uppehållstillståndet återkallas. 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 brottslighet kan leda till utvisning inom ramen för brottmålsprocessen, varpå ett befintligt uppehålls- eller arbetstillstånd förfaller (se avsnitt 3.6).

³⁹ I SOU 2025:33 föreslås att vandelsprövningen ska vara mer omfattande än idag. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

En utlännings brottslighet kan alltså påverka hens möjligheter att få eller behålla ett uppehållstillstånd och därmed rätten att vistas i Sverige, även när allmän domstol inte har prövat frågan om utvisning.

Administrativa beslut om avvisning eller utvisning

Avslås eller avvisas en ansökan om uppehållstillstånd eller återkallas ett sådant tillstånd och befinner sig utlänningen i Sverige, ska det som *huvudregel samtidigt meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning* (8 kap. 16 § utlänningslagen). När en fråga om avvisning eller utvisning prövas ska hänsyn tas till om utlänningen på grund av de bestämmelser om verkställighetshinder som finns i 12 kap. utlänningslagen inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs (8 kap. 7 och 15 §§ utlänningslagen samt jfr avsnitt 3.6.4).

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd och om avvisning eller utvisning får överklagas till en migrationsdomstol. Detsamma gäller Migrationsverkets beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd (14 kap. 3 § utlänningslagen). En migrationsdomstols beslut får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Vid överklagande av migrationsdomstolens beslut krävs prövningstillstånd. Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas (16 kap. 9 och 11 §§ utlänningslagen). (Ds 2024:23 s. 126 ff.).

4 Verkställighetsförfarandet

När en fråga om utvisning på grund av brott provas ska allmän domstol ta hänsyn till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 12 kap. utlänningslagen inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs (8 a kap. 3 § utlänningslagen). I praktiken innebär detta att domstolen oftast har att bedöma om en utvisning kommer att kunna verkställas i samband med att utlänningen frigges från det fängelsestraff hen dömts till, och avstå från att besluta om utvisning om så inte är fallet (se vidare avsnitt 3.6.4).

I utredningens uppdrag ingår att analysera och föreslå hur regelverket kan ändras så att allmän domstol inte tar hänsyn till hinder mot verkställighet (se kapitel 7). För att kunna ta ställning till detta behöver det nuvarande verkställighetsförfarandet beskrivas.

I detta kapitel beskrivs inledningsvis hur ett beslut om utvisning på grund av brott verkställs (avsnitt 4.1 och 4.2). Därefter beskrivs hur hinder mot verkställighet hanteras av berörda myndigheter och bestämmelserna om upphävande av ett beslut om utvisning på grund av brott eller beviljande av uppehållstillstånd efter ett sådant utvisningsbeslut (avsnitt 4.3). I det sista avsnittet beskrivs hur dessa typer av ärenden handläggs av Migrationsverket och migrationsdomstolarna (avsnitt 4.4).

4.1 Verkställighetsförfarandet i korthet

Ett beslut om utvisning på grund av brott verkställs av Polismyndigheten (12 kap. 14 § tredje stycket 2 utlänningslagen). Vid verkställighet av utvisning på grund av brott är också Kriminalvården, som på polisens uppdrag vanligtvis genomför verkställighetsresorna, involverad. Även Migrationsverket är involverad, på så sätt att myndig-

hetens främsta uppgift i detta sammanhang är att ta ställning till anförda hinder mot verkställighet.

Typiskt sett föregås utvisningen av att utlänningen är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt. Ett verkställighetsärende inleds därför normalt genom att Kriminalvården meddelar den verkställande polisregionen om den beräknade dagen för villkorlig frigivning. Utgångspunkten är att utvisningen ska verkställas i omedelbar anslutning till villkorlig frigivning, vilket också sker i de flesta fallen. Om avresan inte kan genomföras vid denna tidpunkt kan utlänningen under vissa förutsättningar tas i förvar. (För en utförlig beskrivning av tillgängliga tvångsmedel, se SOU 2021:61 avsnitt 7.3.5, Ds 2024:23 avsnitt 3.12 och SOU 2025:16 med förslag till vissa ändringar av bestämmelserna om uppsikt och förvar).

Ett beslut om utvisning på grund av brott upphör att gälla (preskriberas) när tiden för återreseförbudet går ut (se 12 kap. 22 § andra stycket utlänningslagen). Ett återreseförbud, som meddelats av allmän domstol i samband med utvisning på grund av brott, börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningen lämnar Sverige (se 8 a kap. 12 § utlänningslagen och avsnitt 3.6.7). Om beslutet avser en tredjelandsmedborgare registrerar Polismyndigheten att beslutet verkställts och att återreseförbudet börjat löpa i Schengens informationssystem, SIS (se avsnitt 3.5.4). Om beslutet avser en EES-medborgare registreras motsvarande uppgift i Polismyndighetens efterlysningsregister (NEPU). Har utvisningsbeslutet verkställts, och anträffas utlänningen därefter i Sverige medan beslutet fortfarande gäller, ska beslutet som huvudregel verkställas på nytt (se 12 kap. 23 § utlänningslagen).

Många verkställighetsärenden är tämligen okomplicerade, medan andra i varierande grad är förenade med hinder eller svårigheter. Det kan bland annat handla om svårigheter att fastställa utlänningsens identitet och nationalitet, vilket ofta beror på en bristande samarbetsvilja hos mottagarlandet eller utlänningen själv. Det kan också vara så att det berörda landet vägrar att ta emot den utvisningsdömde. Verktälligheten kan också fördröjas av att det uppstår en fråga om verkställighetshinder eller att utlänningen ansöker om asyl (se avsnitt 4.3). (SOU 2021:61 s. 298 f.)

4.2 Underrättelseskyldighet vid utvisning på grund av brott

För att ett utvisningsbeslut ska kunna verkställas på ett korrekt och ändamålsenligt sätt krävs att berörda myndigheter lämnar varandra de underrättelser som behövs. Bestämmelser om detta finns i utlänningsförordningen (2006:97).

En allmän domstol som har häktat en utlänning ska underrätta Migrationsverket om beslutet. En allmän domstol som har meddelat en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott ska skicka en kopia av domen eller beslutet till Migrationsverket och de andra aktörer som – beroende på om utlänningen är frihetsberövad eller inte – berörs av beslutet. Aktuellt häkte eller anstalt alternativt Kriminalvården samt Polismyndigheten ska därmed underrättas om beslutet (se 7 kap. 9 och 11 §§ första stycket utlänningsförordningen). Samma myndigheter ska också få besked om utvisningsbeslutet har överklagats eller fått laga kraft.

I de fall en kopia av en dom eller ett beslut har sänts till ett häkte, en anstalt eller Kriminalvården, ska Kriminalvården underrätta Migrationsverket och Polismyndigheten om den tidpunkt då behandlingen beräknas upphöra. En sådan underrättelse ska – med visst undantag för de nordiska länderna – lämnas senast sex månader före den dag då anstaltsbehandlingen upphör eller, om den tidsfristen inte kan följas, så snart som möjligt (se 7 kap. 13 § första och andra styckena utlänningsförordningen). På så sätt får Polismyndigheten tid på sig att förbereda verkställigheten.

Migrationsverket och migrationsdomstolarna har också en underrättelseskyldighet gentemot Polismyndigheten. Om en utlänning som har utvisats på grund av brott ansöker om asyl, dvs. status som flykting eller alternativt skyddsbehövande, eller när frågan om prövning enligt 12 kap. 19 b § utlänningslagen blir aktuell genom att utlänningen anför verkställighetshinder före utvisningsbeslutet har verkställts (se avsnitt 4.3.1), ska Migrationsverket omedelbart underrätta Polismyndigheten. Vidare ska Migrationsverket alltid underrätta Polismyndigheten om sitt slutliga ställningstagande i ärenden om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut. Detsamma gäller en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen i fråga om slutliga beslut i mål om uppehållstillstånd för den

som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut. Nämda instanser ska också meddela Polismyndigheten om beslut som innebär att inhibition av ett beslut om utvisning på grund av brott meddelas eller upphävs. (Se 7 kap. 8 § utlänningsförordningen.)

Slutligen ska Polismyndigheten bland annat underrätta Migrationsverket när verkställigheten har fullgjorts (se 7 kap. 3 § utlänningsförordningen). Polismyndigheten ska också se till att bevis om visering samt utlänningens uppehålls- eller arbetstillstånd maktas i samband med verkställigheten (se 8 kap. 2 § utlänningsförordningen).

4.3 Hinder i samband med verkställighet av ett utvisningsbeslut

En utlänning som utvisats på grund av brott har fått frågan om verkställighetshinder prövad i brottmålet (8 a kap. 3 § utlänningslagen). Om domstolen redan då bedömer att ett utvisningsbeslut inte kommer att kunna verkställas, bör ett utvisningsbeslut inte fattas (se avsnitt 3.6.4). Om domstolen beslutar om utvisning, kan dock förhållanden som rådde vid tidpunkten för när beslutet fattades ha ändrats när det blir aktuellt med en verkställighet. Det gäller särskilt för en utlänning som dömts till ett längre fängelsestraff.

Utgångspunkten är alltså att utlänningens rätt att vistas i landet redan är prövad i brottmålet. Vid ett beslut om utvisning på grund av brott förfaller nämligen utlänningens tidigare beviljade uppehålls- och arbetstillstånd (se vidare kapitel 9). För de brottsutvisade regleras möjligheten att, trots utvisningsbeslutet, få frågan om uppehållstillstånd prövad framför allt i 12 kap. utlänningslagen. Om det finns hinder mot att verkställa ett beslut om utvisning på grund av brott kan hindret alltså leda till att utlänningen beviljas uppehållstillstånd⁴⁰ eller ytterst till att utvisningsbeslutet upphävs.

⁴⁰ I Ds 2024:23 lämnas förslag som innebär att det vid ett *tillfälligt verkställighetshinder*, bland annat vid utvisning på grund av brott, som utgångspunkt ska fattas ett beslut om inhibition av verkställigheten i stället för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett beslut om inhibition av verkställigheten innebär att utvisningsbeslutet inte får verkställas. Ett sådant beslut kan dock när som helst upphävas. När det tillfälliga verkställighetshindret upphört kan utvisningsbeslutet därmed verkställas direkt. Om det finns särskilda skäl ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd dock även fortsättningsvis kunna beviljas vid tillfälliga verkställighetshinder. Promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Migrationsverket får inte bevilja uppehållstillstånd och statusförklaring för en utlänning som av allmän domstol utvisats på grund av brott. Migrationsverket får inte heller upphäva allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Sådana beslut får meddelas endast av en migrationsdomstol eller av Migrationsöverdomstolen. Förfarandet inleds dock alltid hos Migrationsverket.

I avsnitten nedan behandlas inledningsvis de åtgärder som myndigheterna ska vidta när en fråga om verkställighetshinder aktualiseras efter ett beslut om utvisning på grund av brott (avsnitt 4.3.1). Därefter behandlas bestämmelserna som innebär att utlänningen, trots utvisningsbeslutet, i vissa fall kan beviljas uppehållstillstånd eller att beslutet om utvisning upphävs (avsnitt 4.3.2).

4.3.1 Åtgärder vid verkställighetshinder

Polismyndigheten ska underrätta Migrationsverket om hinder mot verkställighet

Av 12 kap. 17 § utlänningslagen framgår vilka åtgärder Polismyndigheten ska vidta när det uppstår en fråga om hinder mot verkställighet. Om Polismyndigheten finner att den inte kan verkställa utvisningsbeslutet eller att den behöver ytterligare besked, ska myndigheten underrätta Migrationsverket. Detsamma gäller om utlänningen åberopar att det finns ett verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ eller det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder. Migrationsverket ska i sådana fall ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder. I vissa fall kan detta mynna ut i att Migrationsverket i stället för att ge anvisningar lämnar över ärendet till en migrationsdomstol för prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § (se nedan).

Bestämmelsen i 12 kap. 17 § innebär i praktiken att en prövning av verkställighetshinder alltid görs i samband med att beslutet om utvisning på grund av brott ska verkställas (jfr avsnitt 3.6.4 om prövning av verkställighetshinder i allmän domstol). Polismyndigheten genomför således en verkställighetsutredning i varje ärende och tar vid behov kontakt med Migrationsverket. Utredningen syftar bland annat till att förbereda verkställigheten och kontrollera att verkställighet kan genomföras.

I 12 kap. 17 § tredje stycket finns regler som gäller när en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare har utvisats på grund av brott och beslutet ska verkställas mer än två år efter det att avgörandet meddelades. I ett sådant fall ska Polismyndigheten innan beslutet verkställs utreda om de omständigheter som låg till grund för beslutet har ändrats. Om det vid utredningen kommer fram att omständigheterna har ändrats på ett sådant sätt att utvisningsbeslutet inte längre bör gälla, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket. Verket ska i sin tur med ett eget yttrande lämna över ärendet till behörig migrationsdomstol för prövning av om utvisningsbeslutet ska upphävas helt eller delvis enligt 12 kap. 16 d § utlänningslagen (se nedan). Utvisningsbeslutet får i sådant fall inte verkställas innan migrationsdomstolen har avgjort ärendet. Bestämmelsen är även tillämplig på brittiska medborgare och deras familjemedlemmar (12 kap. 17 § fjärde stycket). Bestämmelsen genomför artikel 33.2 i rörlighetsdirektivet som föreskriver att medlemsstaterna i den angivna situationen ska kontrollera om den berörda personen fortfarande utgör ett verkligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten (se avsnitt 3.5.2).

Överlämnande till migrationsdomstol

I 12 kap. 20 § utlänningslagen finns bestämmelser om hur Migrationsverket ska agera när det *kommer fram* omständigheter som innebär att ett lagakraftvunnet beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller det annars finns synnerliga skäl enligt 16 b § samma kapitel (se nedan). Migrationsverket ska i dessa fall inte fatta beslut i ärendet, utan med ett eget yttrande lämna ärendet vidare till en migrationsdomstol för prövning.

Migrationsverket ska beakta omständigheter av nämnda slag självant, dvs. ex officio, och kan jämföras med den ex officio-prövning som Migrationsverket ska göra enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen i fråga om utlännningar som inte utvisats på grund av brott (MIG 2021:7).

Det finns inte något krav på hur prövningen ska initieras. Det kan ske genom den enskilde eller på annat sätt. Bestämmelsen i 12 kap. 20 § är också tillämplig i fall där Polismyndigheten, enligt 12 kap.

17 § första stycket, underrättat Migrationsverket om att den inte kan verkställa ett beslut (se avsnittet ovan).

I ett ärende av detta slag får Migrationsverket besluta om inhibition. Inhibition aktualiseras bland annat när verkställighet av utvisningsbeslutet är nära förestående och det är oklart om det finns verkställighetshinder eller finns sådana skäl som talar för att utlänningen ska beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § (se nedan). Även en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen får besluta om inhibition av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott (12 kap. 11 §). Polismyndigheten får däremot inte besluta om inhibition av ett sådant beslut. Även en sådan fråga måste därför överlämnas till Migrationsverket. (Sandesjö & Wikrén (2024), kommentaren till 12 kap. 20 § utlänningslagen).

Ett beslut av Migrationsverket att inte lämna över ett ärende om hinder mot verkställighet till en migrationsdomstol enligt 12 kap. 20 § utlänningslagen får inte överklagas (se MIG 2021:7).

Prövning om uppehållstillstånd på grund av nya återopade omständigheter

I 12 kap. 19 b § första stycket utlänningslagen regleras den situationen att en utlänning som är utvisad på grund av brott *åberopar nya omständigheter* som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställighet som avses i 12 kap. 1–3 §§. Om omständigheterna inte har kunnat återopas tidigare eller utlänningen visar giltig ursäkt för att hen inte har återopat dem tidigare, ska Migrationsverket enligt första stycket ta upp frågan om uppehållstillstånd till prövning. Regleringen är tillämplig endast om utlänningen tidigare under sin vistelse i Sverige har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande och en sådan ansökan då har prövats genom ett beslut som fått laga kraft (vilket framgår indirekt av bestämmelsens tredje stycke, se Ds 2024:23 s. 156).

Om prövning beviljas blir 5 kap. 20 § alternativt 12 kap. 20 § utlänningslagen tillämplig. Enligt dessa bestämmelser får Migrationsverket inte självmant bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som har utvisats på grund av brott. Om Migrationsverket finner att utlänningen bör beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § (se nedan), ska verket med ett eget yttrande i stället lämna över detta till behörig migrationsdomstol. Skulle Migrationsverket vid tillämp-

ning av 5 kap. 20 § däremot finna att utlänningen inte ska beviljas uppehållstillstånd, ska verket avslå ansökan. Ett avslagsbeslut får enligt 14 kap. 3 § överklagas till en migrationsdomstol.

Om förutsättningarna enligt 12 kap. 19 b § första stycket inte är uppfyllda, till exempel när utlänningen inte har giltig ursäkt för att återopa de nya omständigheterna i ett sent skede, ska Migrationsverket enligt andra stycket besluta att inte bevilja prövning. Även ett sådant beslut kan överklagas till migrationsdomstol (se 14 kap. 5 §).

Av tredje stycket framgår att verkställighet av utvisningsbeslutet inte får ske förrän Migrationsverket har tagit ställning till om prövning ska ske. Om prövning beviljas får verkställighet av utvisningsbeslutet inte ske före frågan om uppehållstillstånd har prövats av migrationsdomstol i en instans och ansökan avslagits. (Se Sandesjö & Wikrén (2024), kommentaren till 12 kap. 19 b § utlänningslagen.)

Första stycket i 12 kap. 19 b § gäller inte om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § och en sådan ansökan inte tidigare under utlänningsens vistelse i Sverige har prövats genom ett beslut som fått laga kraft. I ett sådant fall ska Migrationsverket enligt tredje stycket pröva ansökan om asyl på vanligt sätt (se 4 och 5 kap. utlänningslagen). Utvisningsbeslutet får dock inte verkställas innan frågan om uppehållstillstånd har avslagits eller avvisats av Migrationsverket. Första stycket hindrar dock inte att utlänningen överlämnas, utlämnas eller överförs till en annan stat eller internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd (se 12 kap. 8 b § första stycket).

4.3.2 Upphävande av utvisningsbeslutet eller beviljande av uppehållstillstånd vid verkställighetshinder

Ansökan om upphävande av utvisningsbeslutet

Av 12 kap. 16 a § första stycket utlänningslagen framgår att en utlänning som har utvisats på grund av brott får ansöka om upphävande av utvisningsbeslutet hos Migrationsverket när beslutet fått laga kraft. Migrationsverket får även besluta om inhibition av utvisningsbeslutet. En ansökan kan göras såväl före som efter att utvisningsbeslutet har verkställts. I ett stort antal fall är syftet med en ansökan om upphävande av ett utvisningsbeslut att den utvis-

ningsdömde vill kunna vistas i Sverige. En sådan ansökan bör därför normalt uppfattas som *såväl en ansökan om upphävande av utvisningsbeslutet som en ansökan om uppehållstillstånd*. När det gäller frågan om uppehållstillstånd tillämpas 12 kap. 19 b § respektive 5 kap. 20 § utlänningslagen (se avsnitt 4.3.1).

För utlänningar vars ansökningar prövas *före eller under verkställigheten* är dock möjligheterna till prövning generellt begränsade till vissa fall som rör skyddsbehov. I 12 kap. 16 a § andra stycket föreskrivs därmed att en ansökan om upphävande av ett utvisningsbeslut som görs under utlänningens vistelse i Sverige ska tas upp till prövning av Migrationsverket endast om utlänningen åberopar sådana omständigheter som kan antas utgöra ett bestående hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap. 1–3 §§ och dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltigt ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. Regleringen har bland annat utformats efter mönster av bestämmelsen om prövning av en fråga om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 b § och korresponderar med denna (se prop. 2012/13:151 s. 84).

Är förutsättningarna för prövning av en sådan ansökan som avses i 12 kap. 16 a § andra stycket inte uppfyllda ska Migrationsverket besluta att inte bevilja prövning. Om förutsättningarna för prövning av en ansökan är uppfyllda ska Migrationsverket ta ställning i saken med utgångspunkt i 12 kap. 16 d § (se nedan). Om Migrationsverket då finner att ansökan inte ska beviljas, ska verket avslå denna. Om Migrationsverket däremot finner att ansökan bör beviljas, ska verket inte besluta i ärendet. I stället ska Migrationsverket med ett eget yttrande lämna över ärendet till behörig migrationsdomstol (jfr bestämmelsens fjärde stycke).

Såväl ett beslut att inte bevilja prövning som ett avslagsbeslut får överklagas till migrationsdomstol (se 14 kap. 3 och 5 §§ utlänningslagen).

Förutsättningarna för att bevilja uppehålls- och arbetstillstånd efter beslut om utvisning på grund av brott

I 12 kap. 16 b § utlänningslagen regleras förutsättningarna för att en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott trots detta ska beviljas uppehålls- och arbetstillstånd.

Av första stycket framgår att en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, får bevilja uppehålls- och arbetstillstånd för den som har utvisats på grund av brott om det, enligt vad som anges i punkterna 1–4, finns verkställighetshinder eller synnerliga skäl.

Av förarbetena framgår att det aldrig är fråga om 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, varvid samtliga omständigheter i ärendet ska beaktas (prop. 2012/13:151 s. 85).

Regleringen i 12 kap. 16 b § förutsätter att Migrationsverket först har tagit ställning i ärendet. Med detta avses dels Migrationsverkets ställningstagande att med ett eget yttrande lämna över ett ärende till en migrationsdomstol för prövning, dels verkets beslut om avslag på en ansökan. Frågan kan komma under en migrationsdomstols eller Migrationsöverdomstolens prövning i ett antal situationer. Det kan röra sig om överlämnande enligt 12 kap. 16 a § fjärde stycket (ansökan om upphävande av utvisningsbeslutet), 12 kap. 17 § tredje stycket (prövning ex officio av utvisningsbeslut som rör EES-medborgare och deras familjemedlemmar), 12 kap. 20 § (prövning ex officio när det kommer fram nya omständigheter enligt 16 b §) eller 5 kap. 20 § andra stycket (frågor om uppehållstillstånd). En prövning enligt 12 kap. 16 b § aktualiseras också när en utlänning, som har utvisats på grund av brott, överklagar Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om upphävande av utvisningsbeslutet. (Sandesjö & Wikrén (2024), kommentaren till 12 kap. 16 b § utlänningslagen).

Av 12 kap. 16 b § första stycket 1 framgår att ett beslut om att bevilja uppehålls- och arbetstillstånd kan komma i fråga bland annat om det finns hinder enligt 12 kap. 1–3 §§ mot att utvisningsbeslutet verkställs, dvs. om det finns politiska och därmed jämförbara verkställighetshinder.

Av första stycket 2 framgår att bestämmelsen även är tillämplig om det finns praktiska verkställighetshinder. För att mottagarlandets ovilja att ta emot en person ska anses utgöra ett praktiskt hinder mot verkställighet enligt bestämmelsen krävs dock att utläningen efter förmåga medverkat till att en verkställighet ska kunna genom-

föras, till exempel genom att se till att nödvändiga handlingar för inresa kan anskaffas. Om så inte är fallet bör ansökan som regel avslås.

Av första stycket 3 framgår att bestämmelsen även är tillämplig om utlänningen är så svårt sjuk att det av det skälet inte är praktiskt möjligt att genomföra en verkställighet, dvs. om det finns medicinska verkställighetshinder.

Av första stycket 4 följer att ett beslut om uppehålls- och arbetstillstånd i andra fall än vid verkställighetshinder kan komma i fråga endast om det finns synnerliga skäl. Vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl 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.

Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd är avsedd att tillämpas restriktivt, vilket kravet på synnerliga skäl ger uttryck för (se prop. 2012/13:151 s. 85).

Av tredje stycket framgår att även 5 kap. 1 § utlänningslagen ska beaktas vid prövningen om migrationsdomstolarna bedömer att utlänningen är flykting eller alternativt skyddsbehövande samt 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. Av 5 kap. 1 § följer att en flykting och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd, men att en flykting får förvägras sådant tillstånd i vissa fall.

Om en migrationsdomstol anser att en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd enligt 12 kap. 16 b § inte ska beviljas ska domstolen avslå denna. En migrationsdomstols avslagsbeslut får enligt 16 kap. 9 § överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen får enligt 12 kap. 11 § vid behov besluta om inhibition av utvisningsbeslutet.

Av 12 kap. 16 c § första stycket framgår att ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 16 b § som utgångspunkt ska vara tidsbegränsat. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan ett sådant tillstånd gäller.

Om ett utvisningsbeslut upphävs enligt 12 kap. 16 d §, får utlänningen emellertid beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Detta gäller dock endast om utlänningen efter det att utvisningsbeslutet vann laga kraft har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd i sammanlagt minst fem år (12 kap. 16 c § andra stycket)⁴¹. Det faktum att en utlänning har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd under sådan tid innebär inte i sig att förutsättningarna för upphävande av utvisningsbeslutet ska anses uppfyllda och att utlänningen ska beviljas permanent uppehållstillstånd. Hur lång provotid – dvs. hur många och hur omfattande tillstånd – som bör komma i fråga innan ett permanent uppehållstillstånd aktualiseras, får i stället bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter i varje enskilt fall. Den som till exempel förblir en risk för allmän ordning och säkerhet kan därmed inte påräkna att efter viss tid få ett permanent uppehållstillstånd. Om det å andra sidan, med hänsyn till tidigare beviljade tillstånd och omständigheterna i övrigt, framstår som rimligt att bevilja permanent uppehållstillstånd i förening med upphävande av utvisningsbeslutet bör detta vara möjligt. Ett permanent uppehållstillstånd bör normalt inte aktualiseras förrän en förhållandevis lång tid – 15 år eller mer – förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades. (Sandesjö & Wikrén (2024), kommentaren till 12 kap. 16 c § med där gjord hänvisning).

Förutsättningarna för att upphäva ett beslut om utvisning på grund av brott

Förutsättningarna för att upphäva ett beslut om utvisning på grund av brott regleras i 12 kap. 16 d § utlänningslagen. Där framgår att ett sådant beslut får, efter Migrationsverkets ställningstagande, upphävas av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen om förutsättningarna i 12 kap. 16 b § första och andra styckena är uppfyllda, dvs. om det finns ett hinder mot verkställighet eller det annars föreligger synnerliga skäl. I förarbetena framhålls dock att det är naturligt att det ställs högre krav på bland annat utlänningens skötsamhet och på den tid som förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades för att upphäva ett utvisningsbeslut än för att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd (se prop. 2012/13:151 s. 89).

⁴¹ I SOU 2025:31 förslås att möjligheten att bevilja brottsutvisade permanent uppehållstillstånd ska tas bort. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utvisningsbeslutet kan enligt denna paragraf upphävas helt eller delvis. Ett delvis upphävande kan innebära att återreseförbudet upphävs eller att det bestäms till en kortare tid (jfr prop. 1975/76:18 s. 168). Regleringen omfattar även en sådan prövning av upphävande av ett återreseförbud som avses i artikel 32 i rörlighetsdirektivet (se avsnitt 3.5.2).

4.4 Handläggning hos Migrationsverket och migrationsdomstolarna

I detta avsnitt beskrivs vissa allmänna bestämmelser om handläggningen hos Migrationsverket respektive migrationsdomstolarna i ärenden som har aktualiserats efter en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott.

4.4.1 Handläggning hos Migrationsverket

I 13 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. I kapitlet finns bestämmelser om bland annat muntlig handläggning, skriftliga beslut och motivering av beslut.

Migrationsverket får som huvudregel inte utan muntlig handläggning avgöra ett ärende där en utlänning ansökt om asyl (13 kap. 1 § utlänningslagen). Vid den muntliga handläggningen ska de omständigheter som behöver klarläggas nogga utredas och utlänningen få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet (13 kap. 3 §).

Vid handläggning hos Migrationsverket gäller också förvaltningslagen (2017:900). Handläggning enligt förvaltningslagen är som huvudregel skriftlig. Migrationsverket får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt (9 § andra stycket förvaltningslagen). Om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende ska myndigheten ge parten tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt (24 § förvaltningslagen). I båda fallen är det myndigheten som bestämmer hur den muntliga handläggningen ska genomföras. Frågan om muntlig handläggning i förvaltningslagen har således formulerats dels som en rätt för parten, dels som en möjlighet för myndigheten. Vid be-

dömningen ska hänsyn ska tas till den enskildes önskemål, men det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för valet av handlägningsform.

Bestämmelsen i 24 § innebär att en enskild part som huvudregel har rätt att lämna uppgifter muntligt. Om uppgiftslämnandet framstår som obehövt kan myndigheten dock besluta att uppgifterna inte får lämnas muntligt, såsom när informationen redan är känd för myndigheten. Myndigheten bestämmer hur det muntliga uppgiftslämnandet ska ske. Det kan ske vid ett formellt sammanträde med myndigheten eller vid ett mindre formellt sammanträde mellan t.ex. den som är föredragande i ärendet och den enskilde. Kravet på att en part ska ha fått lämna uppgifter muntligt kan också uppfyllas genom ett telefonsamtal som dokumenteras och tillförs akten i ärendet. Ett annat alternativ kan vara att den enskilde samtycker till att myndigheten spelar in samtalet. Myndigheten kan också begränsa tillfället för uppgiftslämnandet genom att bestämma en viss tid då uppgifterna får lämnas. Om uppgifterna är omfattande eller komplicerade kan myndigheten begära att den enskilde på lämpligt sätt kompletterar myndighetens dokumentation av det muntliga uppgiftslämnandet genom att själv ge in ett skriftligt underlag. (Sandesjö & Wikrén (2024), kommentaren till 13 kap. 1 § utlänningslagen samt Lundmark & Säfsen (2023), kommentaren till 9 och 24 §§ förvaltningslagen).

Av 23 § förvaltningslagen följer att Migrationsverket ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen ger uttryck för den så kallade official- eller utredningsprincipen. Vidare framgår att en enskild part som inleder ett ärende hos myndigheten ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning (andra stycket).

I 13 kap. 13 § utlänningslagen finns en bestämmelse som reglerar omprövning av beslut som Migrationsverket har fattat som första instans. Om verket finner att ett beslut som verket har meddelat som första instans är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ska verket ändra beslutet, om det inte blir till nackdel för utlänningsen.

4.4.2 Handläggning hos migrationsdomstolarna

Vid handläggningen i migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen tillämpas förvaltningsprocesslagen (1971:291) och, så vitt avser nu aktuella ärenden om utvisning på grund av brott, 16 kap. utlänningslagen om bland annat muntlig förhandling.

Av 16 kap. 5 § utlänningslagen följer att förfarandet är skriftligt. I handläggningen får dock ingå muntlig förhandling i en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Av 16 kap. 5 § tredje stycket framgår att muntlig förhandling ska hållas i en migrationsdomstol, om en utlännings som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. Vid bedömningen bör stor hänsyn tas till den enskilde partens önskemål men detta är inte ensamt avgörande. Frågan om en muntlig förhandling är obehövlig bör bedömas mot bakgrund av utredningen i målet samtidigt som andra faktorer bör tillmätas betydelse, till exempel att målet är viktigt för parten och att hen genom förhandlingen kan få en bättre förståelse för innebörden av det kommande avgörandet. Särskilda krav kan även gälla om processen rör ett barn, såsom att barnet har rätt att höras.

För Migrationsöverdomstolen gäller bestämmelsen i 16 kap. 5 § andra stycket (i stället för tredje stycket) vilket innebär att förfarandet är skriftligt men att det i handläggningen av ärendet får ingå muntlig förhandling, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. (Se Sandesjö & Wikrén (2024), kommentaren till 16 kap. 5 § utlänningslagen.)

Av 8 § förvaltningsprocesslagen framgår att migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen, precis som Migrationsverket, har ett utredningsansvar i mål och ärenden vid domstolen.

4.4.3 Offentligt biträde

Av 18 kap. 1 § utlänningslagen följer att ett offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden – bland annat – om

- verkställighet av beslut om utvisning enligt utlänningslagen, om beslut om inhibition meddelats av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen eller om ny prövning beviljats (första stycket 3), och
- verkställighet av beslut om utvisning enligt utlänningslagen, dock endast när det gäller fråga om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 §§ och utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar (första stycket 4).

Det finns alltså en presumtion för att offentligt biträde ska förordnas i dessa situationer, såvida det inte måste antas saknas behov av biträde i det enskilda fallet. För ett förordnande enligt första strecksatsen krävs dock att ett beslut om inhibition av utvisningsbeslutet har meddelats eller att ny prövning har beviljats. Om en prövning har beviljats enligt 12 kap. 19 b § utlänningslagen, dvs. om det exempelvis kommit fram nya omständigheter (se avsnitt 4.3.1) eller om en asylansökan inte tidigare prövats (jfr MIG 2021:15) förordnas vanligen ett offentligt biträde. Om utlänningen tas i förvar inför verkställigheten av utvisningsbeslutet och har hållits i förvar sedan mer än tre dagar, ska offentligt biträde emellertid förordnas enligt andra strecksatsen. Förordnandet omfattar då frågan om förvar.

Särskilda bestämmelser om rätt till offentligt biträde finns vidare för ensamkommande barn (se 18 kap. 1 § andra och tredje styckena utlänningslagen).⁴²

⁴² Se även 6 kap. 6 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar. I SOU 2025:16 föreslås att bestämmelsen i 18 kap. 1 § utlänningslagen delvis ändras till följd av ändringar av reglerna om uppsikt och förvar. Bland annat föreslås att offentligt biträde alltid ska förordnas för barn som hålls i förvar (se a. bet. s. 473 f.). Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

5 En mer effektiv processordning för prövning av frågan om utvisning?

5.1 Att möjliggöra en mer effektiv, allsidig och fullständig prövning av rätten att vistas i Sverige

Bedömning: Det finns starka skäl som talar för att frågan om utvisning på grund av brott bör överföras från allmän domstol till Migrationsverket.

När frågan om hinder mot verkställighet inte längre ska prövas av allmän domstol utan av Migrationsverket, bör utvisningsfrågan överflyttas i sin helhet. Vidare ska allmän domstol inte längre ta hänsyn till det men en utvisning innebär vid straffmätningen eller valet av påföljd. Det tidigare uppenbara skälet för att utvisningsfrågan skulle hanteras av allmän domstol – och inte av annan myndighet – har därmed fallit bort. Brottsutredande och lagförande myndigheter bör vidare ges möjlighet att bättre fokusera resurserna till respektive kärnverksamhet, vilket kan ske om prövningen av frågan om utvisning på grund av brott överförs till Migrationsverket.

En sådan förändring skulle möjliggöra en allsidig och fullständig prövning av utlänningens rätt att vistas i Sverige. En sådan förändring skulle även innebära en mer effektiv och samhälls-ekonomiskt motiverad processordning utan parallella förfaranden i allmän domstol och i administrativ ordning, och medföra betydligt fler beslut om utvisning på grund av brott.

Skälen för utredningens bedömning

Inledning

En grundlig översyn av regelverket om utvisning på grund av brott har i närtid genomförts. Genom lagändringarna som trädde i kraft den 1 augusti 2022 infördes ett skarpare regelverk om utvisning på grund av brott. I samband med detta avskaffades bestämmelsen om att allmän domstol vid straffmätningen skulle beakta det men utvisningen innebar för utlänningen.

Utredningens uppdrag innefattar att 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*. Med denna utgångspunkt omfattar uppdraget bland annat att

- utöka möjligheterna till utvisning på grund av brott, innefattandes att verkställighetshinder inte längre bör beaktas vid prövningen av utvisning i allmän domstol,
- föreslå hur åklagare kan ges en skyldighet att yrka på utvisning när utlänningar åtalas för brott som är utvisningsgrundande, och
- reglera att befintliga uppehålls- och arbetstillstånd förfaller vid utvisning på grund av brott.

Utredningens uppdrag innefattar alltså att föreslå skärpningar av utvisningsregelverket inom ramarna för det nuvarande systemet, dvs. där frågan om utvisning på grund av brott prövas av allmän domstol. Utredningen redovisar sina överväganden och förslag i detta avseende i efterföljande kapitel 6–10.

Som framgår av kapitel 6–10 innebär utredningens förslag flertalet skärpningar av utvisningsregelverket, inte minst genom en sänkt straffvärdegräns och en stramare proportionalitetsbedömning. Tillsammans med förslaget om att åklagare ska vara skyldiga att framställa ett yrkande om utvisning när brottsligheten är utvisningsgrundande, kommer de föreslagna ändringarna sannolikt att möjliggöra betydligt fler beslut om utvisning av utlänningar som begår brott. De föreslagna ändringarna lär emellertid medföra en ökad arbetsbörda och sammantaget betydande kostnader för berörda

myndigheter och andra aktörer, och därmed för samhället (se vidare nedan och kapitel 6, 8 och 12).

Mot bakgrund av detta anser utredningen att det finns anledning att lyfta blicken och fundera över det nuvarande systemets övergripande funktionalitet och effektivitet. Det nuvarande systemet är parallellt i det avseendet att beslut om utvisning kan fattas både av allmän domstol och i administrativ ordning. De ändringar som utredningen föreslår i efterföljande kapitel innebär förändringar inom ramarna för detta system. Frågan som utredningen i detta kapitel uppehåller sig vid är emellertid om en genomgripande förändring av systemet i stället bör övervägas. Det ingår alltså inte i utredningens uppdrag att lämna sådana förslag, men utredningen ser ändå ett värde i att frågeställningen formuleras och diskussionen initieras. Detta är vidare relevant mot bakgrund av att utredningens uppdrag innefattar att se över hur regelverket om utvisning på grund av brott dels kan skärpas och därmed tydligare markera och innebära att utlännningar som begår brott riskerar utvisning, dels kan bli mer ändamålsenligt och effektivt.

I detta kapitel för utredningen alltså fram en tankegång med innebörd att frågan om utvisning på grund av brott inte längre ska prövas av allmän domstol. Utredningen bedömer därvid att det finns starka skäl som talar för att frågan om utvisning på grund av brott bör överföras från allmän domstol till Migrationsverket.

Migrationsverket bör i sin helhet tillåtas hantera frågan om utlänningsrätt att vistas i Sverige

Endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Rätten att vistas i Sverige bedöms – förutom vid utvisning på grund av brott – av Polismyndigheten och Migrationsverket samt, efter överklagande, av migrationsdomstolarna. Migrationsverket är den myndighet som prövar frågor om asyl, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt, medborgarskap och återvandring (se 8 kap. 17 och 18 §§ utlänningslagen och 1 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket). Migrationsverket är expertmyndighet i dessa avseenden.

När det gäller utvisning av personer som på olika sätt utgör allvarliga hot mot Sveriges säkerhet enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar kan Migrationsverkets beslut överklagas

och bedömas av regeringen. Frågor om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt ska då handläggas gemensamt med frågan om utvisning (se 1 kap. 2 §). När den nämnda lagen är tillämplig kan ett helhetsgrepp alltså tas om utlänningens rätt att vistas i Sverige.

Frågan om utvisning på grund av brott avgörs av den allmänna domstol som handlägger brottmålet (8 a kap. 8 § utlänningslagen). Det var genom 1954 års utlänningslag som de allmänna domstolarna fick behörighet att, i stället för länsstyrelserna, pröva frågan om utvisning på grund av brott (se prop. 1954:41 s. 70 ff. och avsnitt 3.3.1). Allmän domstol avgör alltså om utlänningen ska utvisas i samband med att hen också döms för brott. Ett utvisningsbeslut innebär att utlänningens eventuella uppehålls- och arbetstillstånd förfaller (se kapitel 9).

Utgångspunkten är att allmän domstols laga kraftvunna beslut om utvisning inte ska kunna överprövas. Om utvisningen vid tidpunkten för verkställighet inte kan verkställas kan utlänningen emellertid beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd,⁴³ och i sista hand kan utvisningsbeslutet komma att upphävas av migrationsdomstol (se avsnitt 4.2). Om det finns verkställighetshinder kan alltså allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott komma att omprövas.

Om en utlänning frikänns från åtalad brottslighet eller förut-sättningar för utvisning i övrigt saknas fattar allmän domstol inget beslut om att utlänningen ska utvisas. Detsamma gäller om domstolen av en eller flera anledningar inte har haft utvisningsfrågan uppe till prövning (brottet är inte utvisningsgrundande, personen omfattas av något av de mer kvalificerade kraven för utvisning vilka inte är uppfyllda i det enskilda fallet, eller så finns det verkställighetshinder; som fått till följd att åklagaren inte framställt ett yrkande om utvisning). Frågan om utlänningens rätt att vistas i Sverige kan i sådana situationer i stället prövas i administrativ ordning inom ramen för det migrationsrättsliga systemet, dvs. av Migrationsverket samt av migrationsdomstolarna. Detta system kan i nu relevant avseende sammanfattas enligt följande.

⁴³ I Ds 2024:23 lämnas förslag på att utvisningsbeslutet ska kunna inhiberas vid tillfälliga verkställighetshinder, i stället för att utlänningen ska beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd. Promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

För att en utlänning ska få resa in och vistas i Sverige krävs någon form av tillstånd såsom visering, uppehållsrätt, uppehållstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt (se 2 kap. utlänningslagen). En utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader ska som huvudregel ha ett uppehållstillstånd (2 kap. 5 § utlänningslagen). Upphållstillstånd kan beviljas på ett antal olika grunder. Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd ska det, med undantag för vissa angivna personkategorier, beaktas om utlänningen *har gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet* (se 5 kap. 17 § utlänningslagen). Denna vandelsprövning kan utmynna i att en ansökan om uppehållstillstånd avslås, även om förutsättningarna för tillståndet i övrigt är uppfyllda. Prövningen ska göras både första gången en utlänning ansöker om uppehållstillstånd och vid en förlängningsansökan (se prop. 2021/22:224 s. 85 f. och s. 119 f. samt avsnitt 3.8).

Bestämmelsen i 5 kap. 17 § innebär alltså en möjlighet att *neka ett uppehållstillstånd* på grund av brister i utlänningens levnadssätt. Om utlänningen har begått ett brott ska brottets karaktär, påföljdens stränghet och risken för återfall i brott beaktas vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska vägras. Det finns även möjlighet att beakta annan form av misskötsamhet vid prövningen, men endast inom ramen för en samlad bedömning tillsammans med brott, dvs. det krävs brott i förening med misskötsamhet.⁴⁴ En utlännings levnadssätt har också betydelse för om ett *beviljat uppehållstillstånd ska återkallas* (se 7 kap. utlänningslagen och vidare avsnitt 3.8).

En utlännings brottslighet kan alltså påverka hens möjligheter att få eller behålla ett uppehållstillstånd och därmed rätten att vistas i Sverige. Brottslighet som prövats och som inte föranlett utvisning vid den allmänna domstolens prövning bör dock normalt inte läggas till grund för ett senare beslut om återkallelse av utlänningens uppehållstillstånd.

Det nuvarande systemet innebär alltså att rätten för en utlänning som begått brott att vistas i Sverige dels kan prövas i allmän domstol, dels kan prövas av Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Detta kan leda till oenhetliga bedömningar och svårmotiverade resultat. Den nuvarande vandelsprövningen, som dessutom är under översyn, ställer i allmänhet lägre krav på brottets svårhet för att uppehålls-

⁴⁴ I SOU 2025:33 föreslås att vandelsprövningen ska vara mer omfattande än i dag. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

tillstånd ska kunna nekas jämfört med kraven för utvisning på grund av brott (se exempelvis MIG 2019:23 och MIG 2024:13 samt avsnitt 3.8). Detta beror på att brottets svårhet ställs i relation till styrkan i den aktuella grunden för uppehållstillstånd. Det kan alltså i vissa situationer vara lättare att utvisa en utlänning om något utvisningsyrkande inte har framställts eller prövats i brottmålet, och att brottsligheten i stället får beaktas inom ramen för prövningen av uppehållstillstånd.

Som tidigare nämnts är utredningens uppdrag att skärpa regelverket om utvisning på grund av brott, så att regelverket dels innebär, dels markerar att utlänningar som begår brott riskerar utvisning i betydligt fler fall än i dag. I kapitel 6 lämnas också förslag på skärpningar av regelverket, däribland en sänkt straffvärdegräns. Vidare ingår i uppdraget att lämna förslag som innebär att åklagare ska vara skyldiga att yrka på utvisning när brottet är utvisningsgrundande (se kapitel 8), vilket – tillsammans med den sänkta straffvärdegränsen – troligen kommer leda till fler yrkanden om utvisning på grund av brott i allmän domstol.

Förslagen innebär att vandelsprövningen och reglerna om utvisning på grund av brott närmar sig varandra ytterligare, vilket kan leda till skilda bedömningar i parallella processordningar om vad som krävs för att en utlänning på grund av brott inte ska få stanna i Sverige. Motsvarande kan uppstå om det införs en bestämmelse om utvisning på grund av brott av utlänningar med status som alternativt skyddsbehövande, som utredningen också föreslår (se vidare avsnitt 6.6.2). Om allmän domstol har prövat ett yrkande om utvisning på grund av brott, och ansett att utvisning inte ska ske, ska Migrationsverket som utgångspunkt inte heller överpröva denna bedömning. Utredningens uppdrag, dvs. ett skärpt regelverk som leder till fler yrkanden om utvisning vid allmän domstol, riskerar därmed att cementera en mindre lämplig processordning med skilda förfaranden och bedömningsgrunder avseende utlänningars rätt att vistas i Sverige.

Ett ändamålsenligt, effektivt och lämpligt sätt att överbrygga denna problematik torde vara att låta Migrationsverket ta ett helhetsgrepp om utlänningars rätt att vistas i Sverige. Till följd av detta bör prövningen av frågan om utvisning på grund av brott i sin helhet överföras till Migrationsverket (jfr SOU 2021:61 s. 386).

Migrationsverket är expertmyndighet i fråga om rätten att vistas i Sverige, och bör just därför tillåtas hantera frågan allsidigt och fullständigt. På motsvarande sätt som enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar skulle handläggningen av utlänningens rätt att visas i Sverige kunna effektiviseras genom att frågor om exempelvis skyddsskäl och statusförklaring kan hanteras gemensamt med frågan om utvisning på grund av brott. Om Migrationsverket tillåts använda hela verktygslådan – i stället för enbart delar av denna – vid bedömningen av om en utlänning som har begått brott har rätt att stanna i Sverige, torde direktivens målsättning om betydligt fler utvisningar av utlänningar som begår brott med stor sannolikhet kunna uppfyllas.

Ett samlat förfarande som bygger på utlänningslagens, förvaltningslagens och förvaltningsprocesslagens bestämmelser (jfr avsnitt 4.4) torde vidare kunna leda till ett betydligt mer resurseffektivt utnyttjande av statens resurser än vad som är fallet i dag med parallella processordningar, och som även blir fallet vid genomförandet av de förslag till ändringar som utredningen lämnar i efterföljande kapitel.

Utvisning på grund av brott ska inte längre beaktas vid straffmätningen och bör i stället hanteras inom förvaltningsprocessen

Genom lagändringarna som trädde i kraft den 1 augusti 2022 infördes ett skarpare regelverk om utvisning på grund av brott. Vidare togs bestämmelsen om att allmän domstol vid straffmätningen skulle beakta det men ett beslut om utvisning innebar för utlänningen bort (se 29 kap. 5 § första stycket sjätte punkten i dess lydelse före den 1 augusti 2022). Det innebär att allmän domstol inte längre ska ta hänsyn till det men utvisningen kan innebära genom att döma ut ett mildare straff, ofta ett kortare fängelsestraff, än vad brottslighetens straffvärde motiverar.

Den koppling som tidigare fanns mellan utdömt straff och frågan om utvisning finns alltså inte längre kvar. Det tidigare uppenbara skälet för att utvisningsfrågan skulle hanteras av allmän domstol – och inte av annan myndighet – har därmed också fallit bort.

Som ovan nämnts är Migrationsverket den förvaltningsmyndighet som har i uppdrag att handlägga bland annat frågor om asyl, utlänningars rätt att vistas i Sverige, medborgarskap och återvand-

ring (se 1 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket). När frågan om utvisning på grund av brott är fränkopplad påföljdsbestämningen, har frågan om utlänningens rätt att vistas i Sverige i egentlig mening övergått till en förvaltningsfråga. Frågan om utvisning på grund av brott bör därför rimligen handläggas av den expertmyndighet som hanterar utlänningars rätt att vistas i Sverige i övrigt, dvs. av Migrationsverket. Först då synes rätten att vistas i Sverige och frågan om utvisning i sin helhet kunna hanteras och bedömas enhetligt, rättssäkert och effektivt.

Därutöver finns det processekonomiska skäl som talar för att frågan om utvisning bör överflyttas till Migrationsverket. Som framgår av kapitel 3 och 4 innebär den nuvarande ordningen vid utvisning på grund av brott att åklagare, ofta genom direktiv till polis, utreder om det finns anledning att framställa ett yrkande om utvisning i samband med att utlänningen åtalas för brott. I samband med detta inhämtas inte sällan information om utlänningen från Migrationsverket. Därefter hanteras frågan om utvisning av allmän domstol som vanligen inhämtar information från Migrationsverket och vid behov från socialnämnd. När en allmän domstols beslut om utvisning ska verkställas, vilket vanligen sker efter avtjänat fängelsestraff, genomför Polismyndigheten en verkställighetsutredning varvid frågan om verkställighetshinder aktualiseras. Om det finns hinder mot verkställighet initieras en process hos Migrationsverket och, i förekommande fall, hos migrationsdomstol avseende fråga om uppehållstillstånd eller upphävande av utvisningsbeslutet.

Det nuvarande systemet involverar alltså en rad myndigheter i olika delar av utvisningsprocessen. Genom att överflytta frågan om utvisning på grund av brott till Migrationsverket torde en mer effektiv och ändamålsenlig processordning än den nuvarande kunna skapas inom ramarna för förvaltningsprocessen.

Åklagare och allmän domstol bör ges möjlighet att prioritera kärnverksamheten

I Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens allmänna uppdrag ingår i dag att se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring, samt att arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet (se kapitel 8). Genom den nya förverkandelagstiftning som trädde i kraft den 1 november

2024 förväntas den sistnämnda delen av uppdraget att ta betydligt mer resurser i anspråk.⁴⁵

Det nuvarande systemet som möjliggör delvis parallella prövningar av rätten att få vistas i Sverige riskerar att ytterligare cementeras om åklagare ges en skyldighet att framställa yrkanden om utvisning när brottsligheten är utvisningsgrundande, vilket utredningen i enlighet med uppdraget också föreslår (se kapitel 8).

Om en sådan plikt införs kommer åklagare och polis att behöva lägga ytterligare tid och resurser på att utreda om det finns förutsättningar för utvisning i varje enskilt fall där brottet är utvisningsgrundande. Det finns därmed risk för att brottsutredningarna kommer bli mer omfattande och att det tar längre tid innan åtal kan väckas. Vidare kommer allmän domstol, till följd av utredningens förslag om en sänkt straffvärdegräns i kombination med åklagarens plikt att yrka utvisning, att i avsevärt större utsträckning än i dag behöva utreda och bedöma frågor om utvisning (jfr avsnitt 6.2.2 samt 12.3.1). Åklagare, polis, allmänna domstolar och offentliga försvarare kommer därmed att behöva lägga betydande resurser på frågan om utvisning på grund av brott jämfört med i dag.

Om frågan om utvisning på grund av brott i stället överförs till Migrationsverket och migrationsdomstolarna – som utifrån uppdrag och upparbetad kompetens kan bedöma frågor om utlänningars rätt att vistas i Sverige, innefattandes att bedöma frågor om hinder mot verkställighet – kommer brottsutredande och lagförande myndigheter ges utrymme att bättre fokusera resurserna till respektive kärnverksamhet.

Mot bakgrund av den samhälls- och brottsutveckling som skett under de senaste decennierna och de nya brottsbekämpande verktyg som inrättats, framstår det dessutom som mycket angeläget att brottsutredande och lagförande myndigheter tillåts fokusera resurserna till respektive kärnverksamhet. Samtidigt bör andra myndigheter med expertkompetens, såsom Migrationsverket, tillåtas att använda denna fullt ut för att uppnå största samhällsnytta.

⁴⁵ Enligt regeringen kan förslaget om en effektivare förverkandelagstiftning förväntas innebära betydligt fler ärenden hos brottsbekämpande myndigheter och mål i domstolarna. Genom förslaget att införa den nya förverkandeformen självständigt förverkande tillförs brottsbekämpande myndigheter ett helt nytt verktyg som därmed ger upphov till en ny målkategori (se prop. 2023/24:144 s. 364).

Migrationsverket bör pröva frågan om utvisning i sin helhet – inte bara frågan om verkställighetshinder

Som tidigare nämnts har utredningen i uppdrag att föreslå att verkställighetshinder inte längre ska prövas av allmän domstol. Av kapitel 7 framgår att utredningen föreslår att denna uppgift ska övertas av Migrationsverket, som är expertmyndighet i frågan, varvid efterföljande frågor hanteras i migrationsdomstol enligt nuvarande processordning. Förslaget innebär en viktig och väl avvägd renodling av allmän domstols och åklagares uppdrag samtidigt som den myndighet som har expertkunskap i frågor om verkställighet ges möjlighet att fullt ut hantera frågan. Att en viss del av utvisningsförfarandet lyfts över till expertmyndigheten talar emellertid – och särskilt mot bakgrund av de argument som framförts ovan – för att hela förfarandet bör överflyttas. Både ur den enskildes och ett samhällsekonomiskt perspektiv framstår det som både komplicerat och resursineffektivt att frågan om utvisning på grund av brott kan prövas i två parallella processordningar i stället för i en enhetlig ordning.

Sammantaget anser utredningen att det av det ovan framförda framgår att det finns starka skäl som talar för att det bör övervägas att i sin helhet överföra prövningen av utvisning på grund av brott till Migrationsverket. På så sätt kan en allsidig och fullständig prövning av utlänningens rätt att vistas i Sverige möjliggöras. En sådan förändring skulle även kunna innebära en mer effektiv och samhällsekonomiskt motiverad processordning, utan parallella förfaranden i allmän domstol och i administrativ ordning, och medföra betydligt fler beslut om utvisning på grund av brott.

5.2 Att överföra prövningen av utvisning på grund av brott från allmän domstol till Migrationsverket

Bedömning: Det bör utredas hur prövningen av utvisning på grund av brott kan överföras till Migrationsverket samt vilka nödvändiga följdändringar som behöver ske.

Skälen för utredningens bedömning

Som diskuterats i avsnitt 5.1 anser utredningen att det finns starka skäl att överväga att överföra prövningen av utvisning på grund av brott i sin helhet till Migrationsverket.

Argument som kan framföras mot en sådan ordning är att det nuvarande systemet är inarbetat och rättssäkert samt att samhällets reaktion på brottslighet (påföljd jämte annan särskild rättsverkan av brott, såsom utvisning) bör bedömas i ett sammanhang.

Dessa argument har relevans och bör inte förringas. Ett minst lika effektivt och rättssäkert system torde emellertid kunna skapas i den förvaltningsrättsliga processen. Fördelarna med den föreslagna ordningen, dvs. att utlänningens rätt att vistas i Sverige kan bedömas enhetligt och i sin helhet, väger tungt i det avseendet. Vidare tillämpar allmän domstol en överviktsprincip vid bedömningen av om utvisning på grund av brott ska ske (se avsnitt 6.5.5). Det är alltså inte fråga om någon egentlig bevisvärdering med ett visst uppställt beviskrav, dvs. de typer av bedömningar som annars kan anses utmärka brottmålsprocessen. Det finns alltså inget som hindrar att samhällets reaktion på brottslighet i form av utvisning i sin helhet hanteras inom förvaltningsprocessen.

Att överföra prövningen av utvisning på grund av brott till Migrationsverket innebär att en rad överväganden behöver göras, i samverkan med berörda aktörer. Som ovan nämnts ryms en så vidlyftig uppgift inte inom utredningens uppdrag. Det är dock av största vikt att frågan om systemets helhet och funktionalitet inte negligeras. Utredningens bedömning är därför att det snarast bör utredas hur prövningen av frågan om utvisning på grund av brott kan överföras till Migrationsverket.

En modell där frågan om utvisning på grund av brott prövas av Migrationsverket skulle på en övergripande nivå exempelvis kunna se ut enligt följande.

- Av 8 a kap. 8 § utlänningslagen kan framgå att utvisning på grund av brott beslutas av Migrationsverket – i stället för av den allmänna domstol som handlägger brottmålet.
- Migrationsverkets beslut ska kunna överklagas till migrationsdomstolarna, i enlighet med ordinärt förfarande.

- När en allmän domstol har häktat en utlänning ska Migrationsverket, precis som i dag, underrättas om beslutet (se avsnitt 4.2). Redan då kan Migrationsverket initiera frågan om utlänningens rätt att vistas i Sverige.
- När allmän domstol har meddelat en dom eller ett beslut mot en utlänning ska en kopia av domen eller beslutet skickas till Migrationsverket och de andra aktörer som – beroende på om utlänningen är frihetsberövad eller inte – berörs av domen (jfr avsnitt 4.2). Samma myndigheter ska också få besked om domen har överklagats eller fått laga kraft. Om en utlänning inte har häktats i brottmålet, får Migrationsverket alltså uppgift om brottmålsprocessen senast i samband med tingsrättens dom eller beslut och kan då initiera frågan om rätten att vistas i Sverige. Det går också att överväga en tidigare informationsöverföring.
- Oavsett friande eller fällande dom i allmän domstol kan Migrationsverket i sin helhet pröva frågan om utlänningens rätt att vistas i Sverige, varpå en fullständig och allsidig bedömning kan göras. Migrationsverket riskerar inte att i någon situation överpröva den allmänna domstolens beslut, och har hela utlänningslagstiftningens verktygslåda för att bedöma utlänningens rätt att vistas i Sverige. Bestämmelserna om utvisning på grund av brott kan därmed tillåtas att bättre harmoniera med bestämmelserna om att neka eller återkalla uppehållstillstånd.
- Precis som enligt 1 kap. 2 § och 2 kap. 6 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar bör Migrationsverket kunna handlägga frågor om uppehållstillstånd, resedokument samt återkalla statusförklaring eller ställning som varaktigt bosatt gemensamt med frågan om utvisning. Ett helhetsgrepp om utlänningens rätt att vistas i Sverige möjliggörs.
- Av brottmålsdomen som expedieras till Migrationsverket framgår vilka brott som utlänningen har begått eller frikänts från, valet av påföljd, brottslighetens straffvärde och straffmätningen samt övriga omständigheter hänförliga till brottslighetens allvar och risken för återfall i brott som Migrationsverket har att beakta när frågan om utvisning och återreseförbudets längd prövas. Migrationsverket har i dag tillgång till den centrala utlänningsdatabasen, misstanke- och belastningsregister samt Schengens

informationssystem, av vilka bland annat tidigare och misstänkt brottslighet ska framgå. I samband med expediering av allmän domstols dom bör Migrationsverket även få del av de yttranden som domstolen inhämtat för att utreda utlänningens personliga förhållanden, och som kan ha betydelse för frågan om utvisning. Ytterligare informationsöverföring kan även behöva övervägas.

- Om utlänningen saknar rätt att vistas i Sverige, kan Migrationsverket omgående fatta lämpligt beslut om avvisning eller utvisning, alternativt – om det finns behov – avvakta allmän domstols dom. Om utlänningen lagligen vistas i Sverige, kan Migrationsverket beroende på omständigheterna i det enskilda fallet bedöma om den rätten ska kvarstå utifrån regelverket om utvisning på grund av brott eller andra tillämpliga regler, såsom återkallelse av uppehållstillstånd. Om utlänningen döms för brott bör Migrationsverket kunna meddela ett nytt återreseförbud eller förlänga det återreseförbud som meddelats i samband med ett beslut om utvisning på annan grund än brott.

Den skissade processordningen innebär att utvisning på grund av brott initialt prövas av Migrationsverket (en förvaltningsmyndighet) vars beslut kan överklagas till migrationsdomstol. Så vitt utredningen kan bedöma finns det inga konstitutionella hinder mot att utvisning på grund av brott hanteras i den föreslagna ordningen (jfr bland annat prop. 2021/22:131 s. 54 ff.).

Den skissade processordningen innebär att åklagare å sin sida kan fokusera sina resurser i enlighet med huvuduppdraget, dvs. att se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring samt att arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet, samtidigt som allmän domstol kan fokusera resurserna till att pröva åklagares yrkanden i dessa avseenden. Migrationsverket ges å sin sida bättre förutsättningar att säkerställa att utlänningar som vistas i Sverige har rätt till det (jfr 1 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket).

6 Skärpta regler om utvisning på grund av brott

6.1 Uppdraget – utökade möjligheter till utvisning på grund av brott

Några av statens viktigaste uppgifter är att upprätthålla tryggheten i samhället och respekten för lagarna. Kravet på laglydighet gäller lika för svenska medborgare och utlänningar. Endast svenska medborgare har dock en ovillkorlig rätt att vistas i landet. Allmänhetens stöd och förtroende för rättsskipningen och migrationspolitiken är beroende av att utlänningar som befinner sig i Sverige följer de lagar som finns. När en utlänning döms för brott måste det finnas goda möjligheter att besluta om utvisning (dir. 2024:42 s. 2).

Bestämmelser om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. utlänningslagen (2005:716). En utlänning får bland annat utvisas om hen döms för brott till en strängare påföljd än böter och det antingen finns en återfallsrisk eller brottet är av visst allvar. Hänsyn behöver även tas till utlänningsens anknytning till Sverige och till om det finns verkställighetshinder. Vissa ytterligare krav gäller för exempelvis flyktingar, EES-medborgare och varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare. Ett beslut om utvisning på grund av brott ska förenas med ett förbud om att återvända till Sverige på viss tid eller utan tidsbegränsning (återreseförbud). För en beskrivning av regelverket i sin helhet, se kapitel 3.6.

En större översyn av regelverket om utvisning på grund av brott gjordes, som tidigare nämnts, åren 2020–2022 och reglerna skärptes genom lagändringar som 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 utvisning inte ska ske. Det tidigare kravet på synnerliga skäl för utvisning när

utlännningen 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. Utvisningsmen som strafflindrande omständighet har också avskaffats och återreseförbuden har blivit längre.

Det finns emellertid skäl att göra en ny översyn av regelverket om utvisning på grund av brott. Större hänsyn behöver tas till att brottsligheten har förändrats över tid. Allvarlig våldsbrottslighet, framför allt genom skjutningar och sprängningar inom den kriminella miljön, är ett växande och mycket stort problem. Även andra allvarliga brott är vanligt förekommande i de kriminella miljöerna och driver brottsutvecklingen, däribland ekonomisk brottslighet och narkotikabrott. Det är angeläget att det finns bättre möjligheter för utvisning vid sådan brottslighet men även när brott begås i andra sammanhang.

För att regelverket om utvisning på grund av brott bättre ska anpassas till nuvarande förhållanden, möjliggöra fler brottsutvisningar och stävja brottsutvecklingen behöver det skärpas ytterligare. Det svenska regelverket om utvisning på grund av brott bör på ett mycket tydligare sätt markera och innebära att utlänningar som begår brott riskerar utvisning. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att den som återfaller i brott lättare ska kunna utvisas. (Dir. 2024:42 s. 2–3.)

Utredningens uppdrag är därmed att föreslå ändringar av regelverket som innebär utökade möjligheter att besluta om utvisning på grund av brott.

I detta kapitel redovisas utredningens överväganden och förslag i den del av uppdraget som avser att

- kartlägga vilket genomslag de skärpningar av regelverket om utvisning på grund av brott, som trädde i kraft den 1 augusti 2022, har fått i domstolarnas praxis (avsnitt 6.2), samt
- se över regelverket om utvisning på grund av brott och analysera och föreslå hur regelverket kan skärpas så att det på ett mycket tydligare sätt dels markerar och innebär att utlänningar som begår brott riskerar utvisning, dels möjliggör betydligt fler beslut om utvisning på grund av brott (avsnitt 6.3–6.8).

6.2 En kartläggning av genomslaget av 2022 års lagändringar i domstolarnas praxis

I detta avsnitt analyserar och redovisar utredningen uppdraget i den del som avser vilket genomslag de skärpningar av regelverket om utvisning på grund av brott, som trädde i kraft den 1 augusti 2022, har fått i domstolarnas praxis. Dessa lagändringar kallas i det följande för *2022 års lagändringar*.

Analysen omfattar genomslaget i avgöranden meddelade av allmän domstol, eftersom allmän domstol beslutar om utvisning på grund av brott.

Kartläggningen innefattar dels en mer kvantitativ del, som avser antalet yrkanden och beslut om utvisning i tingsrätt (avsnitt 6.2.2), dels en mer kvalitativ del som avser genomslaget av skärpningarna i avgöranden från hovrätt och Högsta domstolen (avsnitt 6.2.3).

En faktor att beakta vid utvärderingen av 2022 års lagändringar är det begränsade tidsintervall som varit möjligt att analysera. När utredningen redovisar sitt uppdrag i maj 2025 har lagändringarna endast varit i kraft i cirka två år och nio månader, dvs. en relativt kort tidsperiod för denna typ av utvärdering. Lagändringarna ska vidare tillämpas på brottslighet som begåtts efter den 1 augusti 2022, vilket leder till en viss naturlig eftersläpning i fråga om lagföring och därmed också i statistiken.

I avsnitt 6.2.4 sammanfattas utredningens slutsatser i fråga om genomslaget av 2022 års lagändringar i domstolarnas praxis.

6.2.1 Syftet med 2022 års lagändringar

Av förarbetena till 2022 års lagändringar framgår att behovet av ändrade regler om utvisning på grund av brott motiverades i enlighet med följande (prop. 2021/22:224 s. 26–27).

Det är av stor vikt att rättsstaten kan upprätthålla tryggheten i samhället och respekten för lagarna. Stödet och förtroendet för rättsstaten och migrationspolitiken är beroende bl.a. av att utlänningar som kommer till Sverige följer de lagar som finns och avhåller sig från kriminalitet. Kravet på laglydighet gäller lika för svenska och utländska medborgare. Men endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas här i landet. Om en utlänning gör sig skyldig till brott här kan samhället reagera med – förutom brottspåföljd – ett beslut om att avlägsna personen från Sverige. När en utlänning gör sig skyldig till sådan

brottslighet att han eller hon inte bör få stanna kvar här, måste det således finnas förutsättningar för att besluta om utvisning.

Den senaste större översynen av reglerna om utvisning på grund av brott gjordes 1994. Då skärptes reglerna, så att utvisning blev möjligt i fler fall än tidigare samtidigt som skyddet för personer som vistats under viss tid i Sverige begränsades (prop. 1993/94:159). Därefter har även ett antal lagändringar inom straffrättens område medfört ett ökat utrymme för att besluta om utvisning av den som har gjort sig skyldig till brott här i landet. Som exempel kan nämnas att nya brott har införts, såsom inbrottsstöld, och att straffskalor har skärpts, såsom minimistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.

Varken 1994 års skärpningar av reglerna om utvisning på grund av brott eller efterföljande skärpningar inom straffrättens område har emellertid haft någon konstaterbar effekt på antalet utvisningsbeslut. De ändringar av förutsättningarna för utvisning på grund av brott som genomförts efter 1994 har vidare gått i mildrande riktning, till övervägande del som en följd av ny EU-rättslig reglering. Vid en jämförelse av reglerna om utvisning på grund av brott i Norge, Finland och Danmark kan det konstateras att det svenska regelverket och dess tillämpning i flera delar är mer återhållsam.

I dag ställer en alltmer globaliserad värld med en ökad personrörlighet helt andra krav på utlänningsrättens reglering. Även efter 1994 års översyn har det skett en omfattande samhällsutveckling. Som exempel kan nämnas att Sverige blev medlem i EU 1995 och att andelen utländska medborgare i landet ökade under 2000-talet, från 5,4 procent av befolkningen år 2000 till 8,7 procent år 2020. Uppgifterna omfattar dock endast personer som vid tidpunkten var folkbokförda i landet. Brottsligheten har också utvecklats och digitaliseringen har möjliggjort nya typer av brottsupplägg. Vidare har brottsligheten inom ramen för kriminella nätverk ökat. Från mitten av 1990-talet har också hedersrelaterat våld och förtryck varit en uppmärksammas fråga. Den typen av brottslighet är ett allvarligt samhällsproblem som orsakar stort fysiskt och psykiskt lidande för den som drabbas.

Det är viktigt att reglerna om utvisning på grund av brott är ändamålsenliga och anpassade efter nuvarande förhållanden. Vidare bör det svenska regelverket inte väsentligen avvika från den i våra nordiska grannländer. Regeringen anser därför att det finns behov av att ändra reglerna så att det blir möjligt att i fler fall än i dag utvisa utlänningar som begår brott. Detta ligger också i linje med riksdagens tillkännagivande om att utvisning på grund av brott bör användas i fler fall än i dag (bet. 2018/19:SfU16 punkt 19, rskr. 2018/19:177). En vägledande princip vid utformningen av regelverket är att det ska finnas en proportion mellan samhällets intresse av att kunna avlägsna utlänningar som gör sig skyldiga till brott och konsekvenserna för den enskilde.

Regelverket måste också uppfylla internationella åtaganden samt skapa förutsättningar för att bedöma utvisningsfrågan på ett nyanserat sätt genom att samtliga relevanta omständigheter kan beaktas fullt ut.

Syftet med 2022 års lagändringar var alltså att möjliggöra utvisning av utlänningar som begår brott i större utsträckning än tidigare och att utvisning på grund av brott ska ske i fler fall än tidigare. Frågan är om lagändringarna har fått denna effekt.

6.2.2 Utvisning på grund av brott i tingsrätt – utvecklingen under de senaste tio åren

I detta avsnitt redovisar utredningen den utveckling som kan skönjas framför allt avseende antalet domslut mot utlänningar som begått brott och antalet brottsutvisade i tingsrätt under de i huvudsak tio senaste åren (2015–2024), med fokus på utvecklingen sedan 2020.

En bakomliggande relevant faktor för analysen är befolkningens utveckling och sammansättning i Sverige, eftersom endast utländska medborgare kan utvisas på grund av brott. Andelen folkbokförda utländska medborgare i Sverige ökade under 2000-talet, från 5,4 procent av befolkningen år 2000 till 9,1 procent år 2019.⁴⁶ Därefter har andelen minskat något och för 2024 var andelen utländska medborgare 7,9 procent av befolkningen.⁴⁷ Minskningen kan bland annat bero på ökad utvandring, antalet folkbokförda utlänningar, att färre utlänningar söker sig till Sverige eller på antalet personer som beviljas svenskt medborgarskap.

Även antalet utländska medborgare som befinner sig i Sverige men som inte är folkbokförda här utgör en relevant bakomliggande faktor för analysen. Det kan vara personer som exempelvis är här för att arbeta eller studera, turista, har sökt asyl, befinner sig här olovligen eller i syfte att begå brott. Det saknas tillförlitliga uppgifter om hur många sådana personer som vid var tid befinner sig i Sverige och antalet lär variera över tid. Antalet kan även påverkas av förändringar i samhället eller av ändrad lagstiftning. En sådan förändring är de utökade befogenheter som tillerkänts polisen att vidta kontroller i gränsnära områden, vilket har resulterat i avvis-

⁴⁶ Se SOU 2021:61 s. 166 med där gjorda hänvisningar.

⁴⁷ Statistiska centralbyrån (SCB), *Befolkningsstatistik i sammandrag 1960–2024* (uppdaterad 2025-03-21).

ning av utlänningar som bland annat kan förväntas komma att begå brott i Sverige.⁴⁸

En tillbakablick – utvisning på grund av brott under 2000–2020

Brottsförebyggande rådet (Brå) gjorde 2016 en kartläggning och analys av hur utvisning på grund av brott har tillämpats under åren 2000–2014. Resultaten presenterades i rapporten *Utvisning på grund av brott 2000–2014* (kortanalys 2/2016). Av rapporten kan bland annat utläsas att antalet utvisningsdomar⁴⁹ per år varierade men uppgick till i genomsnitt 734 per år under åren 2000–2014.⁵⁰

Att antalet utvisningsdomar varierar under olika perioder skulle kunna hänga samman med att antalet utländska medborgare som döms för brott varierar. Av rapporten framgår att man skulle kunna tänka sig att om fler respektive färre utländska medborgare dömdes för brott i Sverige, så skulle också antalet utvisningar öka respektive minska. När antalet utvisningsdomar sattes i relation till antalet utländska medborgare som dömts för brott under perioden, visade det sig emellertid att utvecklingen av antalet utvisningar inte följde den generella utvecklingen av antalet domslut (a. a. s. 12). Utvecklingen av antalet utvisningsdomar följde alltså till största delen *inte* utvecklingen av hur många utländska medborgare som dömdes för brott (se vidare SOU 2021:61 s. 167 ff.).

Utredningen om utvisning på grund av brott inhämtade motsvarande uppgifter som framgår av Brå:s kortanalys, men för åren 2015–2019. Av utredningens analys framgår att antalet utvisningsdomar per år varierade men att det i genomsnitt meddelades drygt 677 utvisningsdomar per år under 2015–2019. Genomsnittet dessa fem år var alltså något lägre än under den av Brå granskade perioden, men utvecklingen bedömdes inte skilja sig på något avgörande sätt från de närmast föregående åren. Av statistiken som redovisas i utredningens betänkande framgår vidare att andelen dom-

⁴⁸ Se bland annat lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden samt Polismyndighetens årsredovisning för 2024, avsnitt 6.4.2 och 6.4.4.

⁴⁹ Med "utvisningsdomar" avses i det följande domslut i tingsrätt med beslut om utvisning där tingsrätten beslutat att personen ska utvisas, oavsett om beslutet fått laga kraft eller inte. Domslut där tingsrätten har avslagit ett yrkande om utvisning omfattas alltså inte av begreppet "utvisningsdomar" i statistiken.

⁵⁰ För en beskrivning av utvecklingen under 1900-talet och en mer detaljerad beskrivning av utvecklingen under 2000-talet hänvisas i sin helhet till den kartläggning som *Utredningen om utvisning på grund av brott* redovisat (se SOU 2021:61, avsnitt 5.1.2).

slut i tingsrätt mot utländska medborgare med beslut om utvisning var i genomsnitt 4,4 procent av det totala antalet domslut mot utländska medborgare under 2015–2019 (se SOU 2021:61 s. 171 f.).

För en mer utförlig kartläggning av utvisning på grund av brott i övrigt under åren 2015–2019 hänvisas till SOU 2021:61 s. 171–182.

Utvisning på grund av brott under 2020–2024

För att kunna bedöma genomslaget av 2022 års lagändringar i domstolspraxis har utredningen inhämtat uppgifter från Brå (i samarbete med Statistiska centralbyrån, SCB) för åren 2020–2023. I detta avsnitt redogörs för vad som kommit fram genom dessa uppgifter. I bilaga 2 till betänkandet återfinns uppgifterna i sin helhet.

Utredningen har även inhämtat uppgifter från Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten i syfte att kartlägga hur ofta åklagare har framställt yrkanden om utvisning i tingsrätt.

Inledningsvis bör noteras att lagföringsstatistik inte har funnits tillgänglig för år 2024 under utredningstiden. Den statistik som inhämtats från Brå och som funnits tillgänglig under utredningstiden avser alltså en relativt kort tidsperiod, dvs. åren 2020–2023. Vidare trädde 2022 års lagändringar i kraft den 1 augusti 2022, vilket innebär att domslut med beslut om utvisning enligt det nya regelverket endast kan innefattas i den statistik som redovisas för åren 2022 och 2023. Samtidigt kan beslut om utvisning även under denna period avse beslut fattade enligt tidigare regelverk om utvisning, eftersom brottslighet som prövats efter lagändringarna kan vara begången före dessa. Det har inte heller varit möjligt att i någon större utsträckning särskilja yrkanden som avser beslut om utvisning som fattats enligt 2022 års regelverk från yrkanden som avser beslut som fattats enligt tidigare regelverk (jfr dock figur 6.3 nedan). Statistiken ger emellertid en tydlig indikation på hur utvisningsregelverket i allmänhet har tillämpats i tingsrätt under tidsperioden.

Uppgifterna nedan avser domslut mot utländska medborgare som lagförts för brott i tingsrätt, oavsett om beslutet fått laga kraft eller inte. Med utländsk medborgare avses en person som har ett eller flera utländska medborgarskap, har okänt medborgarskap eller är statslös. Personer som har svenskt medborgarskap eller dubbelt medborgarskap varav ett svenskt, omfattas alltså inte av statistiken.

För ytterligare beskrivning av underlaget för statistiken, tillförlitligheten i registrerade uppgifter samt tillämplig metod, se bilaga 2.

Antal beslut om utvisning i tingsrätt 2020–2023

Under åren 2020–2023 har i genomsnitt knappt 496 fällande tingsrättsdomar per år innefattat ett beslut om utvisning, dvs. beslut om att den dömda ska utvisas på grund av brott (se figur 6.1 nedan). Genomsnittet dessa fyra år är alltså lägre än under den av Brå granskade perioden 2000–2014 (då genomsnittet var 734 domar per år) och den av *Utredningen om utvisning på grund av brott* granskade perioden 2015–2019 (då genomsnittet var 677 domar per år).

Av figur 6.1⁵¹ framgår samtliga fällande domslut i tingsrätt mot utländska medborgare under 2020–2023, samt antal och andel av dessa domslut som innehöll beslut om att utlänningen skulle utvisas (utvisningsdomar).

Figur 6.1 Domslut^a mot individer med utländskt medborgarskap, samt domslut med beslut om utvisning, år 2020–2023

Motsvarar tabell 1 i bilaga 2

Kalenderår	Domslut	Med beslut om utvisning	
	Utländsk medborgare*	Antal	Andel
2020	16 779	594	3,5
2021	17 585	453	2,6
2022	17 677	407	2,3
2023	17 813	528	3,0
2020–2023	69 854	1 982	2,8

^a Domslut i tingsrätten

* Ej folkbokförd är inkluderade i tabellen

Källa: Brå, november 2024.

Figuren innehåller totalt 1 982 utvisningsdomar. Dessa beslut gäller 1 946 individer, vilket innebär att cirka 1,6 procent av individerna har mer än ett domslut i tingsrätt innehållande utvisningsbeslut registrerat under perioden 2020–2023. Vid kontroll för tidigare lag-

⁵¹ Figuren kan jämföras med tabell 5.1 i SOU 2021:61 s. 172.

föringsbeslut (inkluderar åtalsunderlåtelse, strafföreläggande och domslut i tingsrätten) har 940 individer av de 1 946 individer som omfattas av domsluten (48 procent) minst ett tidigare lagföringsbeslut innan domslutet innehållande utvisningsbeslutet.⁵²

Av figuren framgår att antalet beslut om utvisning per år i tingsrätt under de senaste fyra åren endast i ett fall (år 2020) överstiger den tidigare lägsta noteringen under 2000-talet, dvs. noteringen om 542 tingsrättsdomar med beslut om utvisning år 2010.⁵³ *Noteringarna för 2021, 2022 och 2023 utgör alltså de lägsta antalet utvisningsdomar som meddelats i tingsrätt per år under 2000-talet.*

Detta framstår som anmärkningsvärt, särskilt mot bakgrund av 2022 års lagändringar. Som tidigare redovisats innebär lagändringarna ett utökat utrymme att besluta om utvisning, och en tydlig indikation från lagstiftarens sida om att utvisning bör användas i fler fall än tidigare och vid lägre straffvärden.

Det bör dock noteras att statistiken avser icke lagakraftvunna domslut i tingsrätt där utländska medborgare lagförts för brott. I vissa fall kan alltså tingsrättens eventuella beslut att avslå ett utvisningsyrkande ha överklagats av åklagaren, varpå beslutet om utvisning kan ha ändrats i hovrätt. Antalet lagakraftvunna beslut om utvisning kan alltså vara något högre än vad som framgår av statistiken. Det motsatta kan dock också vara fallet, eftersom hovrätt i vissa fall kan ha ändrat tingsrättens utvisningsbeslut och avslagit yrkandet (jfr avsnitt 6.2.3 nedan).

Resultatet framstår vidare som anmärkningsvärt eftersom antalet fällande domslut mot utländska medborgare per år är fler under perioden 2020–2023 jämfört med perioden 2015–2019. Under 2020 meddelades knappt 16 800 fällande domslut mot utländska medborgare medan motsvarande siffra under 2021–2023 var drygt 17 500 domslut per år. Motsvarande siffra för 2015–2019 var betydligt lägre och varierade mellan knappt 14 400 och drygt 16 500 fällande domslut per år (se tabell 5.1 i SOU 2021:61 s. 172). Det låga antalet utvisningsbeslut under 2020–2023 synes alltså inte kunna förklaras av att det skulle ha meddelats färre domslut mot utländska medborgare under perioden.

Resultatet kan till viss del möjligen förklaras av de restriktioner som infördes till följd av covid19-pandemin och som påverkade

⁵² Se bilaga 2, s. 4.

⁵³ Brottsförebyggande rådet, *Utvisning på grund av brott 2000–2014* (kortanalys 2/2016), s. 11.

personers rörelsefrihet över landsgränserna, framför allt under 2020–2022. Som redovisas nedan är det vanligare att beslut om utvisning på grund av brott meddelas mot den som inte är folkbokförd i landet, exempelvis för personer som endast vistas tillfälligt och begår brott i Sverige, jämfört med den som är folkbokförd här. Om färre utländska medborgare kom till Sverige för att begå brott under pandemin, kan det alltså ha påverkat antalet beslut om utvisning på grund av brott.

Uppgifterna som redovisas i figur 6.1 innefattar samtliga domslut mot utländska medborgare som lagförts för brott under 2020–2023, dvs. även domslut där påföljden bestämts till böter. Statistiken kan alltså påvisa andelen beslut om utvisning av det totala antalet domslut mot utländska medborgare under den granskade perioden (jfr SOU 2021:61 s. 172). För att ett beslut om utvisning ska kunna fattas krävs emellertid att utlänningen döms för brott till en strängare påföljd än böter (se 8 a kap. 1 § utlänningslagen samt jfr avsnitt 6.5.1). Domstolen är alltså förhindrad att besluta om utvisning när påföljden bestäms till böter. Att jämföra antalet utvisningsbeslut med antalet domslut där bötesdomar är inkluderade kan därmed leda till en felaktig föreställning om hur utvisningsregelverket har tillämpats, eftersom en tingsrätt inte kommer att besluta om utvisning när påföljden bestäms till böter.

För att få en mer korrekt bild av aktuellt läge har utredningen tagit fram statistik där domslut som avser utländska medborgare som dömts till böter tagits bort.

Av figur 6.2 framgår samtliga domslut i tingsrätt mot utländska medborgare *med en påföljd strängare än böter* under 2020–2023, samt antal och andel av dessa domslut som utgör utvisningsdomar. Någon motsvarande statistik att jämföra med från tidigare år finns inte sammanställd.

Figur 6.2 Domslut^a med påföljd strängare än böter mot individer med utländskt medborgarskap, samt domslut med beslut om utvisning, år 2020–2023.

Motsvarar tabell 2 i bilaga 2

Kalenderår	Domslut Utländsk medborgare*	Med beslut om utvisning	
		Antal	Andel
2020	7 467	594	8,0
2021	7 835	453	5,8
2022	7 774	407	5,2
2023	8 491	528	6,2
2020–2023	31 567	1 982	6,3

^a Domslut i tingsrätten.

* Ej folkbokförd är inkluderade i tabellen.

Källa: Brå, november 2024.

Av figur 6.2 följer att det i genomsnitt meddelades knappt 7 900 domslut per år i tingsrätt mot utländska medborgare under 2020–2023 med en påföljd strängare än böter.⁵⁴ För 2023 är siffran knappt 8 500 domslut. Detta innebär att andelen beslut om utvisning relativt antalet domslut mot utländska medborgare, med en strängare påföljd än böter, i genomsnitt är 6,3 procent för åren 2020–2023.

Även när bötespåföljderna räknats bort framstår detta – mot bakgrund av 2022 års lagändringar – som en anmärkningsvärt låg nivå. Det bör dock poängteras att underlaget även här kan innefatta domslut som avser brottslighet som i dagsläget inte är utvisningsgrundande, dvs. brottslighet med ett straffvärde som understiger vid var tid gällande straffvärdegräns och vid avsaknad av en risk för återfall i brott. Underlaget kan även innefatta domslut där tingsrätten frikänt den tilltalade från det utvisningsgrundande brottet, och därmed avslagit yrkandet om utvisning, samtidigt som tingsrätten dömt den tilltalade till en påföljd strängare än böter för annan brottslighet.

⁵⁴ Domslut som avser något av följande omfattas inte av figur 6.2: dagsböter, penningböter, normerade böter, påföljdseftergift, fri från påföljd samt domslut som innebär att en tidigare meddelad påföljd ska omfatta senare avdömd brottslighet (34 kap. 3 § brottsbalken).

Av figur 6.3 nedan framgår vidare att andelen utvisningsdomar inte är särskilt mycket högre även om man särskiljer beslut om utvisning som fattats med stöd av tidigare bestämmelser om utvisning på grund av brott och med stöd av 2022 års bestämmelser.

Figur 6.3 Domslut^a med påföljd strängare än böter mot individer med utländskt medborgarskap, samt domslut med beslut om utvisning, år 2020–2023. Statistiken är uppdelad efter när huvudbrottet i beslutet begicks.

Motsvarar tabell 3 i bilaga 2

Tidpunkt för huvudbrott	Domslut Utländsk medborgare*	Med beslut om utvisning	
		Antal	Andel
Till och med 2022-07-31	24 663	1 452	5,9
2022-08-01–2023-12-31	6 904	530	7,7
Totalt	31 567	1 982	6,3

^a Domslut i tingsrätten.

* Ej folkbokförd är inkluderade i tabellen.

Källa: Brå, november 2024.

I figur 6.3 redovisas samtliga domslut i tingsrätt mot utländska medborgare med en påföljd strängare än böter, samt antal och andel av dessa domslut som utgjorde utvisningsdomar, för tidsperioden 2020–2023 *uppdelat på tidpunkten för huvudbrottet*. Även i figur 6.3 har alltså domslut med bötespåföljder tagits bort.

Statistiken i figur 6.3 har kategoriserats efter när huvudbrottet⁵⁵ begicks. Den ena perioden består av beslut där lagstiftning före den 1 augusti 2022 har tillämpats (huvudbrott före 2022-07-31), och den andra perioden består av beslut där lagstiftningen från och med den 1 augusti 2022 har tillämpats (huvudbrott från och med 2022-08-01 till och med 2023-12-31).

Av figuren framgår att det meddelats 6 904 tingsrättsdomar med en påföljd strängare än böter mot utländska medborgare där huvudbrottet varit begånget efter det att 2022 års lagändringar trätt i kraft. Det innebär att 2022 års utvisningsbestämmelser bör ha tillämpats på frågan om utvisning i dessa mål – om frågan har aktualiserats.

⁵⁵ Huvudbrottet i domen är i allmänhet brottet med det största teoretiska straffvärdet (det brott som kan ge det strängaste straffet enligt lagstiftningen). För ytterligare information om kategoriseringen, se bilaga 2 s. 2–3.

Av figur 6.3 framgår vidare att 530 utvisningsdomar meddelats mot utländska medborgare under perioden och att andelen beslut om utvisning relativt antalet domslut mot utländska medborgare, med en påföljd strängare än böter, i *genomsnitt är 7,7 procent* för de domslut där 2022 års utvisningsregelverk bör ha tillämpats.

Även denna siffra framstår dock som anmärkningsvärt låg, och särskilt sett i ljuset av den grova uppskattningen om att antalet brottsutvisade förväntades kunna öka med drygt 200 utvisade – till en totalsiffra om knappt 900 brottsutvisade – per år med anledning av 2022 års lagändringar (se dir. 2024:42 s. 2 samt SOU 2021:61 s. 460).

Det bör emellertid poängteras att statistiken även här kan innefatta domslut som avser brottslighet som i dagsläget inte är utvisningsgrundande sett till brottslighetens straffvärde, karaktär eller risken för återfall i brott, varpå ett beslut om utvisning varken kan eller ska meddelas.

Vidare bör poängteras att underlaget sträcker sig över en kort tidsperiod (2022-08-01 till och med 2023-12-31). Slutsatser utifrån uppgifterna bör därför bedömas med viss försiktighet. Uppgifterna tyder samtidigt på att 2022 års lagändringar inte har fått ett särskilt stort genomslag i tingsrättspraxis – i vart fall inte under det närmast följande året efter dess ikraftträdande. Antalet utvisningsdömda synes alltså inte ha ökat i den utsträckning som lagstiftaren avsett under denna period (jfr avsnitt 6.2.1). Som ovan nämnts noteras för åren 2022 och 2023 i stället bland de lägsta antalet beslut om utvisning som meddelats i tingsrätt per år under 2000-talet.

Som redovisas nedan kan emellertid tendensen för 2024 möjligen komma att påvisa en ändrad riktning i detta avseende, eftersom det av statistiken framgår att åklagare under 2024 framställt yrkanden om utvisning i viss större utsträckning än under de närmast föregående åren.

Köns- och åldersfördelning

Under åren 2020–2023 utgjorde männen 96,1 procent och kvinnorna 3,9 procent av de som utvisats på grund av brott. Detta innebär att den tendens mot en större andel män bland utvisningsdömda som

tidigare konstaterats har blivit än mer påtaglig (jfr SOU 2021:61 s. 172).

Åldersfördelningen under perioden framgår av figur 6.4.

Figur 6.4 **Domslut^a med beslut om utvisning, uppdelat på åldersgrupp, år 2020–2023**

Motsvarar tabell 14 i bilaga 2

Åldersgrupp	Domslut med beslut om utvisning	
	Antal	Andel
15–17	13	0,7
18–20	124	6,3
21–	1 845	93,1
Totalt	1 982	100

^a Domslut i tingsrätten.

Källa: Brå, november 2024.

Under 2015–2019 var andelen utvisningsdomar mot utländska medborgare i åldern 15–17 år 2,2 procent motsvarande 76 domslut (SOU 2021:61 s. 173). Av figur 6.4 framgår att motsvarande siffra är 0,7 procent respektive 13 domslut för åren 2020–2023.

Statistiken kan framstå som något förvånande med anledning dels av att det absoluta förbudet mot utvisning av den som kom till Sverige som ung togs bort genom 2022 års lagändringar, dels av att allvarlig brottslighet på senare år krupit allt längre ned i åldrarna. Det kan dock finnas en rad olika och samverkande förklaringar till skillnaderna i statistiken, såsom antalet unga utländska medborgare som begår brott, vilka brott som begåtts och åtalats under den aktuella tidsperioden och gärningspersonernas anknytning till Sverige. Det går därför inte att dra några tydliga slutsatser utifrån den utveckling som statistiken utvisar i denna del.

Brottstyperna

Tidigare under 2000-talet avsåg närmare hälften av utvisningsdomarna olika typer av tillgreppsbrott, såsom stöld och rån (se SOU 2021:61 s. 173). Även för perioden 2020–2023 motsvarar tillgreppsbrotten den vanligaste brottstypen vid utvisning, men

numera endast en tredjedel av utvisningsdomarna. Detta torde till viss del kunna förklaras av de begränsningar av rörelsefriheten som följde av covid19-pandemin.

I övrigt fördelade sig brottstyperna på liknande sätt som under 2015–2019. Den näst vanligaste brottstypen i samband med beslut om utvisning var således även under 2020–2023 narkotikabrott, följt av sexualbrott, brott mot liv och hälsa samt smuglingsbrott.⁵⁶

Variationer mellan folkbokförda och icke folkbokförda

I likhet med tidigare år var de flesta utländska medborgare som fick en dom förenad med utvisning under åren 2020–2023 inte folkbokförda i Sverige vid tiden för domen. För 2015–2019 utgjorde andelen folkbokförda i genomsnitt 9,3 procent av de utvisningsdömda. Motsvarande siffra var dock betydligt högre för 2020–2023, då nästan 26 procent av de utvisningsdömda var folkbokförda vid tidpunkten för domen.⁵⁷ En möjlig förklaring till detta kan, som tidigare nämnts, vara att färre icke folkbokförda utländska medborgare kom till Sverige under den aktuella perioden för att begå brott. En annan förklaring kan vara att den stramare anknytningsbedömning som 2022 års lagändringar innebär jämfört med tidigare lagstiftning (se avsnitt 3.6.3 och 6.5.6) har fått visst genomslag i tingsrättspraxis.

Påföljder och strafftider

Precis som under 2000-talet i övrigt var fängelse den dominerande påföljden bland utvisningsdömda under 2020–2023. Närmare bestämt dömdes 95 procent av dem till fängelse och en procent till fängelse på livstid under den aktuella perioden. Liksom tidigare var den näst vanligaste påföljden bland utvisningsdömda villkorlig dom. Den påföljden representerade två procent av fallen.⁵⁸

Sett till hela perioden uppgick den genomsnittliga strafftiden bland de utvisade som dömdes till fängelse till 32,1 månader. Motsvarande siffra var 22,1 månader för perioden 2015–2019.⁵⁹ Utveck-

⁵⁶ Se bilaga 2, tabell 5 och SOU 2021:61 s. 173.

⁵⁷ Se bilaga 2, tabell 4 och SOU 2021:61 s. 173 f.

⁵⁸ Se bilaga 2, tabell 7 och 8 samt se SOU 2021:61 s. 175 f.

⁵⁹ Se bilaga 2, tabell 9 och SOU 2021:61 s. 175 f.

lingen torde bland annat kunna förklaras av de senaste årens straffskärpningar.

Liksom tidigare var skillnaden stor mellan icke folkbokförda och folkbokförda utvisningsdömda. I den förra gruppen uppgick den genomsnittliga strafftiden till 27,6 månader och i den senare till 45,1 månader under 2020–2023, vilket tyder på att folkbokförda utvisas vid brottslighet med högre straffvärden jämfört med icke folkbokförda. Mot bakgrund av att en folkbokförd person ofta torde ha en starkare anknytning till Sverige än en person som inte är folkbokförd i landet är ett sådant resultat förväntat.

Familjeförhållanden

Merparten, 93,6 procent, av de som dömdes till utvisning på grund av brott under 2020–2023 hade inga minderåriga barn i Sverige vid tidpunkten för domen. Omvänt hade 6,4 procent barn under 18 år när de utvisades. Denna siffra var endast 2,6 procent under perioden 2015–2019.⁶⁰ Den högre siffran för den nu undersökta perioden kan tyda på att den stramare anknytningsbedömning som 2022 års lagändringar innebär jämfört med tidigare lagstiftning, kan ha fått visst genomslag i tingsrättspraxis i detta avseende (jfr även NJA 2024 s. 117).

Bland de folkbokförda som dömdes till utvisning var vidare 82,5 procent ogifta och 17,5 procent gifta, vilket inte skiljer sig nämnvärt från perioden 2015–2019.⁶¹

Antal framställda yrkanden om utvisning i tingsrätt

I praktiken är det åklagaren som styr om utvisningsfrågan ställs under domstolens prövning genom att framställa ett yrkande om utvisning. Det är därför av intresse att studera i vilken utsträckning åklagare framställer sådana yrkanden, inte minst för att förstå den ovan redovisade statistiken. Genom att ställa antalet utvisningsyrkanden i relation till antalet utvisningsdomar kan man dessutom bilda sig en uppfattning om i vilken utsträckning yrkandena får bifall.

⁶⁰ Se bilaga 2, tabell 11 och SOU 2021:61 s. 176.

⁶¹ Se bilaga 2, tabell 13 och SOU 2021:61 s. 176.

Enligt *Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om utvisning* bör åklagare framställa ett yrkande om utvisning när förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1–7 §§ utlänningslagen är uppfyllda, *om inte* utlänningsens anknytning till Sverige eller verkställighetshinder gör att det framstår som osannolikt att yrkandet kommer att bifallas.⁶² Åklagare har alltså i dagsläget ingen skyldighet att yrka utvisning när ett brott är utvisningsgrundande, utan bör framställa ett sådant yrkande när förutsättningarna för bifall i det enskilda fallet bedöms vara uppfyllda.

Antalet framställda utvisningsyrkanden och antalet utvisningsdomar under 2016–2024 framgår av tabell 6.1. Uppgifterna är inhämtade från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Brå (bilaga 2 samt bilaga 2 till SOU 2021:61). När det gäller antalet framställda yrkanden om utvisning i tingsrätt finns uppgifter att tillgå under hela perioden, medan uppgifter om antalet utvisningsdomar inte funnits tillgängliga för år 2024 under utredningstiden.⁶³

Tabell 6.1 Yrkanden^a om utvisning, domslut^b med beslut om utvisning och andel bifall i tingsrätt, 2016–2024

Kalenderår	Antal yrkanden om utvisning (Åklagar-myndigheten)	Antal yrkanden om utvisning (Ekobrotts-myndigheten)	Totalt antal yrkanden om utvisning	Antal domslut med beslut om utvisning	Andel bifall i tingsrätt
2016	700	3	703	715	–
2017	814	0	814	726	89 %
2018	906	0	906	676	75 %
2019	852	2	854	632	74 %
2020	772	1	773	594	77 %
2021	615	1	616	453	74 %
2022	551	8	559	407	73 %
2023	814	5	819	528	64 %
2024	1 067	11	1 078	–	–
Totalt	7 091	31	7 122		

a Antal talan om utvisning med beslut om särskild talan väckt.
b Domslut i tingsrätt med beslut om utvisning, oavsett om domen fått laga kraft eller inte.
Källa: Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Brå, nov 2024 samt SOU 2021:61, bilaga 2.

⁶² Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om utvisning (2023:15), s. 4 och s. 8.
⁶³ Lagföringsstatistik för 2024 publiceras av Brå i slutet på maj 2025. Uppgifterna finns inte tillgängliga dessförinnan.

Med *antal yrkanden om utvisning* i tabell 6.1 avses antal talan om utvisning där det av Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens ärendehanteringssystem framgår att åklagare fattat beslut om att *väcka särskild talan om utvisning vid tingsrätt*.⁶⁴ Åklagare har alltså framställt yrkanden om utvisning vid tingsrätt i den utsträckning som framgår av tabellen (dock med beaktande av den risk för felregistrering som alltid finns vid manuell registrering i datasystem). Därutöver kan åklagare ha framställt yrkanden om utvisning mer formlost, exempelvis i samband med huvudförhandling, vilket inte framgår av statistiken. Åklagare kan även ha framställt yrkanden om utvisning först i överrätt i samband med ett överklagande av underrättens dom. Sådana yrkanden framgår inte heller av statistiken.

Av tabell 6.1 framgår att åklagare vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten beslutat att i samband med åtals väckande i genomsnitt framställa drygt 790 yrkanden om utvisning per år under 2016–2024, med en lägsta notering år 2022 med totalt 559 yrkanden och en högsta notering år 2024 med totalt 1 078 yrkanden.

Av tabell 6.1 framgår vidare i vilken utsträckning yrkandena om utvisning har bifallits i tingsrätt. Under perioden 2017–2023 har yrkandena om utvisning bifallits i genomsnitt i cirka 75 procent av fallen. De noterade siffrorna bör dock värderas med försiktighet, eftersom ett yrkande om utvisning som framställts ett år kan komma att prövas först året därefter. Vidare innefattas de fall där allmän domstol har frikänt den tilltalade, och av den anledningen har avslagit utvisningsyrkandet. Frågan om utvisning kan även ha prövats i överrätt, som därvid kan ha gjort en annan bedömning (bifall eller avslag) än underinstansen.

Under 2024 framställdes sammanlagt 1 078 yrkanden om utvisning vid tingsrätt. Om andelen bifall detta år motsvarar genomsnittet för åren 2017–2023, dvs. cirka 75 procent, skulle det innebära att antalet domslut med beslut om utvisning för 2024 skulle motsvara drygt 800. Även om denna uppskattning är mycket osäker, kan det större antalet framställda yrkanden om utvisning för 2024 möjligen ändå tyda på en ändrad riktning i fråga om antalet utvisningsdomar som kan förväntas framöver.

⁶⁴ Det som redovisas är inte antalet registrerade talan om utvisning hos myndigheterna, eftersom sådana registreringar inte alltid leder till att en särskild talan om utvisning också väcks (jfr SOU 2021:61 s. 177 samt Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2024, s. 52).

Sammanfattande analys av genomslaget av 2022 års lagändringar i tingsrättspraxis

Utredningen har i detta avsnitt redovisat statistik som avser antalet beslut om utvisning i tingsrätt och antalet yrkanden om utvisning som åklagare framställt i tingsrätt under de i huvudsak senaste tio åren. Utredningen har vidare redovisat uppgifter bland annat om folkbokföringsstatus vid tidpunkten för utvisningsbeslutet.

Som tidigare framförts framstår *andelen utvisningsdomar* relativt antalet domslut mot utländska medborgare *som anmärkningsvärt låg under perioden 2020–2023*, och oavsett om detta bedöms enligt den statistik som framgår av figur 6.1, 6.2 eller 6.3.

Att antalet utvisningsbeslut befinner sig på denna nivå kan bero på flera enskilda men också samverkande faktorer som verkar med eller mot varandra, såsom antalet utländska medborgare i Sverige, deras benägenhet att begå brott, vilka brott de begår samt gärningspersonernas anknytning till Sverige och vilken personkategori de räknas till enligt utlänningslagstiftningen (skyddsbehövande, EES-medborgare etc.). Dessa faktorer kan i sin tur vara beroende av andra samhällseliga förändringar i Sverige såväl som i omvärlden, varvid covid19-pandemin är en sådan faktor att beakta under den studerade tidsperioden. Nivån synes även kunna påverkas av utformningen av det materiella och processuella regelverket om utvisning på grund av brott (se vidare nedan).

Utifrån den redovisade statistiken bedömer utredningen att 2022 års lagändringar – oavsett anledning – inte synes ha fått ett särskilt stort kvantitativt genomslag i tingsrättspraxis *under det närmast följande året* efter bestämmelsernas ikraftträdande. Antalet utvisningsdömda vid tingsrätt under denna period synes alltså inte ha ökat i den utsträckning som lagstiftaren avsett. Det bör dock poängteras att statistiken omfattar en mycket kort tidsperiod efter 2022 års lagändringar. Det är alltså möjligt att utvecklingen kommer att se annorlunda ut framöver, dvs. om tidsperioden från 2024 och framåt studeras (jfr tabell 6.1 ovan för 2024).

För att tingsrätten ska kunna fatta ett beslut om utvisning måste utvisningsfrågan aktualiseras i brottmålet. Domstolen kan lyfta frågan självmant. Mot bakgrund av den akusatoriska principen sker detta emellertid endast undantagsvis (jfr avsnitt 3.7.2). Vanligen är

det i stället åklagaren som framställer ett yrkande om utvisning i stämningsansökan.

Ansvar för att utvisningsfrågan aktualiseras är emellertid inte ålagd åklagaren enligt lag eller förordning (jfr kapitel 8). I stället framgår av Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om utvisning att åklagare *bör* yrka utvisning *när* förutsättningarna för bifall i det enskilda fallet bedöms vara uppfyllda.

En naturlig förklaring till det låga antalet utvisningsdomar relativt antalet domslut mot utländska medborgare efter 2022 års lagändringar kan alltså vara att åklagare i de enskilda fallen bedömt att de grundläggande förutsättningarna för utvisning inte är uppfyllda, såsom att brottet inte är tillräckligt allvarligt eller att det finns hinder mot verkställighet. Åklagaren kan vidare ha bedömt att det inte är sannolikt att ett yrkande om utvisning kommer att bifallas i det enskilda fallet, exempelvis med anledning av utlänningens anknytning till Sverige. I sådana fall ska åklagaren, i enlighet med den rättsliga vägledningen, inte framställa ett yrkande om utvisning.

Åklagares ställningstaganden i varje enskilt fall kan inte bedömas utan en granskning av varje ärende. En sådan analys har inte varit möjlig att genomföra inom ramen för uppdraget. Trots utvärderingen av en sådan analys utgår utredningen från att åklagare, inom ramen för sitt uppdrag, i varje enskilt fall noggrant överväger om ett yrkande om utvisning ska framställas. Även om åklagare i viss utsträckning kan ha förbisett att framställa yrkanden om utvisning, har det inte kommit fram uppgifter som talar för att åklagare i allmänhet gör felaktiga bedömningar i detta avseende och av den anledningen framställer yrkanden om utvisning i för få fall.

Statistiken ovan i tabell 6.1 om andelen bifall relativt framställda yrkanden kan i linje med detta tala för att åklagarna inte väcker frågan om utvisning i för få fall. Tingsrätterna bifaller i genomsnitt cirka 75 procent av de framställda yrkandena (2017–2023), vilket framstår som en relativt modest siffra. Det bör dock observeras att statistiken inte fångar in de fall där ett utvisningsyrkande av en eller annan anledning aldrig framställts trots att det i efterhand kan ha framstått som motiverat. Statistiken utvisar inte heller antalet fall där yrkandet om utvisning avslagits på grund av att tingsrätten frikänt den tilltalade från det utvisningsgrundande brottet, samtidigt som hen dömts för mindre allvarlig brottslighet. Den statistik

som avser andelen bifall relativt antalet framställda yrkanden (se tabell 6.1) måste därför bedömas med viss försiktighet.

Samtidigt som utredningen utgår från att åklagare gör nog-samma överväganden i frågan om utvisning, kan en samverkande förklaring till den låga andelen beslut om utvisning ändå vara att frågan om utvisning inte har tillräckligt hög prioritet hos åklagare. Det bör i detta sammanhang inte underskattas att frågan om utvisning sällan är särskilt enkel och ofta innebär en mycket ingripande åtgärd för den enskilde. Under den granskade tidsperioden hade Högsta domstolen inte heller kommit med någon vägledning avseende tillämpningen av 2022 års lagändringar.⁶⁵

Vidare torde åklagares huvudfokus i allmänhet vara att se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring, samt att arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet.⁶⁶ Brottsutvecklingen under senare år lär för många åklagare även ha bidragit till en ansträngd arbetsbörda, vilket kan ha påverkat utrymmet för att prioritera frågan om utvisning.

Som nyss nämnts vinner åklagarna bifall med talan om utvisning i cirka 75 procent av de fall där ett yrkande om utvisning framställts (2017–2023). En kompletterande förklaring till den låga andelen utvisningsdömda skulle också kunna vara att tingsrätterna stundtals lagt ribban för utvisning för högt, trots att lagstiftningen numera ger utrymme för en stramare bedömning. Vägledande praxis har som nämnts inte funnits tillgänglig under den granskade tidsperioden, vilket kan ha lett till att tingsrätterna delvis kan ha intagit en försiktig hållning vid tillämpning av 2022 års utvisningsregelverk.

Utredningens sammanfattande bedömning är att 2022 års lagändringar inte har fått ett särskilt stort kvantitativt genomslag i tingsrättspraxis under det närmast följande året efter bestämmelsernas ikraftträdande, och att detta kan bero på en rad enskilda och samverkande faktorer. Utifrån den hovrättspraxis som utredningen genomgått och redovisar i avsnitt 6.2.3, kan emellertid ett mer påtagligt kvalitativt genomslag skönjas.

⁶⁵ Jämför NJA 2024 s. 117 (dom den 6 mars 2024) och de prövningstillstånd som meddelats av Högsta domstolen i november 2024 (mål B 2849–24 och B 7807–24).

⁶⁶ Se 2 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten respektive 2 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

6.2.3 Genomslaget av 2022 års lagändringar i överrättspraxis

I detta avsnitt redovisar utredningen en analys av genomslaget av 2022 års lagändringar i avgöranden från hovrätt och Högsta domstolen.

Genomslaget av 2022 års lagändringar i hovrättspraxis

I avsnitt 6.2.2 redovisas statistik som avser det kvantitativa genomslaget av 2022 års lagändringar i tingsrättsavgöranden. Motsvarande statistik finns inte att tillgå för överrättsavgöranden. För att kunna få en uppfattning om det genomslag 2022 års lagändringar har fått i domstolspraxis har utredningen därför tagit del av ett stort antal hovrättsavgöranden där frågan om utvisning har prövats, varpå tingsrättens bedömning av frågan även har iakttagits. Metoden för analysen har innefattat att läsa och kategorisera ett relativt stort antal avgöranden från samtliga hovrätter.⁶⁷ Analysen baseras alltså på en tolkning av domstolarnas angivna domslut och domskäl, och har syftat till att notera övergripande tendenser i domstolspraxis vid tillämpningen av 2022 års lagändringar.

Underlaget för analysen har bestått av totalt 270 avgöranden, där en hovrätt har prövat frågan om utvisning enligt 2022 års utvisningsregelverk. De aktuella hovrättsavgörandena har meddelats under perioden 1 januari 2023–31 december 2024 och har valts ut slumpmässigt efter publicering på rättsdatabasen JUNO. I bilaga 3 till betänkandet finns en sammanställning av samtliga hovrättsavgörandena som analysen omfattar.

Analysen har genomförts på så sätt att avgörandena har kategoriserats utifrån den bestämmelse som i varje enskilt fall synes haft avgörande betydelse för hovrättens bedömning i frågan om utvisning, enligt följande.

- Brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för återfall i brott (8 a kap. 1 § utlänningslagen),
- anknytningsbedömningen (8 a kap. 2 § utlänningslagen),
- verkställighetshinder (8 a kap. 3 § utlänningslagen),

⁶⁷ Kartläggningen har delvis gjorts utifrån hovrättsavgöranden som Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum har analyserat.

- utlänningar som är flyktingar eller därmed jämställda (8 a kap. 4 § utlänningslagen),
- utlänningar som kom till Sverige före 15 års ålder och som har bott här i mer än fem år vid åtals väckande (8 a kap. 5 § utlänningslagen),
- EES-medborgare och därmed jämställda (8 a kap. 6 § utlänningslagen),
- EES-medborgare som vistats i Sverige i mer än tio år (8 a kap. 6 § och 8 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen),
- varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare (8 a kap. 7 § utlänningslagen), och
- återreseförbudets längd (8 a kap. 11 § utlänningslagen).

Utvisning har beslutats för totalt 226 individer samt avslagits för 49 individer i de 270 hovrättsavgöranden som granskats.

Den tendens som i allmänhet kan skönjas är att tingsrätterna och hovrätterna synes tillämpa 2022 års utvisningsregelverk på sätt som lagstiftaren har avsett. Domskälerna är generellt sett utförligt angivna och väl motiverade, ofta med hänvisning till praxis och förarbetsuttalanden, inte minst när ett barn har varit föremål för utvisning eller berörts av frågan om utvisning. I de fall då yrkanden om utvisning har avslagits har detta i allmänhet berott på att utlänningen bedömts ha en stark anknytning och etablering i Sverige, i flertalet fall genom minderåriga barn och ofta i kombination med att utlänningen kom till Sverige som ung eller har levt en mycket lång tid i landet. Yrkanden om utvisning har i allmänhet också avslagits om utlänningen är flykting och brottet inte kan kategoriseras som synnerligen grovt, eller för EES-medborgare som vistats i Sverige i mer än tio år och därmed omfattas av mycket stränga krav för utvisning (se nedan).

I det följande redovisas de tendenser som i övrigt iakttagits utifrån ovan nämnda kategorisering.

Brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för återfall i brott

Det är vanligt att mål som avser allvarlig brottslighet överklagas till hovrätt, i vart fall i någon del av ansvarsfrågan. De hovrättsavgöranden som omfattas av analysen har därför kommit till övervägande del avse mål som avser mer allvarlig brottslighet. I knappt 25 procent av de 270 hovrättsavgöranden som analysen omfattar har brottsligheten, som legat till grund för frågan om utvisning, haft ett straffvärde som inte överstiger fängelse i ett år. I drygt 75 procent av fallen har brottsligheten alltså haft ett straffvärde som överstiger fängelse i ett år. Detta kan påverka de slutsatser som kan dras av underlaget, eftersom brottslighetens allvar har stor betydelse vid prövningen av frågan om utvisning på grund av brott.

Med beaktande av detta finns det ändå exempel bland de avgöranden som granskats som visar att utvisning, i enlighet med 2022 års lagändringar, beslutats när en utlänning dömts för ett enskilt brott med ett straffvärde om fängelse i sex månader (se exempelvis Göta hovrätts dom den 16 juli 2024 i mål B 2619–24). Före 2022 års lagändringar var straffvärdegränsen ett år (se avsnitt 3.6.2).

En tendens som framstår som tydlig, och som står i överensstämmelse även med det regelverk som gällde före 2022 års lagändringar, är att utvisning beslutas vid låga straffvärden när utlänningen har återfallit i brott, och särskilt när anknytningen till Sverige är svag (se exempelvis Svea hovrätts dom den 19 september 2024 i mål B 11714–24 och Hovrätten för Västra Sveriges dom den 10 september 2024 i mål B 4468–24).

En annan tendens är att det också fattas beslut om utvisning för utlänningar som återfaller i brottslighet trots att utlänningen vistats länge i Sverige, och som före 2022 års lagändringar därmed omfattades av kravet på synnerliga skäl för utvisning (se exempelvis Hovrätten för Västra Sveriges dom den 3 juli 2024 i mål B 3926–24, Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 4 november 2024 i mål B 4030–24 och Svea hovrätts dom den 30 oktober 2024 i mål B 11466–24). I detta avseende synes alltså 2022 års lagändringar ha fått det genomslag som avsetts.

Anknytningsbedömningen

Den tendens som generellt har iakttagits är att domstolarna synes ha tillämpat en stram anknytningsbedömning när de beslutat om utvisning, där frågan om utlänningens etablering i det svenska samhället ofta har getts konkret betydelse tillsammans med utlänningens vistelsetid och andra relevanta omständigheter, dvs. till synes i enlighet med 2022 års lagändringar (se vidare avsnitt 6.5.5). Fler-talet domstolar redovisar förarbetsuttalandena i detta avseende, varpå bedömningen många gånger resulterar i att skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot.

Av avgörandena framgår vidare att domstolarna värderar utlänningens anknytning till Sverige genom egna minderåriga barn, som utlänningen har god eller för barnet betydelsefull kontakt med eller är vårdnadshavare för, som ett tungt vägande och inte sällan avgörande skäl mot utvisning, även vid brottslighet med höga straffvärden (se exempelvis Svea hovrätts dom den 10 februari 2023 i mål B 13435–22). Om den tilltalade endast haft begränsad kontakt med barnet, eller begått brott mot barnet och/eller dess förälder, bedöms omständigheten dock inte väga särskilt tungt som skäl mot utvisning (jfr NJA 2024 s. 117). Barnperspektivet synes i allmänhet beaktas och värderas vid bedömningen av frågan om utvisning.

Den sammanfattande bedömningen är att i de avgöranden som granskats synes intresseavvägningen, dvs. avvägningen av skälen som talar för och emot utvisning enligt 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen, i klart övervägande del av fallen ha tillämpats på sätt som avsetts med 2022 års lagändringar. (För avgöranden som avser personer som kom till Sverige som unga, se vidare nedan).

Frågan om verkställighetshinder

Endast i enstaka fall av de 270 hovrättsavgöranden som granskats utgör hinder mot verkställighet den faktor som varit avgörande för frågan om utvisning. I stället synes domstolarna alltmer låta den bedömningen anstå tills frågan om verkställighet är aktuell, i enlighet med Högsta domstolens praxis (se avsnitt 3.6.4). Det är dock troligt att mål där frågan ställs på sin spets, och tingsrätten avslagit yrkandet om utvisning med hänsyn till verkställighetshinder, sällan överklagas och endast i undantagsfall kommer under hovrättens

prövning. Trots detta framstår det som tydligt att domstolarna alltmör synes överlåta frågan om verkställighetshinder till att bedömas i samband med verkställighetsförfarandet (se kapitel 4 och 7).

Utlänningar som är flyktingar eller därmed jämställda

Av de 270 hovrättsavgöranden som granskats har cirka 25 mål avsett tilltalade som är flyktingar eller därmed jämställda enligt 8 a kap. 4 § utlänningslagen. Det är tydligt att den avgörande frågan i dessa mål är om brottet utgör ett synnerligen grovt brott i bestämmelsens mening (se avsnitt 3.6.5).

I flertalet avgöranden har det aktuella brottet ansetts utgöra ett synnerligen grovt brott, varpå utvisning beslutats. Detta har skett i mål som framför allt avser brott mot liv eller hälsa (bland annat mord, försök till mord, våldtäkt, våldtäkt mot barn) men också vid allvarigare fall av narkotikabrott, i samtliga fall med ett enskilt straffvärde om fängelse i minst tre år.

I flertalet avgöranden där brottets straffvärde har understigit fängelse i tre år eller då brottet utgjort ett allmänfarligt brott, såsom vid mordbrand utan särskild fara för liv eller hälsa, har brotten inte ansetts utgöra synnerligen grova brott i bestämmelsens mening. Yrkandet om utvisning har då ofta avslagits.

Personer med status som alternativt skyddsbehövande omfattas i dag av de allmänna bestämmelserna i 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen om utvisning på grund av brott (se avsnitt 3.6.5). En alternativt skyddsbehövande som begår ett icke grovt brott behåller dock sin status som alternativt skyddsbehövande, vilket kan leda till svårigheter vid verkställighet av utvisningsbeslutet. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen i avsnitt 6.6.2 att det ska införas en särskild bestämmelse för utvisning av utlänningar med sådan status, som bland annat innebär att utvisning som utgångspunkt ska ske om utlänningen har begått ett grovt brott.

I de avgöranden som granskats finns ett flertal fall som avser personer med status som alternativt skyddsbehövande där utvisning beslutats trots att brottet sannolikt inte kan anses utgöra ett grovt brott i uteslutandebestämmelsens mening (se exempelvis Svea hovrätts dom den 17 april 2024 i mål B 3615–24). Detta är i överensstämmelse med reglerna om utvisning på grund av brott,

men innebär alltså i dagsläget att det finns en risk för att besluten inte kommer att kunna verkställas.

Utlänningar som kom till Sverige före 15 års ålder och som bott i Sverige i mer än fem år vid åtals väckande

Genom 2022 års lagändringar ersattes det tidigare förbudet mot att utvisa den som kom till Sverige innan hen hade fyllt 15 år, och som hade vistats i landet i minst fem år när åtal väcktes, med ett kvalificerat krav för utvisning av personer som tillhör denna grupp (se 8 a kap. 5 § utlänningslagen samt avsnitt 3.6.5 och 6.6.3).

Av de 270 hovrättsavgöranden som granskats har cirka 50 mål avsett personer som tillhör denna grupp. Den tendens som generellt sett kan skönjas är att 2022 års lagändringar har fått ett påtagligt genomslag i detta avseende och att utvisning numera sker av personer som tillhör denna grupp, dvs. när brottsligheten har ett straffvärde som motsvarar straffvärdegränsen om fängelse i minst två år eller då utlänningen återfallit i brott på ett sådant sätt att hen inte bör få stanna kvar (se exempelvis Svea hovrätts dom den 16 augusti 2024 i mål B 10522–24, Göta hovrätts dom den 14 augusti 2024 i mål B 2862-24 och Hovrätten för Västra Sveriges dom den 13 september 2024 i mål B 4953-24).

När utlänningen emellertid kom till Sverige i *mycket ung ålder eller föddes här* och/eller har *vistats lagligen under en mycket lång tid* i Sverige har utvisning, även vid allvarlig brottslighet, i vissa fall inte ansetts proportionerlig medan utvisning har ansetts proportionerlig i andra fall. I just detta avseende framstår rättstillämpningen i de granskade avgörandena inte som helt entydig (jfr avsnitt 6.6.3). Högsta domstolen har i november 2024 också meddelat prövnings-tillstånd i två av dessa fall (Högsta domstolens mål B 2849–24 och B 7807–24), varpå ytterligare vägledning kan förväntas i närtid.

EES-medborgare och därmed jämställda

Bestämmelserna om EES-medborgare och därmed jämställda ändrades i huvudsak inte genom 2022 års lagändringar. Av de 270 hovrättsavgöranden som analyserats har cirka 60 mål avsett personer som omfattas av någon av EES-bestämmelserna. De avgöranden

som granskats tyder på att utvisning i allmänhet beslutas i den utsträckning som bestämmelserna ger möjlighet till (se avsnitt 3.6.5 och 6.6.4). Rättstillämpningen synes i dessa fall underlättas av vägledande avgöranden i fråga om hänsyn till allmän ordning och säkerhet (se exempelvis NJA 2024 s. 117 med där angivna rättsfall).⁶⁸

När det gäller EES-medborgare som vistats i mer än tio år i Sverige är utrymmet för utvisning mycket begränsat, vilket även framgår av de granskade avgörandena (se vidare avsnitt 6.6.4).

Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare

Endast något enstaka fall av de granskade hovrättsavgörandena har avsett utlänningar med ställning som varaktigt bosatt (8 a kap. 7 § utlänningslagen). Bestämmelsen infördes genom 2022 års lagändringar och är endast tillämplig om utlänningen genom beslut i administrativ ordning fått ställning som varaktigt bosatt.

Återreseförbudets längd

Av de avgöranden som granskats framgår det med tydlighet att domstolarna (tingsrätt och hovrätt) till övervägande del bestämmer återreseförbudets längd i enlighet huvudregeln, dvs. med utgångspunkt i brottslighetens samlade straffvärde.

När det finns skäl för det, dvs. när utvisningen innebär ett mer beaktansvärt men för utlänningen, tenderar domstolarna även att beakta utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till utlänningen, och bestämma ett kortare återreseförbud än vad som följer av brottslighetens samlade straffvärde (8 a kap. 11 § andra stycket utlänningslagen). Bestämmelsen tillämpades även på det sättet i rättsfallet NJA 2024 s. 117, där Högsta domstolen beaktade utlänningens anknytning till Sverige och bestämde återreseförbudets längd till åtta i stället för tio år (se vidare nedan).

I linje med detta framgår av de granskade avgörandena att domstolarna tenderar att bestämma återreseförbudets längd till åtta år

⁶⁸ Riksåklagaren har överklagat ett beslut om att inte utvisa en EES-medborgare som återfallit i stöld vid upprepade tillfällen (Högsta domstolens mål B 9278–24). Målet är ännu inte avgjort.

i stället för tio år när det finns skäl för det med anledning av utlänningens starka anknytning till Sverige. När brottslighetens samlade straffvärde motsvarar ett permanent återreseförbud tenderar domstolarna – när det finns skäl för det med anledning av utlänningens starka anknytning till Sverige – att i allmänhet bestämma återreseförbudets längd till tio år, dvs. nästa ”återreseförbudsnivå” enligt 8 a kap. 11 § första stycket utlänningslagen. Det finns dock även exempel där återreseförbudets längd i stället bestämts till 12 eller 15 år i sådana situationer (se exempelvis Göta hovrätts dom den 1 november 2023 i mål B 3114–23 och Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 28 februari 2024 i mål B 155–24).

Domstolarna synes alltså beakta det ytterligare men en utvisning innebär för en utlänning med stark anknytning till Sverige när återreseförbudets längd bestäms, på sätt som avsågs med 2022 års lagändringar.

Av den praxis som utredningen har tagit del av synes domstolarna emellertid sällan bestämma ett längre återreseförbud, dvs. utifrån brottslighetens karaktär och risken för fortsatt brottslighet, än vad den samlade brottslighetens straffvärde ensamt motiverar (se dock exempelvis Svea hovrätts dom den 31 juli 2023 i mål B 8206–23). I detta avseende synes 2022 års lagändringar möjligen ha fått ett visst mindre genomslag. Samtidigt framstår den aktuella rättstillämpningen som en naturlig följd av bestämmelsens konstruktion. Bestämmelsen tar i denna del endast sikte på brottslighet med straffvärden upp till fängelse i två år. Eftersom brottslighet med högre straffvärden som utgångspunkt leder till varaktiga återreseförbud finns det i sådana fall inte anledning att – mot bakgrund av brottslighetens karaktär eller risken för fortsatt brottslighet – bestämma ett längre återreseförbud.

Genomslaget av 2022 års lagändringar i avgöranden från Högsta domstolen

Som tidigare har nämnts har Högsta domstolen tillämpat 2022 års lagändringar i rättsfallet NJA 2024 s. 117. Målet avsåg en EES-medborgare som dömdes för bland annat grov kvinnofridskränkning bestående av gärningar begångna i tiden både före och efter att utlänningslagen ändrades. I rättsfallet ger Högsta domstolen vägledning i fråga dels om när 2022 års utvisningsregelverk är tillämpligt,

dels om utvisning av EES-medborgare. Domstolen konstaterar att brottet grov kvinnofridskränkning är en sådan typ av brottslighet som kan medföra utvisning av en EES-medborgare (särskilt p. 44). Högsta domstolen för vidare ett resonemang med innebörd att när brott begåtts mot en av utlänningens anknytningspersoner, kan denna anknytning inte tillmätas någon större betydelse som skäl mot utvisning (se särskilt p. 55–57).

Som ovan nämnts har Högsta domstolen vidare meddelat prövningstillstånd i två mål som avser utvisning enligt 2022 års regelverk av personer som kom till Sverige som unga (mål B 2849–24 och B 7807–24). Ytterligare vägledning kring 2022 års lagändringar kan därmed förväntas i närtid.

6.2.4 Sammanfattning – genomslaget av 2022 års lagändringar i domstolspraxis

Utifrån ovan redovisad statistik (avsnitt 6.2.2) och kartläggning av hur utvisningsfrågan tillämpats i ett stort antal hovrättsavgöranden (avsnitt 6.2.3) bedömer utredningen att 2022 års utvisningsregelverk i allmänhet synes ha tillämpats på sätt som lagstiftaren avsett. Personer som tidigare omfattades av ett förbud mot utvisning eller av särskilda krav för utvisning utvisas numera enligt det nya regelverket. Även personer som inte omfattas av några kvalificerade krav utvisas, varvid domstolarna i allmänhet synes tillämpa en stram anknytningsbedömning vid intresseavvägningen. Ett av syftena med 2022 års lagändringar, dvs. att möjliggöra utvisning av utlänningar som begår brott i större utsträckning än tidigare, synes alltså fått genomslag.

Oaktat detta har 2022 års lagändringar sannolikt inte fått det kvantitativa genomslag som lagstiftaren avsåg, i vart fall inte under det närmast följande året efter bestämmelsernas ikraftträdande. Detta synes till stor del kunna bero på att frågan om utvisning inte alltid aktualiseras i brottmålet. Som framgår av kapitel 8 anser utredningen att det finns skäl att ändra på detta och införa en plikt för åklagare att yrka på utvisning när brottet är utvisningsgrundande.

Oavsett genomslaget av 2022 års lagändringar i domstolspraxis har utredningen i uppdrag att analysera och föreslå hur regelverket kan skärpas så att det på ett mycket tydligare sätt dels markerar och innebär att utlänningar som begår brott riskerar utvisning, dels

möjliggör betydligt fler beslut om utvisning på grund av brott. Dessa delar av uppdraget avhandlas i efterföljande avsnitt 6.3–6.8.

6.3 Utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag om ett skärpt regelverk

I detta avsnitt beskrivs de utgångspunkter som ligger till grund för utredningens överväganden och förslag om skärpta regler om utvisning på grund av brott. Förslagen i sig beskrivs i avsnitt 6.4–6.8.

6.3.1 Ett skarpare, ändamålsenligt och effektivt regelverk

En utifrån direktivens utformning naturlig utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag är att förslagen ska *ge förutsättningar för allmän domstol att besluta om utvisning på grund av brott i mycket större utsträckning än i dag*, dvs. jämfört med de möjligheter till utvisning som de gällande bestämmelserna ger (se dir. 2024:42 s. 1).

Enligt direktiven bör det svenska regelverket om utvisning på grund av brott på ett mycket tydligare sätt dels markera, dels innebära att utlänningar som begår brott riskerar utvisning. Ytterligare en utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag är att förslagen ska vara *effektiva och ändamålsenliga* (se dir. 2024:42 s. 3). I detta ligger att förslagen ska vara tydliga, enkla att tillämpa och ge den effekt som avses i direktiven.

I detta sammanhang bör dock noteras att en tillämpning av utvisningsregelverket förutsätter att den person som har begått ett utvisningsgrundande brott inte är svensk medborgare. Om personen är svensk medborgare eller medborgare i Sverige och i ett annat land, dvs. har dubbelt medborgarskap, är regelverket inte tillämpligt – oavsett hur skarpt utvisningsregelverk som gäller eller införs. Utformningen av den svenska medborgarskapslagstiftningen kan alltså få betydelse för hur vidsträckt effekt som kan förväntas av nuvarande och reviderade regler om utvisning.⁶⁹

⁶⁹ Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 oktober 2024 har det bland annat införts skärpta krav för att bli svensk medborgare genom anmälan (se prop. 2023/24:107 och bet. 2023/24:SfU15). Inom Regeringskansliet bereds för närvarande ytterligare förslag om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap (se SOU 2025:1) samt förslag om att svenskt medborgarskap ska kunna återkallas i vissa fall (se SOU 2025:2).

Sveriges internationella åtaganden innebär också att det för vissa personkategorier gäller tämligen strikta begränsningar av möjligheterna till utvisning på grund av brott (se kapitel 3.6.5), vilket påverkar förutsättningarna för att kunna skärpa regelverket. Med beaktande av detta, jämte de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden i övrigt, är utgångspunkten för utredningens överväganden och förslag att uppnå ett betydligt skarpare regelverk som också är ändamålsenligt och effektivt.

6.3.2 Regleringen ska uppfylla kraven på proportionalitet och rättssäkerhet

Av direktiven framgår att proportionalitet och andra allmänna krav på rättssäkerhet ska beaktas när förslagen tas fram (dir. 2024:42 s. 2 och s. 4).

En mycket viktig utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag är att regelverket i det enskilda fallet ska kunna *leda till ett resultat som svarar mot proportionalitetsprincipens krav*. Det går inte att komma ifrån att ett beslut om utvisning i många fall är en mycket ingripande åtgärd för utlänningen och dennes anhöriga, och alltid involverar en avvägning mellan samhällets intresse av att kunna avlägsna utlänningar som gör sig skyldiga till brott och den enskildes intresse av att få stanna i landet. När det gäller utvisning på grund av brott innebär proportionalitetsprincipen att det vid denna avvägning ska finnas en rimlig proportion mellan brottslighetens allvar och rättsverkningarna för enskilda.

Proportionalitetsprincipen är en vedertagen princip i svensk rätt. Enligt 1 kap. 8 § utlänningslagen ska lagen också tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Stadgandet får betydelse främst vid tillämpningen av bestämmelserna om tvångsmedel, men har samtidigt en mer allmän innebörd. Proportionalitetsprincipen har vidare en central betydelse i den internationella rätten, inte minst inom unionsrätten och enligt Europakonventionen (se kapitel 3.4 och 3.5). Bestämmelserna om utvisning på grund av brott måste alltså utformas så att resultatet av den avvägning mellan motstående intressen som alltid ska ske uppfyller proportionalitetsprincipens krav.

Av proportionalitetsprincipen och allmänna krav på rättssäkerhet kan även anses följa att *utvisningsfrågan ska bedömas på ett nyan-*

serat sätt utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Regelverket måste alltså skapa förutsättningar för detta. En genomgående strävan i arbetet har därför varit att åstadkomma en reglering som möjliggör att samtliga relevanta omständigheter ska beaktas fullt ut i varje enskilt fall. De bedömningar som regelverket ger möjlighet till ska mynna ut i resultat som framstår som rimliga och berättigade.

6.3.3 Regleringen ska uppfylla Sveriges internationella åtaganden

En annan grundläggande utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag är att dessa ska vara *förenliga med Sveriges internationella åtaganden*, däribland Europakonventionen och barnkonventionen (se dir. 2024:42 s. 2 och s. 4).

De krav som följer av de viktigaste internationella instrumenten på detta område har redovisats i kapitel 3. På ett generellt plan ställs det emellertid inte upp några givna förutsättningar som måste vara uppfyllda för att utvisning på grund av brott ska få ske. Så länge regleringens resultat svarar mot proportionalitetsprincipens krav och ger utrymme för en omsorgsfull avvägning i varje enskilt fall av de motstående intressen som aktualiseras, kan förutsättningarna för utvisning alltså utformas utifrån nationella behov och överväganden.

Det anförda gäller, som tidigare nämnts, med undantag för vissa personkategorier som är föremål för tämligen strikta begränsningar av möjligheterna till utvisning på grund av brott, såsom flyktingar och vissa andra skyddsbehövande, varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare samt EES-medborgare och deras familjemedlemmar (se kapitel 3.4–3.6 samt avsnitt 6.6).

En del av den ovan nämnda utgångspunkten är vidare att utredningens överväganden och förslag inte ska medföra någon ändring i fråga om hur barns rättigheter ska beaktas eller bedömas i samband med frågan om utvisning. I samtliga fall där ett barn berörs av ett utvisningsbeslut eller själv är föremål för utvisning, ska barnets bästa alltså beaktas, utredas och tydligt redovisas och ges samma tyngd och genomslag vid bedömningen som hittills.

6.4 Utvisningsregelverkets struktur bör behållas

Bedömning: Den grundläggande strukturen i 8 a kap. utlänningslagen om utvisning på grund av brott bör behållas.

Skälen för utredningens bedömning

I uppdraget ingår att göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott. Genom lagändringarna som trädde i kraft den 1 augusti 2022 strukturerades 8 a kap. utlänningslagen om och kapitlet förseddes med fler rubriker. I kapitlets inledande paragrafer anges de allmänna förutsättningar som är tillämpliga i varje fall då en fråga om utvisning på grund av brott aktualiseras. Därefter anges i särskilda paragrafer förutsättningarna för att utvisa utlänningar som tillhör vissa personkategorier, såsom flyktingar eller EES-medborgare och deras familjemedlemmar. I de efterföljande paragraferna finns övriga bestämmelser, bland annat om behörig domstol och återreseförbud (se avsnitt 3.6 för en redogörelse för samtliga bestämmelser).

Den nuvarande utformningen av 8 a kap. utlänningslagen framstår i allt väsentligt som väl avvägd. Kapitlet har en logisk struktur med tydliga rubriker som gör kapitlet överblickbart. Mot bakgrund av detta finns det inte behov av en fullständig omstrukturering av kapitlet, vilket även har skett i närtid. Kapitlets grundläggande struktur bör därför behållas. Med anledning av utredningens överväganden och förslag i övriga delar av uppdraget föreslås dock att vissa bestämmelser i kapitlet ändras eller upphävs och att vissa rubriker förtydligas, på det sätt som anges i efterföljande avsnitt.

6.5 De grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott

6.5.1 Kravet på en strängare påföljd än böter behålls

Bedömning: Ett beslut om utvisning på grund av brott ska även fortsättningsvis förutsätta att utlänningen döms till en strängare påföljd än böter.

Skälen för utredningens bedömning

Inledning

De grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott framgår i dag av 8 a kap. 1 § första stycket utlänningslagen. För att utvisning ska få ske krävs att utlänningen döms för brott till en strängare påföljd än böter. Dessutom krävs att det finns en risk för att utlänningen fortsätter sin brottsliga verksamhet här i landet eller att brottet är av visst allvar.

Enligt direktiven bör det svenska regelverket om utvisning på grund av brott på ett mycket tydligare sätt dels markera, dels innebära att utläningar som begår brott riskerar utvisning (se avsnitt 6.1). Ett sätt att uppnå detta skulle kunna vara att ta bort kravet på att den påföljd som döms ut måste vara strängare än böter för att utvisning ska kunna ske. Det skulle alltså räcka att en utlänning döms till böter för att utvisningsfrågan ska aktualiseras.

Skäl som kan tala för att bötesbrottslighet ska kunna utgöra grund för utvisning i brottmålsprocessen

Ett skäl som kan tala för att bötesbrottslighet ska kunna utgöra grund för utvisning i brottmålsprocessen är att även denna typ av brottslighet, och särskilt upprepad sådan, i vissa fall kan framstå som relativt allvarlig. Det kan exempelvis anses gälla vid sådana fall av rattfylleri, ringa narkotikabrott eller ringa stöld som leder till höga dagsbotsstraff. I många fall leder bötesbrottslighet dock inte till särskilt höga bötesstraff.⁷⁰ Vidare har den aktuella brottstypens allvar i förhållande till andra brott redan beaktats i samband med att lagstiftaren infört böter som straff i den aktuella straffskalan (se vidare nedan).

Ett annat skäl som kan tala för att det bör räcka att utlänningen döms till böter för att frågan om utvisning ska aktualiseras i brottmålet, är att de straffrättsliga och migrationsrättsliga sanktionssystemen bör korrespondera med varandra.

Utvisning på grund av brott och vägran eller återkallelse av uppehållstillstånd på grund av misskötsamhet eller brister i en utlännings

⁷⁰ Se t.ex. Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning 2021:21 (uppdaterad 15 juni 2023), *Normalstraff för vissa bötesbrott – stöd vid strafföreläggande*.

levnadssätt har i allt väsentligt samma syfte och verkan, nämligen att utlänningen ska avlägsnas från Sverige och i vissa fall förlorar en tidigare rätt att vistas här (se avsnitt 3.8). Som framgår av det avsnittet kan en utlännings brottslighet påverka hens möjligheter att få eller behålla ett uppehållstillstånd och därmed möjligheten att vistas i Sverige – även när allmän domstol inte har prövat frågan om utvisning. Exempelvis finns det fall då en utlänning nekats uppehållstillstånd när hen dömts till dagsböter för flera brott, vilka haft fängelse i straffskalan, samtidigt som den aktuella grunden för uppehållstillstånd var svag (se MIG 2019:23 och MIG 2024:13).

För att uppnå en balans mellan det straffrättsliga och migrationsrättsliga systemet, kan det därmed argumenteras för att det borde räcka med att påföljden bestäms till böter för att utvisning i vissa fall ska kunna ske i brottmålet, eller i vart fall att utvisning ska kunna ske vid upprepad bötesbrottslighet. Mot detta kan anföras att det framstår som naturligt att toleransnivån för brottslighet är lägre vid den vandelsprövning som ska göras vid en ansökan om uppehållstillstånd – i vart fall vid första ansökningstillfället, som i regel sker innan utlänningen rest in i Sverige – än vad som i allmänhet bör gälla vid utvisning på grund av brott (jfr prop. 2021/22:224 s. 86 samt SOU 2021:61 s. 380). Dessutom är den vandelsprövning som kan ske i samband med ansökan om eller återkallelse av uppehållstillstånd framåtsyftande på ett sätt som skiljer sig från allmän domstols prövning av utvisningsfrågan, och innebär att ytterligare omständigheter kring utlännings levnadssätt kan vägas in vid bedömningen.⁷¹

En påföljd strängare än böter – en ordning som tillgodoser proportionalitetsprincipens krav

Utöver det ovan anförda finns det ett flertal andra skäl som också talar emot att ändra kravet på att det krävs en påföljd strängare än böter för att utvisning på grund av brott ska få ske. Dessa skäl är följande.

Utgångspunkten för påföljdsbestämningen i svensk rätt är hur allvarlig och klandervärd den aktuella brottsligheten är. Av 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken framgår att straff, med beaktande av

⁷¹ Se avsnitt 3.8 samt SOU 2025:33, där det föreslås att ytterligare omständigheter ska kunna beaktas vid vandelsprövningen. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

intresset av en enhetlig rättstillämpning, ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Utgångspunkten för straffmätningen är alltså brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som hen haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person (se 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken). Vid bedömningen av straffvärdet ska hänsyn även tas till försvårande respektive förmildrande omständigheter (29 kap. 2, 2 a och 3 §§ brottsbalken). Återfall i brott kan enligt 29 kap. 4 § brottsbalken i viss utsträckning också medföra ett högre straff än vad straffvärdet motsvarar.⁷²

Med straffvärde avses alltså brottets svårhet eller allvar i förhållande till andra brott. En distinktion görs mellan det abstrakta och det konkreta straffvärdet. Det *abstrakta straffvärdet* avser en hel brottstyps straffvärde, uttryckt genom brottets straffskala. Det abstrakta värdet är därmed ett mått på hur allvarligt lagstiftaren vill se på den aktuella brottstypen i förhållande till andra brott. Det innebär att även lagstiftaren måste göra en bedömning av vilken fara, kränkning eller skada en viss brottstyp rent generellt innebär. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas. Av detta följer att straffskalan måste ha en viss spännvidd, löpande från ett lägsta straff till ett högsta. Med det *konkreta straffvärdet* avses det exakta straffvärde som fastställs för en enskild gärning, med tillämpning av de föreskrifter av mer generell karaktär som anges i lagen (se prop. 2016/17:108 s. 17 f. och jfr avsnitt 10.2.2).

Bedömningen av om ett brott har ett straffvärde på bötes- eller fängelsenivå avgörs alltså av brottets konkreta straffvärde som huvudsakligen bestäms inom ramen för brottets straffskala.

Utvisning är ingen brottspåföljd, utan en särskild rättsverkan av brott (se avsnitt 3.3.1). Utvisningsregelverkets tillämplighet utgår dock från det konkreta straffvärdet som bestäms inom ramen för brottets straffskala. Det nuvarande kravet på att utvisning endast

⁷² I SOU 2024:48 föreslår *Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet* att bestämmelsen i 29 kap. 4 § brottsbalken ska ändras, i syfte att återfall ska beaktas i större utsträckning än i dag vid straffmätningen. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

får ske om påföljden som döms ut är strängare än böter har sedan länge motiverats med att utvisning inte bör få tillgripas vid *brottslighet som med hänsyn till straffvärdet kan anses som ringa eller mer bagatellartad*, och därmed endast föranlett böter (se exempelvis prop. 1993/94:159 s. 10 och prop. 2021/22:224 s. 30 f.). Redan genom att lagstiftaren har föreskrivit böter i straffskalan för brottet har en bedömning av brottstypens allvar gjorts i förhållande till andra brott.

Ett beslut om utvisning på grund av brott innefattar vidare en intresseavvägning mellan samhällets intresse av att kunna avlägsna utlänningar som saknar vilja eller förmåga att följa svenska lagar och den enskildes intresse av att få stanna i landet. Som tidigare nämnts går det inte att komma ifrån att en utvisning i många fall medför ingripande konsekvenser för såväl utlänningen som för anhöriga i landet. Reglerna om utvisning på grund av brott måste eftersträva att en balans uppnås mellan dessa motstående intressen. Enligt Europadomstolens praxis utgör just *brottets art och svårhetsgrad* – vägd mot utlänningens anknytning till landet – utgångspunkten för bedömningen av om en utvisning kan anses nödvändig och proportionerlig för att rättfärdiga statens intresse av att förebygga oordning eller brott (se kapitel 3.4.4). Även om det finns skäl som talar för att regelverket om utvisning på grund av brott bör skärpas (se efterföljande avsnitt) anser utredningen att det även i fortsättningen måste finnas en rimlig proportion mellan brottet och de rättsverkningar som brottet får för den enskilde.

Kravet på proportionalitet, som följer av både svensk och internationell rätt och som också ska beaktas när straffskalorna bestäms, medför enligt utredningens bedömning att det liksom i dag bör gälla att brottslighet som endast föranleder böter inte ska vara utvisningsgrundande. Det sedan tidigare framförda argumentet, dvs. att brottslighet som endast är ringa eller mer bagatellartad inte ska kunna leda till utvisning, gör sig alltså fortfarande gällande.

Med detta sagt ska det noteras att böteslagföringar och framför allt upprepade sådana kan, som ovan nämnts, leda till andra typer av konsekvenser för utlänningen, såsom svårigheter att få eller förnya ett uppehållstillstånd (se ovan och 5 kap. 17 § utlänningslagen, prop. 2021/22:224 s. 87 f. och s. 120 samt MIG 2019:23 och MIG 2024:13) eller att beviljas svenskt medborgarskap (se 11 §

lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och prop. 1994/95:179 s. 59).⁷³

Böteslagföringar kan också få betydelse och beaktas om frågan om utvisning är uppe till prövning på grund av annan brottslighet (se vidare avsnitt 6.5.3).

Det bör även beaktas att det under senare år har skett skärpningar av straffskalorna för vissa typer av brott. Det finns exempelvis brott för vilket det tidigare var föreskrivet böter i straffskalan men där det numera endast är föreskrivet fängelse i straffskalan. Detta gäller exempelvis för brotten överträdelse av kontaktförbud⁷⁴, utnyttjande av barn för sexuell posering⁷⁵ och köp av sexuell tjänst⁷⁶. Före straffskärpningarna renderade dessa typer av brott vanligen böter. Eftersom straffskalorna har ändrats är påföljden för denna typ av brott numera strängare än böter, och därmed är brottstyperna i sig också utvisningsgrundande. Behovet av att utvidga bestämmelserna om utvisning till att även omfatta bötesbrottslighet – i syfte att skapa ett skarpare utvisningsregelverk – minskar alltså när denna typ av straffskärpningar sker.⁷⁷ Motsvarande gäller när nya brottsrubriceringar införs.⁷⁸

Det finns även process- och samhällsekonomiska skäl som talar för att det nuvarande kravet bör behållas. Av statistik framgår att

⁷³ Inom Regeringskansliet bereds för närvarande förslag som avser skärpta vandelskrav i utlänningslagen respektive lagen om svenskt medborgarskap (se SOU 2025:1 och SOU 2025:33).

⁷⁴ Se 24 § första stycket andra meningen lagen (1988:688) om kontaktförbud i dess lydelse före och efter den 1 januari 2022.

⁷⁵ Se 6 kap. 8 § brottsbalken i dess lydelse före och efter den 1 augusti 2022.

⁷⁶ Se 6 kap. 11 § brottsbalken i dess lydelse före och efter den 1 augusti 2022.

⁷⁷ Förslag som innebär en mer nyanserad straffmätning, där bedömningen inte alltid tar sin utgångspunkt vid minimistraftet, kan vidare förväntas när Straffreformutredningen (Ju 2023:14) i allmänhet ser över straffskalorna (se dir. 2023:115). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 maj 2025.

⁷⁸ Se t.ex. brottet *sexuellt ofredande mot barn* (6 kap. 10 § första stycket brottsbalken i dess lydelse efter den 1 augusti 2022). Brottet har en straffskala som enbart innefattar fängelse och därmed är brottet utvisningsgrundande. Vissa av de gärningar som omfattas av bestämmelsen torde tidigare ha kunnat omfattas av den mer allmänna bestämmelsen om *sexuellt ofredande* (6 kap. 10 § andra stycket brottsbalken), med en straffskala som innefattar böter. Ofta bestäms också påföljden till böter vid sexuellt ofredande. Den nya brottsrubriceringen sexuellt ofredande mot barn innebär alltså att utvisningsreglernas tillämpningsområde har utvidgats, utan att det grundläggande kravet på strängare påföljd än böter har ändrats. Kriminalisering av gärningar som inte tidigare utgjorde brott (såsom *barnfridsbrott* enligt 4 kap. 3 § brottsbalken eller *hedersförtryck* enligt 4 kap. 4 e § brottsbalken) med straffskalor som endast innefattar fängelse har också utvidgat utvisningsreglernas tillämpningsområde, utan att det grundläggande kravet på strängare påföljd än böter har ändrats.

i genomsnitt drygt 9 500 domslut⁷⁹ meddelats årligen under 2020–2023 mot utlänningar *med endast böter som påföljd*, medan det totala antalet fällande domslut i brottmål mot utlänningar i genomsnitt uppgick till knappt 17 500⁸⁰ per år under den angivna perioden (se avsnitt 6.2.2). Om utvisningsfrågan skulle aktualiseras i samtliga (eller i vissa) av de 9 500 fall en utlänning årligen döms till böter, skulle arbetsinsatsen i dessa bötesmål och därmed kostnaderna med stor sannolikhet öka markant både för utredande, beslutande och verkställande myndigheter i olika delar av utvisningsprocessen, dvs. för polis, åklagare, kriminalvård, allmänna domstolar, migrationsdomstolar samt Migrationsverket (jfr avsnitt 12.3.1). Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv framstår detta varken som rimligt, försvarbart eller praktiskt möjligt inom överskådlig tid.

Antalet huvudförhandlingar som skulle påkallas i bötesmål med anledning av frågan om utvisning skulle sannolikt också öka, samt begäran om och behovet av offentlig försvarare. Dessutom skulle det finnas ett behov av att i allmänhet se över det processuella regelverk som är tillämpligt vid bötesbrottslighet, däribland hanteringen av strafförelägganden och ordningsbot, förfarandet med snabbare lagföring i brottmål, rätten till offentlig försvarare och tingsnotariers behörighet att döma i bötesmål vid tingsrätt. Det är alltså inte självklart att det processuella regelverk som i dag tillämpas vid bötesbrottslighet är utformat för att även kunna hantera frågor om utvisning. Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att det finns process- och samhällsekonomiska skäl som med styrka talar för att det nuvarande kravet, på en påföljd strängare än böter, bör behållas.

Om ett avskaffande av detta krav på allvar övervägs, behövs en mer djupgående analys av dess följder. Den avgörande faktorn för att utredningen inte utför en sådan analys är emellertid att den nuvarande ordningen innebär en rimlig proportion mellan brottsligheten och de rättsverkningar som denna får för den enskilde. Det nu gällande kravet – att utvisning endast får ske om påföljden i det konkreta fallet är strängare än böter – bör därmed behållas.

⁷⁹ Se bilaga 2, tabell 1 och 2. $69\,854 - 31\,567 = 38\,287$ meddelade domslut med en bötespåföljd under 2020–2023. $38\,287 / 4 = 9\,576$ domslut med en bötespåföljd per år under den angivna perioden. Observera att siffran inte motsvarar antalet utlänningar som döms för bötesbrott under den angivna perioden, eftersom en och samma person kan ha meddelats flera sådana domslut under perioden.

⁸⁰ Se bilaga 2, tabell 1. $69\,854 / 4 = 17\,464$ fällande domslut i brottmål mot utlänningar per år under 2020–2023.

I detta sammanhang bör nämnas att det i utredningens uppdrag också ingår att föreslå att åklagare ska ges en skyldighet att yrka på utvisning när utlänningar är åtalade för brott som är utvisningsgrundande. Att bötesbrottsligheten även fortsättningsvis undantas från utvisningsregelverkets tillämpningsområde innebär enligt utredningens bedömning en mycket viktig, rimlig och välavvägd begränsning av åklagarens föreslagna plikt att yrka utvisning (se vidare kapitel 8).

Innebörden av kravet på en strängare påföljd än böter

Vid den ovan gjorda bedömningen kommer utvisning inte heller i fortsättningen att aktualiseras när brottet eller brottsligheten endast har böter i straffskalan. Det innebär att utvisning, precis som tidigare, i princip kan komma i fråga när påföljden bestäms till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård.⁸¹

När det i ett enskilt fall är fråga om en påföljd som kan aktualiseras både när brottet ligger på fängelsenivå och på bötesnivå, exempelvis vid ungdomsvård, bör påföljden anses strängare än böter endast när den påföljd som skulle ha valts om inte den alternativa påföljden stått till buds är av sådan svårhet att den inte kan stanna vid böter (se vidare avsnitt 6.5.3 samt prop. 2021/22: 224 s. 31 och s. 123). Någon ändring i detta avseende föreslås inte. I praktiken lär det dock mycket sällan förekomma att ett beslut om utvisning kombineras med något annat än påföljderna fängelse, sluten ungdomsvård, rättspsykiatrisk vård eller villkorlig dom (se avsnitt 6.2.2 och 6.5.4, tabell 7 i bilaga 2 samt SOU 2021:61 s. 109).

⁸¹ I SOU 2024:48 lämnas förslag som innebär att det ska införas en ny form av straff benämnt säkerhetsstraff. Beslut om utvisning kommer kunna aktualiseras om ett sådant säkerhetsstraff döms ut, och särskilda regler föreslås för verkställighet av ett utvisningsbeslut i sådana fall (se a. bet. s. 478 f.). I SOU 2024:39 föreslås en ny typ av ungdomspåföljd benämnd utvidgad ungdomsövervakning. Frågan om utvisning kommer att kunna aktualiseras även vid sådan påföljd. Betänkandena bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Den nuvarande ordningen är lämpligare än andra lagstiftningstekniker

I likhet med den tidigare *Utredningen om utvisning på grund av brott* anser den aktuella utredningen att det inte har kommit fram tillräckliga skäl för att välja en annan lagstiftningsteknik än den nuvarande för att bedöma om ett brott är utvisningsgrundande, såsom att utgå enbart från den tillämpliga straffskalan för brottet (se SOU 2021:61 s. 190f.). Det är nämligen svårt att hitta en lämplig nivå på straffskala. En annan möjlig variant är visserligen, likt dansk reglering (a. bet. s. 150 ff.), att använda sig av olika straffskalor beroende på vilken tid som utlänningen har vistats i landet. En sådan ordning skapar emellertid fler fasta tabellnivåer som minskar möjligheterna till en friare och mer nyanserad prövning.

En annan variant är att komplettera en bestämmelse som utgår från den tillämpliga straffskalan med en katalog av olika brottstyper som också kan läggas till grund för utvisning. Mot bakgrund av utredningens direktiv, dvs. att föreslå ett i allmänhet skarpare regelverk om utvisning på grund av brott, saknas det emellertid skäl för att särbehandla vissa brottstyper och på så sätt begränsa möjligheten att tillgripa utvisning i andra fall. Det framstår då som mer ändamålsenligt att avgöra vilken brottslighet som bör kunna leda till utvisning genom att knyta an till den utdömda påföljden (se ovan).

6.5.2 Utvisning ska ske om förutsättningarna är uppfyllda

Förslag: Utvisning enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen ska, i stället för får, ske om de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda och skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot.

Rubrikerna i 8 a kap. utlänningslagen bör anpassas och tydliggöra de allmänna förutsättningarna för utvisning (8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen) respektive de särskilda förutsättningarna för utvisning (8 a kap. 4–7 §§ utlänningslagen).

Bedömning: För utvisning av en person som tillhör en särskild personkategori krävs även fortsättningsvis att de särskilda förutsättningarna för utvisning är uppfyllda.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Utvisning ska ske om förutsättningarna är uppfyllda

Av 8 a kap. 1 § utlänningslagen framgår att utvisning *får* ske om de där angivna förutsättningarna är uppfyllda. För det första krävs att utlänningen döms för brott till en strängare påföljd än böter. För det andra krävs att det finns en risk för att utlänningen fortsätter sin brottsliga verksamhet här i landet eller att brottet är av visst allvar. För det tredje krävs att den intresseavvägning som följer av 8 a kap. 2 § utlänningslagen leder till slutsatsen att utvisning ska ske.

Av 2 § framgår de omständigheter som domstolen har att beakta vid bedömningen av om en utlänning *ska* utvisas enligt 1 §. Vid denna bedömning 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. Genom 2022 års lagändringar ändrades både 1 och 2 §§.

Av förarbetena till 2 § framgår att bestämmelsen reglerar den avvägning som domstolen ska göra mellan skälen för utvisning, dvs. styrkan av de omständigheter som anges i 1 §, och utlänningens anknytning till Sverige (se prop. 2021/22:224 s. 44 och s. 124 f.). Bestämmelsen i 2 § avser alltså att reglera den helhetsbedömning och den avvägning som domstolen ska göra mellan skälen som talar för och emot utvisning i det enskilda fallet (se vidare avsnitt 3.6.3).

Som ovan nämnts är utredningens uppdrag att lämna förslag på ett skarpare, effektivt och ändamålsenligt utvisningsregelverk som beaktar kraven på proportionalitet och rättssäkerhet (se avsnitt 6.1 och 6.3). För att uppnå detta anser utredningen att regelverket bör utformas så att det är tydligt, förutsägbart och leder till enhetliga bedömningar. Lika fall bör behandlas lika även i fråga om utvisning. Ett sätt att uppnå detta är att ändra bestämmelsen i 8 a kap. 1 § utlänningslagen så att utvisning som utgångspunkt *ska ske* om förutsättningarna för utvisning i det enskilda fallet är uppfyllda.

Den rådande rättstillämpningen torde i och för sig innebära att domstolarna beslutar om utvisning för det fall åklagaren har framställt ett sådant yrkande och domstolen bedömer att förutsättning-

arna för utvisning är uppfyllda.⁸² Den nuvarande lagtexten ger dock inte tydligt uttryck för detta. Utvisningsregeln har en fakultativ utformning, dvs. att domstolen under angivna förutsättningar får utvisa en utlänning på grund av brott. Den fakultativa utformningen kan även ha samband med att domstolen självmant kan (även om det mycket sällan lär ske) initiera frågan om utvisning (jfr avsnitt 3.7.2). För att uppnå en enhetlig, tydlig och förutsägbar tillämpning av utvisningsregelverket och en skarpare reglering bör det i stället uttryckligen framgå att utvisning *ska ske, när förutsättningarna i det enskilda fallet är uppfyllda*.

En rimlig följd av denna förändring är att allmän domstol i fortsättningen endast ska pröva frågan om utvisning efter yrkande av åklagaren (se vidare kapitel 8).

En ska-reglering framstår vidare som motiverad om man jämför med hur annan särskild rättsverkan av brott är reglerad. Flertalet bestämmelser som reglerar andra former av särskild rättsverkan av brott, *och som innebär en direkt konsekvens av brottsligheten*, föreskriver nämligen att åtgärden ska ske – inte får ske – om de angivna förutsättningarna är uppfyllda.⁸³

En ska-reglering framstår därutöver som särskilt motiverad för att möta det behov som vår tids utmaningar kräver, dvs. mot bakgrund av den allvarliga brottsutvecklingen i Sverige (se avsnitt 6.2 och jfr prop. 2023/24:144 s. 211). Vidare är det en rimlig följd av den plikt som föreslås ska införas för åklagare (se avsnitt 8.4). Utvisningsregelverket bör alltså inte längre innefatta en valfrihet för åklagare och domstol att välja om utvisning ska yrkas respektive ske när förutsättningarna för det är uppfyllda. Likhetsprincipen, dvs. att lika fall ska behandlas lika – i detta fall utländska medborgare emellan – synes bättre kunna försäkras om det regleras att utvisning ska, i stället för får, ske när förutsättningarna för det är uppfyllda.

⁸² Se t.ex. Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om utvisning (2023:15), s. 16.

⁸³ Se t.ex. flertalet av bestämmelserna om förverkande av egendom som utgör särskild rättsverkan av brott, och om företagsbot, i 36 kap. brottsbalken i dess lydelse efter den 8 november 2024, 6 § första stycket narkotikastrafflagen (1968:64) i dess lydelse före den 8 november 2024 (jfr prop. 2023/24:144 s. 464), 9 kap. 5 § vapenlagen (1996:67) och 5 § lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål.

Intresseavvägningen ska framgå av utvisningsbestämmelsen

När den grundläggande bestämmelsen om utvisning på grund av brott ändras så att utgångspunkten innebär att utvisning ska ske, anser utredningen att det av lagtexten också ska framgå den intresseavvägning som alltid ska göras. I nuläget framgår denna endast indirekt av 8 a kap. 2 § utlänningslagen. Av bestämmelsen i 8 a kap. 1 § utlänningslagen bör det alltså framgå att utvisning ska ske om de grundläggande förutsättningarna är uppfyllda *och* skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot. På så sätt klargörs vad som faktiskt krävs för utvisning.

Förslaget är vidare en logisk följd av att utredningen, i enlighet med uppdraget, föreslår att verkställighetshinder inte längre ska beaktas av allmän domstol (se kapitel 7). Enligt nuvarande regelverk ska sådana hinder beaktas i samband med frågan om utvisning (8 a kap. 3 § utlänningslagen). När utvisning inte längre kan underlåtas med hänvisning till verkställighetshinder, bör det av den grundläggande utvisningsbestämmelsen klart framgå vad som krävs för att utvisning ska kunna ske.

På så sätt kan också tillämpningen av intresseavvägningen tydliggöras, vilken föreslås ska ske på en skärpt nivå där Sveriges internationella åtaganden ytterst sätter gränsen (se vidare avsnitt 6.5.5).

Utredningen vill i detta sammanhang dock framhålla att oavsett hur skarpt utvisningsregelverk som införs (se förslagen i avsnitt 6.5.2–6.5.6), så är det intresseavvägningen i det enskilda fallet som avgör om ett beslut om utvisning kommer att fattas eller inte. Avgörande är alltså om skälen som talar för utvisning i det enskilda fallet är starkare än skälen som talar emot. Den enskildes rättssäkerhet och utvisningsregelverkets skälighet garanteras genom denna intresseavvägning, vilken i enlighet med Europadomstolens praxis bör redovisas utförligt i domstolens beslut (jfr avsnitt 3.4.4). Mot bakgrund av detta framstår det också som både lämpligt och följdriktigt att den intresseavvägning som domstolen ska utföra framgår av den grundläggande utvisningsbestämmelsen.

Med hänsyn till det ovanstående föreslår utredningen att den nuvarande lydelsen av 8 a kap. 1 § utlänningslagen ändras så att det framgår att utvisning ska – i stället för får – ske om de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda och skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot. En

sådan ändring kommer även få genomslag för samtliga prövningar som görs enligt 8 a kap. utlänningslagen, dvs. även när mer kvalificerade krav gäller för vissa personkategorier (se nedan och avsnitt 3.6.5).

Inget hinder mot parallella beslut om utvisning

När en ska-reglering föreslås bör det vidare framhållas att det inte finns något som hindrar att en utlänning meddelas flera parallella utvisningsbeslut. Om domstolen bedömer att förutsättningarna för utvisning är uppfyllda, ska den alltså besluta om utvisning även om utlänningen redan har meddelats ett beslut om utvisning av allmän domstol eller i administrativ ordning.

Detta är väsentligt för att utvisningsregelverket ska kunna få den skärpta effekt som avses enligt direktiven och som lagstiftaren hittills manifesterat genom 2022 års lagändringar. Det är vidare väsentligt för att inte hinder mot överförande av straffverkställighet till annat land ska uppstå (se avsnitt 8.4).

Utvisning av den som tillhör en särskild personkategori

För vissa personkategorier gäller till följd av Sveriges internationella åtaganden mer kvalificerade krav för utvisning på grund av brott (se avsnitt 3.6.5 och 6.6). I dag finns en upplysningsbestämmelse om det i 8 a kap. 1 § andra stycket utlänningslagen. På grund av de ändringar som föreslås i 8 a kap. 1 § utlänningslagen (se ovan samt avsnitt 6.5.3–6.5.5) bör det i bestämmelsen tydliggöras att de särskilda kraven enligt tillämplig bestämmelse också måste vara uppfyllda för att utvisning av en sådan person ska kunna ske.

Rubriksättning

I 8 a kap. utlänningslagen bör tydliggöras att det både finns allmänna förutsättningar för utvisning, dvs. förutsättningarna som anges i 8 a kap. 1 och 2 §§ och som markeras av rubriken som är placerad före 1 §, och särskilda förutsättningar för utvisning, dvs. förutsättningarna som framgår av 8 a kap. 4–7 §§. En ny rubrik bör därför införas före 4 § med benämningen *Särskilda förutsättningar*

för utvisning. Rubriken bör vidare vara på samma rubriknivå som rubrikerna som är placerade före 1 § och 8–14 §§, medan rubrikerna före 4–7 §§ bör vara på en lägre rubriknivå.

6.5.3 En sänkt straffvärdegräns som motsvarar fängelseminimum

Förslag: Utvisning ska kunna ske om påföljden som döms ut är strängare än böter, dvs. när brottsligheten har ett straffmättningsvärde som minst motsvarar fängelseminimum.

Bedömning: Förslaget medför att brottets karaktär och risken för återfall i brott inte längre behövs som självständiga grunder för utvisning. Dessa omständigheter ska i stället beaktas vid avvägningen av skälen för och emot utvisning.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Nuvarande reglering

För att utvisning på grund av brott ska få ske krävs att utlänningen döms till en strängare påföljd än böter och att ytterligare en av två förutsättningar är uppfyllda. Antingen ska det finnas en konkret återfallsrisk, eller så ska brottet ha ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller annars vara av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige (8 a kap. 1 § första stycket utlänningslagen).

Genom lagändringarna som trädde i kraft den 1 augusti 2022 sänktes straffvärdegränsen från fängelse i minst ett år till fängelse i minst sex månader (se avsnitt 3.6.2). Sänkningen motiverades bland annat av att utvisning bör kunna ske vid brott med lägre straffvärdet än ett års fängelse, i synnerhet om skälen mot utvisning är svaga. Detsamma ansågs gälla när brottet har begåtts av en person som, trots en längre vistelsetid i landet, inte har etablerat sig nämnvärt i det svenska samhället. En generellt tillämplig gräns på ett års fängelse – som gäller oavsett hur länge och på vilken grund utlänningen vistats i landet – framstod vidare som hög vid en jämförelse med reglerna i våra nordiska grannländer (prop. 2021/22:224 s. 34).

I förarbetena angavs vidare att det framstår som befogat att kunna utvisa en utlänning som, oberoende av återfallsrisk, exempelvis har begått en relativt allvarlig misshandel med ett straffvärde på åtta månaders fängelse. Straffvärdesänkningen angavs även kunna mildra den skevhet som kan uppfattas i systemet; att utvisning på grund av återfallsrisk kan ske vid låga straffvärden, såsom vid tre fall av stöld med ett samlat straffvärde på två månaders fängelse, medan motsvarande möjlighet inte fanns för den typ av misshandelsbrott som nyss beskrivits. Motsvarande ståndpunkt angavs vidare vara gällande beträffande flera andra brott som inte nådde upp till straffvärdegränsen om ett år men som ändå är allvarliga, såsom vissa av sexualbrotten (a. prop. s. 34).

Straffvärdegränsen om sex månaders fängelse kan underskridas när *brottets karaktär* ger skäl till det. Enligt förarbetena kan brottet ofta anses vara av sådan karaktär när det har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller när det annars utgjort en påtaglig integritetskränkning. Detta anses i synnerhet gälla om angreppet har varit oprovoceerat, utövats i en nära relation eller riktat sig mot någon som befinner sig i en skyddslös ställning, såsom en äldre person eller ett barn. Detsamma anses gälla om ett motiv för brottet har varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Vidare kan det enligt förarbetena finnas skäl att överväga utvisning vid straffvärden som är lägre än sex månader när ett motiv för brottet har varit att kränka någon på grund av hens ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet. Även brott som har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse, såsom mened, övergrepp i rättssak och sabotage mot blåljusverksamhet, bör i många fall anses vara av sådan karaktär att straffvärdegränsen kan underskridas. Om straffvärdet för det aktuella brottet emellertid ligger långt under straffvärdegränsen kan det enligt förarbetena som regel knappast anses vara av sådan karaktär att det i sig motiverar utvisning. Om straffvärdet å andra sidan ligger nära sex månader, och brottet har varit av sådant slag eller innefattat sådana moment som beskrivits ovan, bör utvisning normalt kunna komma i fråga. Ytterst är det fråga om en bedömning i det enskilda fallet om brottet har varit av sådan karaktär att det i sig bör kunna läggas till grund för ett beslut om utvisning. Det är en fråga för rättstillämpningen att i

övrigt utmejsla de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen. (Se a. prop. s. 36 f. och s. 124).

En enhetlig straffvärdegräns oberoende av återfallsrisk

Som konstaterats i avsnitt 6.2 har 2022 års skärpningar av utvisningsregelverket fått ett visst genomslag i domstolarnas praxis. I utredningens uppdrag ingår emellertid att se över regelverket i skärpande riktning. Regelverket ska vara tydligt, effektivt och förutsebart samt, framför allt, skarpare i syfte att *leda till betydligt fler utvisningar* än vad som sker i dag.

Som nyss nämnts gäller att om brottet har ett straffvärde om fängelse i minst sex månader är brottet utvisningsgrundande. Denna reglering framstår som tydlig och förutsebar. Om brottet inte når upp till ett straffvärde om fängelse i sex månader (och återfallsrisk saknas) är det i stället fråga om en bedömning i det enskilda fallet om brottet har varit av sådan karaktär att det i sig bör kunna läggas till grund för ett beslut om utvisning. Även om regelverket ger möjligheter till en nyanserad bedömning framstår det i denna del varken som tydligt eller förutsebart (jfr SOU 2021:61 s. 199). Precis som det anges i förarbetena är det en fråga för rättstillämpningen att utmejsla de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av brottets karaktär, utöver de riktmärken som angetts i förarbetena.

De omständigheter som nämns i förarbetena för att bedöma om brottets karaktär ger anledning till utvisning och som redovisats ovan, är i huvudsak sådana omständigheter som ska beaktas av domstolen vid straffvärdebedömningen (se 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken). En noggrann och nyanserad straffvärdebedömning i det enskilda fallet ska alltid ske i samband med att straffet bestäms (se avsnitt 6.5.1). Det framstår därmed som både mer förutsebart och rimligt att domstolen i samtliga fall utgår från straffvärdebedömningen för att bedöma om brottet är utvisningsgrundande, i stället för att i vissa fall göra ytterligare en bedömning av brottets karaktär. Utredningen anser därför att en enhetlig straffvärdegräns bör införas för när utvisning ska kunna ske.

De omständigheter som enligt förarbetena ska beaktas vid den nuvarande bedömningen av brottets karaktär och som inte uttryckligen ska beaktas vid domstolens straffvärdebedömning enligt

29 kap. 1–3 §§ brottsbalken, såsom att brottet riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse, bör i stället beaktas när den enhetliga straffvärdegränsen bestäms (se nedan).

I detta sammanhang bör nämnas att det i utredningens uppdrag också ingår att föreslå att åklagare ska ges en skyldighet att yrka på utvisning när utlänningar är åtalade för brott som är utvisningsgrundande. En enhetlig straffvärdegräns är väsentlig även ur det perspektivet, eftersom en sådan underlättar utredande myndigheters hantering av frågan om utvisning. Om åklagaren gör bedömningen att brottsligheten minst motsvarar den angivna straffvärdegränsen, ska ett yrkande om utvisning som utgångspunkt framställas (se vidare kapitel 8).

Allmänna utgångspunkter vid en enhetlig straffvärdegräns

När en enhetlig straffvärdegräns bestäms bör ett flertal förhållanden beaktas.

Utgångspunkten enligt direktiven är att *brott ska vara utvisningsgrundande i betydligt högre utsträckning än i dag*, samtidigt som kraven på bland annat proportionalitet och rättssäkerhet ska beaktas när förslagen tas fram. Av direktiven framgår vidare att allvarlig våldsbrottslighet, framför allt genom skjutningar och sprängningar inom den kriminella miljön, är ett växande och mycket stort problem. Även andra allvarliga brott är vanligt förekommande i de kriminella miljöerna och driver brottsutvecklingen, däribland ekonomisk brottslighet och narkotikabrott (se dir. 2024:42 s. 2).

Beskrivningen i direktiven av samhällsutvecklingen och utvecklingen i de kriminella miljöerna får stöd av ett flertal rapporter och har också beskrivits i ett flertal andra lagstiftningsärenden.⁸⁴ Av en rapport från Brottsförebyggande rådet framgår exempelvis att bedrägeri är ett av de vanligaste brotten i Sverige och att bedrägeri-

⁸⁴ Se t.ex. prop. 2023/24:144 s. 211, prop. 2023/24:33 s. 15 ff. samt SOU 2024:55, kapitel 3. Se även Brå, *Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde*, rapport 2023:13; Brå, *Ekonomisk brottslighet. Kriminalpolitik, brottsutveckling och brottsbekämpning från 1980-talet till i dag*, 2023 och Brå, *Narkotikamarknader. En studie av smuggling, gatuförsäljning, internethandel och köpare*, rapport 2021:10.

erna medför stora brottsvinster som många gånger går till organiserad brottslighet.⁸⁵

Mot bakgrund av den ovan beskrivna samhällsutvecklingen bedömer också utredningen att det är angeläget att det finns bättre möjligheter för utvisning vid brottslighet som driver brottsutvecklingen i de kriminella miljöerna, men även när brott begås i andra sammanhang (jfr a. dir. s. 2).

Med beaktande av dessa utgångspunkter bör en generellt tillämplig straffvärdegräns å ena sidan inte sättas för högt eftersom en sådan gräns riskerar att utesluta beslut om utvisning i sådana fall där utvisning framstår som befogat. I stället för att brottsligheten redan i utgångsläget diskvalificerar sig som utvisningsgrundande, bör de fall där utvisning framstår som en alltför ingripande åtgärd i stället sorteras bort vid avvägningen mot den enskildes och andra motstående intressen. Då skapas förutsättningar för en mer nyanserad bedömning, där samtliga omständigheter av betydelse för utvisningsfrågan kan få fullt genomslag (se vidare avsnitt 6.5.6). Å andra sidan bör straffvärdegränsen inte sättas så lågt att kravet på att brottet ska vara av visst allvar förlorar sin innebörd. För att uppfylla direktivens krav på att brott ska vara utvisningsgrundande i *betydligt* högre utsträckning än i dag måste en sänkning av straffvärdegränsen, dvs. från nuvarande nivå, emellertid *vara av viss omfattning för att kunna leda till en sådan effekt*.

Särskilt fokus bör också läggas på att det ska finnas förutsättningar för utvisning vid brott som innefattar ett allvarligt angrepp på någons liv, hälsa, frihet eller frid eller annars utgör en påtaglig integritetskränkning. Detsamma gäller brott som skadar rättsordningen eller andra särskilt skyddsvärda samhällsintressen.

Däremot ser utredningen inget hinder mot att gränsen suddas ut mot de fall där utvisning i dag kan ske på grund av återfallsrisk (jfr prop. 2021/22:224 s. 35). Det framstår snarare som rimligt att den skevhet som regelverket i detta avseende kan anses innefatta trots 2022 års lagändringar utmönstras i sin helhet (jfr ovan samt a. prop. s. 34 och avsnitt 3.6.2).

⁸⁵ Se Brå, *Bedrägerier mot privatpersoner. De förebyggande åtgärdernas träffsäkerhet*, Rapport 2023:11, s. 2.

Straffvärdegränsen bör sänkas och motsvara fängelseminimum

Mot bakgrund av nyss nämnda utgångspunkter för en enhetlig straffvärdegräns gör utredningen följande överväganden.

Utredningen har tidigare gjort bedömningen att det fortfarande bör krävas att utlännningen döms till en påföljd som är strängare än böter för att utvisning ska få ske (se avsnitt 6.5.1).

Ett angränsande alternativ är därmed att stanna vid denna nivå och endast kräva att *påföljden som döms ut är strängare än böter* för att utvisning ska kunna ske, dvs. när brottsligheten i praktiken har ett straffmättningsvärde som minst motsvarar fängelseminimum. Av 26 kap. 1 § brottsbalken följer att fängelseminimum är 14 dagars fängelse.⁸⁶

Det kan argumenteras för att en straffvärdegräns som motsvarar fängelseminimum i många fall kan framstå som alltför onyanserad eftersom mindre allvarliga gärningar av vitt skilda slag då omfattas av utvisningsregleringen.

Ett beslut om utvisning på grund av brott innefattar, som ovan nämnts, alltid en intresseavvägning mellan samhällets intresse av att kunna avlägsna utlännningar som saknar vilja eller förmåga att följa svenska lagar och den enskildes intresse av att få stanna i landet. Reglerna om utvisning på grund av brott måste eftersträva att en balans uppnås mellan dessa motstående intressen.

Även om regelverket skärps måste det alltså även i fortsättningen finnas en rimlig proportion mellan brottet och de rättsverkningar som brottet får för den enskilde. Eftersom en utlännings grund för vistelse i Sverige kan variera kraftigt – från en olaglig vistelse till en långvarig laglig vistelse med permanent uppehållstillstånd – är utredningens bedömning att *en sådan rimlig proportion bäst kan uppnås om den nedersta straffvärdegränsen för utvisning sätts vid fängelseminimum*. Detta eftersom utvisningsregelverket måste kunna ta om hand både den som lagligen vistas i Sverige och som har anknytning hit, och den som saknar rätt att uppehålla sig här. Det framstår exempelvis inte som särskilt anmärkningsvärt att anföra att en utlännings som saknar rätt att vistas i Sverige i allmänhet inte bör få stanna här, och särskilt inte om personen också begår

⁸⁶ Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet har föreslagit att fängelseminimum i stället ska motsvara 30 dagars fängelse, samtidigt som dagsböter ska kunna dömas ut i visst högre antal än i dag (se SOU 2024:48). Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

brott. Redan i dag gäller att en vistelse som skett olovligen inte ska medföra ett skydd mot utvisning (se prop. 2021/22:224 s. 125). En utlänning som saknar laglig rätt att vistas i Sverige och som exempelvis döms för misshandel, olaga hot, bedrägeri, narkotikabrott eller grovt rattfylleri till ett kort fängelsestraff eller annan alternativ påföljd strängare än böter, bör alltså kunna utvisas i brottmålsprocessen även om det inte finns en risk för återfall i brott. Det nuvarande regelverket om utvisning på grund av brott möjliggör dock inte detta, eftersom det som utgångspunkt krävs ett straffvärde om minst sex månaders fängelse eller en risk för återfall i brott.

Genom att sänka straffvärdegränsen till fängelseminimum *möjliggörs alltså nyanserade och välavvägda bedömningar i samtliga fall*, där hänsyn till *den enskildes rätt och intresse av att stanna i Sverige kan beaktas fullt ut*. I detta sammanhang bör även påpekas att Europadomstolen i sin praxis gör skillnad på utlänningar som har laglig rätt att vistas i landet, och sådana som saknar sådan rätt (se avsnitt 3.4.4 med där gjorda rättsfallshänvisningar). Den svenska lagstiftningen bör utformas så att den ger utrymme för motsvarande bedömningar.

Genom att sänka straffvärdegränsen till fängelseminimum synes regleringen om utvisning på grund av brott också korrespondera bättre med det migrationsrättsliga systemet, som i dag möjliggör utvisning vid mindre allvarlig brottslighet.⁸⁷

En sänkt straffvärdegräns från fängelse i minst sex månader till fängelseminimum bedöms även uppfylla utredningens uppdrag, dvs. att regelverket ska skärpas så att brott *är utvisningsgrundande i betydligt högre utsträckning* än i dag och vid *påtagligt lägre straffvärden* (se dir. 2024:42 s. 4). I detta sammanhang kan nämnas att utredningen även har övervägt att föreslå en straffvärdegräns som ligger mellan den nuvarande straffvärdegränsen om fängelse i minst sex månader och fängelseminimum, såsom en straffvärdegräns om fängelse i tre månader. En sådan sänkning bedöms dock inte uppfylla uppdraget i denna del, eftersom flertalet brott på en sådan nivå redan träffas av de nuvarande bestämmelserna om utvisning på grund av brottets karaktär eller utifrån risken för återfall i brott.

Som tidigare nämnts ingår det i utredningens uppdrag att föreslå att åklagare ska ges en skyldighet att yrka på utvisning när utlänningar

⁸⁷ Se avsnitt 6.5.1. Jfr även SOU 2025:33 där det föreslås skärpta och tydligare krav på vandel för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas och behållas. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

åtalas för brott som är utvisningsgrundande (se avsnitt 8.4). Nivån på straffvärdegränsen är därmed avgörande för omfattningen av en sådan plikt, särskilt eftersom det också ingår i utredningens uppdrag att föreslå att allmän domstol inte längre ska pröva frågan om verkställighetshinder (se kapitel 7). Hinder mot verkställighet kommer alltså inte längre att utgöra ett skäl för åklagare att inte framställa ett yrkande om utvisning.

Om straffvärdenivån sätts så lågt som vid fängelseminimum riskerar emellertid arbetsbördan för polis, åklagare, allmänna domstolar, offentliga försvarare, hindersprövande och verkställande myndigheter samt migrationsdomstolarna att öka markant och systemet stressas på ett sätt som kan ifrågasättas som rimligt. Av statistik som redovisats i avsnitt 6.2.2 framgår att det i genomsnitt meddelades knappt 7 900 domslut per år i tingsrätt mot utländska medborgare under 2020–2023 med en påföljd strängare än böter. För 2023 var siffran knappt 8 500 domslut. Om straffvärdegränsen sätts vid fängelseminimum, kan frågan om utvisning komma att aktualiseras i allmän domstol i avsevärt fler fall än i dag. Utredningens sammantagna uppskattning, som dock är förenad med ett flertal osäkerhetsfaktorer, är att utvisningsfrågan kan komma att aktualiseras i ytterligare cirka 5 000 fall årligen om straffvärdegränsen sänks till fängelseminimum (se vidare avsnitt 8.4 och 12.3.1). Detta skulle innebära en mycket stor ökning jämfört med dagens nivåer (1 078 yrkanden om utvisning framställdes i tingsrätt under 2024). För att kunna uppnå det bakomliggande syftet med utredningens uppdrag i denna del, dvs. en påtagligt skärpt utvisningsreglering, bedömer utredningen att dessa följder kan motiveras och därmed får accepteras (jfr dock kapitel 5).

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår utredningen att utvisning alltså ska kunna ske om påföljden som döms ut är strängare än böter. I praktiken innebär detta att brottsligheten då har ett straffmättningsvärde som minst motsvarar fängelseminimum.

Innebörden av en sänkt straffvärdegräns

I enlighet med ovan föreslår utredningen att utvisning på grund av brott ska kunna ske *så snart påföljden är strängare än böter*.

Detta innebär att brottet, eller minst ett av brotten vid flerfaldig brottslighet, har ett straffvärde på fängelsenivå och att straffmätningen också leder till att domstolen dömer ut en påföljd som är strängare än böter. Med straffvärde avses resultatet av den bedömning som domstolen ska göra inom ramen för tillämplig straffskala enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken. Med straffmätning avses det reducerade värde som domstolen kan komma fram till efter beaktande av den tilltalades ungdom eller billighetsskäl i 29 kap. 5 eller 5 a §§ brottsbalken, och som i vissa särskilda fall kan leda till att domstolen dömer ut ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet (se 29 kap. 5 § andra stycket, 29 kap. 5 a § tredje stycket och 29 kap. 7 § första stycket brottsbalken⁸⁸). I vissa situationer kan resultatet av domstolens straffmätning alltså leda till att påföljden bestäms till böter trots att brottsligheten har ett straffvärde på fängelsenivå. Eftersom *valet av påföljd utgår från straffmätningen*, innebär förslaget att brottslighetens straffvärde inte på samma sätt som tidigare är avgörande för om utvisning kan ske (jfr prop. 2021/22:224 s. 35 f. och s. 124). Det avgörande för om utvisning kan ske är i stället *att den utdömda påföljden är strängare än böter*, vilket innebär att brottsligheten har ett straffmätningssvärde (och ett straffvärde) som minst motsvarar fängelseminimum. Brottsligheten är alltså utvisningsgrundande om påföljden som döms ut är strängare än böter.

Precis som i dag ska utvisning vara möjligt när en frihetsberövande eller en icke frihetsberövande påföljd döms ut. När det i ett enskilt fall är fråga om en påföljd som kan aktualiseras både när brottet ligger på fängelsenivå och på bötesnivå, exempelvis vid ungdomsvård eller ungdomstjänst, bör påföljden – precis som i dag – anses strängare än böter endast när den påföljd som skulle ha valts om inte den alternativa påföljden stått till buds är av sådan svårhet att den inte kan stanna vid böter (se a. prop. s. 123). Brottsligheten

⁸⁸ I SOU 2024:39 föreslås att den s.k. ungdomsrabatten för lagöverträdare i åldrarna 18–20 år avskaffas och att ungdomsrabatten för lagöverträdare i åldrarna 15–17 år förändras. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet. Straffreformutredningen (Ju 2023:14) har vidare fått i uppdrag att i allmänhet se över bestämmelserna om straffmätning och billighetsskäl. Uppdraget ska redovisas senast den 30 maj 2025.

har ju i ett sådant fall bedömts ha ett straffmättningsvärde som minst motsvarar fängelseminimum.

Genom den föreslagna straffvärdegränsen kommer brottslighet såsom allvarliga fall av våldsbrott, sexualbrott, narkotikabrott och vapenbrott även fortsättningsvis att omfattas av bestämmelsen om utvisning. Vidare kommer den brottslighet som i dagsläget omfattas av reglerna om utvisning på grund av brott även i fortsättningen att vara utvisningsgrundande, dvs. brott med ett straffvärde om minst sex månaders fängelse samt gärningar med ett lägre straffvärde men som på grund av brottets karaktär omfattas av den nuvarande regleringen (se a. prop. s. 35).

Därutöver kommer ytterligare brottslighet att omfattas. Det gäller exempelvis brott såsom misshandel, olaga hot, utpressning, sexualbrott, grovt rattfylleri, förmögenhetsbrott såsom stöld och bedrägeri, penningtvättsbrott, narkotikabrott och brott mot lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, som är sådana att straffmättningsvärdet minst motsvarar fängelseminimum – och detta oavsett om det finns en risk för återfall. Dessutom kommer brott med motsvarande straffmättningsvärde som riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse att omfattas, såsom våld och hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, mened och sabotage mot blåljusverksamhet.

Brottslighet som träffas av straffskärpningar kommer också att omfattas av utvisningsregelverket i större utsträckning än tidigare. Så blir exempelvis resultatet av den straffskärpning som utredningen föreslår i avsnitt 10.4.3 avseende brottet olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud (20 kap. 2 § utlänningslagen).

Med den nu föreslagna straffvärdegränsen kommer de typer av brott inom de kriminella miljöerna som driver brottsutvecklingen framåt, såsom narkotikabrott och förmögenhetsbrott, i betydligt större utsträckning än tidigare att omfattas av utvisningsregelverket.

I teorin kommer även vissa brott som rubriceras som ringa omfattas av en sådan sänkt gräns, eftersom ett flertal straffskalor är utformade på sådant sätt att påföljden vid ringa brottslighet är böter eller fängelse i högst sex månader. Detta gäller exempelvis ringa fall av misshandel respektive ringa utpressning. Denna typ av brottslighet leder i de allra flesta fall dock till böter (jfr NJA 2017 s. 1129 samt Borgeke & Forsgren (2021), s. 189) och kommer i allmänhet

därför inte att vara utvisningsgrundande, trots en sänkt straffvärdegräns.

En straffvärdegräns som motsvarar fängelseminimum utesluter därmed den brottslighet som endast föranlett böter, men innebär samtidigt att vanligt förekommande fall av brottslighet med ett straffvärde kring fängelseminimum blir utvisningsgrundande oavsett risken för återfall. Om utvisning också kommer att beslutas vid denna typ av brottslighet, beror emellertid alltid på den intresseavvägning som domstolen ska göra av skälen för och emot utvisning i det enskilda fallet (se avsnitt 6.5.5 och 6.5.6). I allmänhet bör dock gälla att en person som har svag anknytning till Sverige eller endast vistas här tillfälligt eller olagligt, ska utvisas även vid denna typ av brottslighet.

Mot bakgrund av samtliga nu redovisade överväganden föreslår utredningen alltså att utvisning ska kunna ske om påföljden är strängare än böter. Av detta följer att de nuvarande kraven i 8 a kap. 1 § utlänningslagen avseende brottets karaktär och risken för återfall i brott inte längre behövs som självständiga grunder för utvisning. Dessa omständigheter bör dock – precis som brottslighetens straffvärde – beaktas vid avvägningen av skälen för och emot utvisning (se avsnitt 6.5.6). Brottskets karaktär bör vidare, precis som i dag, kunna beaktas när återreseförbudets längd bestäms (se vidare avsnitt 3.6.3 och 6.7).

6.5.4 Utvisning vid talan om undanröjande av påföljd

Förslag: Utvisning ska kunna ske när åklagare för talan om undanröjande av samtliga typer av tidigare utdömd påföljd, så vida förutsättningarna för utvisning i övrigt är uppfyllda.

Bedömning: Precis som i dag bör utvisning kunna ske när åklagare för talan om undanröjande av en villkorlig dom eller en skyddstillsyn.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Nuvarande reglering – utvisning i samband med undanröjande av villkorlig dom eller skyddstillsyn

Enligt 8 a kap. 1 § första stycket utlänningslagen kan domstolen besluta om utvisning när domstolen på talan av åklagare undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningsen tidigare har dömts till och dömer till en annan påföljd, vanligen ett fängelsestraff (se 27 kap. 6 §, 28 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken samt prop. 2021/22:224 s. 123 med där gjorda hänvisningar).

På så vis möjliggörs beslut om utvisning när en utlänningsen missskött en tidigare utdömd icke frihetsberövande påföljd. En förutsättning för ett beslut om utvisning är dock även i dessa fall att de grundläggande kraven för utvisning enligt 8 a kap. är uppfyllda.

Det har inte kommit fram något behov att ändra möjligheterna till utvisning i dessa fall och utredningen föreslår därför ingen ändring i detta avseende.

Andra möjligheter till undanröjande av påföljd efter talan av åklagare

Med påföljd för brott avses straffen böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård (1 kap. 3 § brottsbalken).

I 32 kap. 1–3 a §§ brottsbalken regleras en form av överlämnande till särskild vård, dvs. de särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård, ungdomstjänst och ungdomsövervakning. Påföljderna kan, beroende på dess konkreta innehåll, användas i olika utsträckning när unga lagöverträdare döms för brottslighet med straffmättningsvärden upp till fängelse i vart fall ett år, dvs. även vid relativt allvarlig brottslighet.⁸⁹

⁸⁹ För en överblick av möjliga ungdomspåföljder vid olika straffmättningsvärden hänvisas till den så kallade påföljdstrappan för unga lagöverträdare; se Borgeke & Forsgren (2021), s. 559 samt jfr NJA 2022 s. 1071 med där gjorda hänvisningar. I SOU 2025:11 föreslås vissa ändringar av förutsättningarna för att tillämpa några av ungdomspåföljderna. I SOU 2024:39 föreslås vidare att den så kallade ungdomsreduktionen enligt 29 kap. 7 § brottsbalken ska minska för de yngsta lagöverträdarna, vilket kan komma att påverka utrymmet för att tillämpa ungdomspåföljderna. Betänkandena bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I 32 kap. 4 § brottsbalken finns regler om undanröjande av dessa ungdomspåföljder.⁹⁰ Av bestämmelsen framgår att om den dömden i väsentlig grad underlåter att göra vad som åligger hen enligt en föreskrift vid ungdomsvård om att hen ska följa ett ungdomskontrakt eller enligt en dom på ungdomstjänst eller ungdomsovervakning, får rätten på talan av åklagare undanröja en annan påföljd än böter som dömts ut för brottet och bestämma en ny påföljd för detta. I stället för att undanröja påföljden får dock rätten meddela den dömden en varning, om det är en tillräcklig åtgärd.

Av bestämmelsens andra stycke framgår att ett undanröjande också kan ske om den planerade vården eller åtgärderna inte kommer till stånd eller om dessa kommit att i väsentlig grad avvika från vad som planerats i kontraktet eller vårdplanen. Detsamma gäller om en dom på ungdomstjänst inte till väsentlig del kan fullgöras inom skälig tid eller, beträffande ungdomsovervakning, de föreskrivna åtgärderna enligt en verkställighetsplan inte kommer till stånd eller åtgärderna kommit att i väsentlig grad avvika från vad som föreskrivits i verkställighetsplanen.

Om det bedöms vara en tillräcklig åtgärd får åklagaren i stället för att väcka talan om undanröjande av en ungdomspåföljd meddela den unge en varning (se 30 b § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

En annan form av överlämnande till särskild vård regleras i 31 kap. 2 § brottsbalken. Enligt den bestämmelsen kan en domstol som påföljd för brott överlämna åt bland annat socialnämnden att föranstalta om behövlig vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Om det för brottet är stadgat strängare straff än fängelse i ett år, får ett sådant överlämnande dock endast ske om det finns särskilda skäl. Av 38 kap. 2 § brottsbalken följer att en påföljd enligt 31 kap. 2 § får undanröjas efter ansökan av åklagare, om vården inte kan anordnas. Domstolen har då att döma till annan påföljd för brottet.

Enligt 38 kap. 2 a § brottsbalken kan en åklagare också föra talan om undanröjande av utdömd påföljd om det av domen framgår att det vid straffmätningen eller valet av påföljd särskilt beaktats att

⁹⁰ I SOU 2025:11 föreslås en delvis annan formulering av bestämmelsen samt att denna skärps, på så sätt att det vid ungdomsvård och ungdomstjänst inte längre ska krävas att det är fråga om en väsentlig grad av underlåtenhet innan undanröjande eller varning ska komma i fråga. I stället ska det räcka med att den dömden missköter påföljden. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

den tilltalade till följd av brottet kan komma att drabbas av avskedande eller uppsägning från arbetsanställning, och antagandet om detta sedan visat sig felaktigt. I ett sådant fall ska domstolen bestämma en ny påföljd. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas bara om domstolens antagande i fråga om den arbetsrättsliga följden vid det första tillfället kan förutsättas ha haft stor betydelse för påföljdsbestämningen eller straffmätningen. Bestämmelsen avses alltså tillämpas endast i sådana undantagsfall då det skulle framstå som närmast stötande för den allmänna rättskänslan, om den gamla på-följden fick bestå (prop. 1987/88:120 s. 111 f.).

Utökade möjligheter att besluta om utvisning vid talan om undanröjande av utdömd påföljd

I linje med uppdraget att i allmänhet utöka möjligheterna till utvisning på grund av brott anser utredningen att det bör införas en möjlighet att besluta om utvisning även när åklagare för talan om undanröjande av andra typer av utdömda påföljder än villkorlig dom och skyddstillsyn. Detta gäller inte minst de påföljder som innebär överlämnande till särskild vård enligt 32 kap. brottsbalken. Skälen för utredningens ställningstagande är följande.

Som tidigare har redovisats kan utvisning på grund av brott beslutas inte bara vid frihetsberövande påföljder utan även vid icke frihetsberövande påföljder. I konsekvens med utredningens förslag om att en åklagare ska vara skyldig att framställa ett yrkande om utvisning när brottet är utvisningsgrundande, dvs. när påföljden bedöms bli strängare än böter (se avsnitt 6.5.3 och 8.4), finns det skäl att reglera att frågan om utvisning ska aktualiseras vid alla typer av talan om undanröjande som leder till en sådan påföljd, och inte enbart vid undanröjande av villkorlig dom eller skyddstillsyn. Detta gör sig framför allt gällande vid undanröjande av påföljder som avser överlämnande till särskild vård, såsom en ungdomspåföljd. Detta eftersom sådana påföljder kan tillämpas även vid relativt höga straffmätningvärden på fängelsenivå och vid återfall i brott, varvid brottslighetens allvar och risken för återfall i brott kan tala för utvisning med viss styrka.

Behovet av den föreslagna ändringen i ett ungdomsmål, där den tilltalade är utlänning, kan exemplifieras enligt följande. Under förutsättning att åklagaren bedömer att påföljden kommer att bli

strängare än böter kommer åklagaren, enligt utredningens förslag i avsnitt 8.4, att som utgångspunkt ha framställt ett yrkande om utvisning i det ursprungliga målet. Vid valet av påföljd är det troligt att domstolen – med beaktande av brottslighetens allvar, den unges personliga förhållanden och vad som gäller för respektive påföljd – bedömer att påföljden ska bestämmas till en ungdomspåföljd (så vida brottsligheten inte leder till böter alternativt är så pass allvarlig att en ungdomspåföljd är utesluten). Mot bakgrund av påföljdsvalet och/eller den intresseavvägning som alltid ska göras vid bedömning av frågan om utvisning (se avsnitt 6.5.5 och 6.5.6) kan domstolen i vissa fall emellertid komma att avslå yrkandet om utvisning – trots att den unge kanske döms för relativt allvarlig brottslighet. Även om det inte finns något som hindrar att domstolen beslutar om utvisning vid icke frihetsberövande påföljder som innefattar viss vård eller behandling – såsom vid skyddstillsyn, ungdomsvård eller ungdomsövervakning – lär det inte alltid ske. Detta dels på grund av att behandlingen ofta syftar till rehabilitering och en återanpassning till samhället, dels på grund av att den unge ofta har viss anknytning till Sverige för att en sådan påföljd ska komma i fråga.⁹¹

Om den utdömda påföljden inte kommer till stånd eller den dömde missköter påföljden på sådant sätt att det finns skäl för åklagaren att föra talan om undanröjande, varvid domstolen om förutsättningarna är uppfyllda ska bestämma en ny – ofta annan – påföljd än den tidigare, bör frågan om utvisning dock åter kunna aktualiseras. Motsvarande bör också, precis som i dag, gälla om frågan om utvisning av någon anledning inte prövats i det ursprungliga målet.

Att frågan om utvisning aktualiseras i mål om undanröjande av utdömd påföljd är särskilt relevant i de fall då den dömde fått en ungdomspåföljd men inte längre är ungdom vid tidpunkten för undanröjandet. Även i andra fall kan dock förutsättningarna ha ändrats på sådant sätt att det är relevant att pröva frågan om utvisning, exempelvis kan utlänningens anknytning till och etablering i Sverige ha förändrats sedan skuldfrågan prövades. Även om förutsättningarna inte har ändrats bör frågan om utvisning kunna aktualiseras i mål om undanröjande av utdömd påföljd, så vida brottsligheten är

⁹¹ Se Borgeke & Forsgren (2021) s. 553 ff. Se även tillgänglig statistik som tyder på att utvisning mycket sällan beslutas i samband med annan "vårdpåföljd" än rättspsykiatrisk vård (se avsnitt 6.2.2 och Brå, bilaga 2, tabell 7 och 8 samt SOU 2021:61 s. 175 f.).

sådan att den nya påföljden bedöms bli strängare än böter (jfr avsnitt 6.5.4 och 8.4).

Det är också betydelsefullt för möjligheten att kunna verkställa den nya påföljden utomlands, att frågan om utvisning prövas i målet om undanröjande (se avsnitt 8.4). Om frågan om utvisning prövas i samband med den nya påföljdsbestämningen synes också likhetsprincipen – utländska medborgare emellan – bättre kunna upprätthållas. Som vanligt är det dock intresseavvägningen i det enskilda fallet som slutligen avgör om utvisningsyrkandet kommer bifallas eller avslås i samband med den nya påföljdsbestämningen. Om den tilltalade fortfarande är underårig ska barnets bästa beaktas, utredas och motiveras (se avsnitt 3.4.3).

Den påföljd som innebär överlämnande till särskild vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall lär numera användas mycket sällan men innebär ändå, när den väl används, att ett undanröjande kan ske när förutsättningarna för det är uppfyllda (38 kap. 2 § brottsbalken). Av samma skäl som anförts ovan bör utvisningsfrågan kunna aktualiseras i samband med den nya påföljdsbestämningen i dessa fall. Även den påföljden bör därför omfattas av den föreslagna regleringen.

Som ovan redovisats kan en åklagare enligt 38 kap. 2 a § brottsbalken också föra talan om undanröjande av utdömd påföljd om det av domen framgår att det vid straffmätningen eller valet av påföljd särskilt beaktats att den tilltalade till följd av brottet kan komma att drabbas av avskedande eller uppsägning från arbetsanställning, och antagandet om detta sedan visat sig felaktigt. I ett sådant fall ska domstolen bestämma en ny påföljd. Denna bestämmelse, som i enlighet med vad som angetts ovan lär användas sällan, är inte beroende av vilken påföljd som valts utan kan vara tillämplig vid alla typer av påföljder. Mot bakgrund av detta omfattar den föreslagna regleringen även den situationen att åklagaren för talan om undanröjande av påföljd på denna grund, varvid frågan om utvisning bör kunna aktualiseras i samband med den nya påföljdsbestämningen.

Påföljden överlämnande till rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § brottsbalken regleras bland annat i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. I dessa lagar regleras också hur och när vården kan upphöra. Mot bakgrund av detta är det inte föreskrivet att åklagare kan väcka talan om undanröjande av rättspsykiatrisk vård. Det saknas därmed

förutsättningar att låta en sådan påföljd omfattas av den föreslagna regleringen. Det bör dock noteras att det i allmänhet inte finns något hinder mot att domstolen beslutar om utvisning samtidigt som påföljden bestäms till rättspsykiatrisk vård. Verkställighet av ett sådant beslut är också särskilt reglerat i nyss nämnda lagar. Av tillgänglig statistik framgår att domstolar i viss utsträckning också beslutar om utvisning i samband med att påföljden bestäms till rättspsykiatrisk vård (se Brå, bilaga 2, tabell 7 och 8).

Precis som att ett undanröjande av tidigare utdömd påföljd inte utgör något hinder i rättskraftshänseende för att bestämma en ny påföljd, torde frågan om utvisning kunna aktualiseras i samband med undanröjande av tidigare utdömd påföljd (se 30 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken samt jfr RH 2021:34). Så har även varit fallet sedan länge vid undanröjande av villkorlig dom och skydds-tillsyn. Förhållandet föranledde inte heller någon ändring i samband med 2022 års lagändringar, oaktat att utvisning inte längre utgör en strafflindrande omständighet.

Mot bakgrund av det ovan nämnda föreslår utredningen att utvisning, precis som i dag, ska kunna beslutas när åklagare för talan om undanröjande av en villkorlig dom eller skyddstillsyn men också vid övriga typer av talan om undanröjande av utdömd påföljd, så vida domstolen bestämmer en påföljd strängare än böter och förutsättningar för utvisning i övrigt är uppfyllda.

Vid den nya påföljdsbestämningen har domstolen att välja påföljd inom ramarna för vad som gäller enligt bestämmelserna om undanröjande av respektive påföljd (se 27 kap. 6 §, 28 kap. 9 §, 32 kap. 4 § samt 38 kap. 2 och 2 a §§ brottsbalken). I vissa fall har domstolen därvid att bestämma en annan påföljd än den tidigare, medan domstolen i andra fall kan bestämma samma typ av påföljd men med annat innehåll. Den nuvarande formuleringen i 8 a kap. 1 § första stycket utlänningslagen om att domstolen som förutsättning för att kunna besluta om utvisning ska bestämma en *annan* påföljd vid undanröjandet, bör därmed tas bort.

Förslaget innebär alltså att frågan om utvisning ska kunna prövas efter yrkande i samband med åklagares talan om undanröjande av

- villkorlig dom,
- skyddstillsyn,
- ungdomstjänst,

- ungdomsvård,
- ungdomsövervakning,
- överlämnande till särskild vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall, och
- en påföljd där det i domen särskilt beaktats att den tilltalade till följd av brottet kan komma att drabbas av avskedande eller uppsägning från arbetsanställning, och antagandet om detta varit felaktigt.

Det bör noteras att förslaget avser talan om undanröjande av utdömd påföljd som förs i särskild ordning av åklagare, och inte den typ av undanröjande som domstol kan besluta om i samband med ny påföljdsbestämning efter tidigare dom enligt 34 kap. brottsbalken (jfr 8 a kap. 9 § utlänningslagen, som beskrivs i avsnitt 3.6.6).

6.5.5 Avvägningen av skälen för och emot utvisning ska ske på en skärpt nivå

Förslag: Avvägningen av skälen för och emot utvisning ska ske på en nivå som innebär att inte mer hänsyn tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden. Utvisning ska ske i samtliga fall där åtgärden bedöms proportionerlig i förhållande till dessa åtaganden.

I detta avsnitt diskuteras vilken nivå som avvägningen av skälen för och emot utvisning ska motsvara. I avsnitt 6.5.6 diskuteras de bedömningskriterier som ska ingå i intresseavvägningen.

Skälen för utredningens förslag

Intresseavvägningen ska utgöra en omsorgsfull och fullständig bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall

Enligt nuvarande reglering ska domstolen, vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen, ta hänsyn till *utlänningens anknytning till Sverige*. Det ska då särskilt be-

aktas 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 § utlänningslagen).

Bestämmelsen reglerar den helhetsbedömning och den avvägning som domstolen ska göra mellan skälen som talar för och emot utvisning i det enskilda fallet. Regleringen bygger på tanken att en utvisning utgör ett större ingrepp för den som har rotat sig i Sverige än den som inte har utvecklat några starkare bindningar hit. Därför ska frågan om utvisning prövas mot den olägenhet som åtgärden innebär för utlänningen och hens familj. Ju större anknytning till landet, desto allvarligare måste brottsligheten vara för att utvisning ska ske. Bestämmelsen ger uttryck för principen att det måste finnas en rimlig proportion mellan brottet och de konsekvenser som detta får för den enskilde eller något annat motstående intresse (se prop. 1993/94:159 s. 15 f. och prop. 2021/22:224 s. 39 och s. 41).

Ett beslut om utvisning på grund av brott kan, om utlänningen har familj i Sverige eller annars har etablerat sig här, innebära ett ingrepp i utlänningens privat- och/eller familjeliv. Vid den avvägning som ska ske enligt 2 § ska domstolen då även beakta artikel 8 i Europakonventionen och, när unionsrätten är tillämplig, motsvarande bestämmelse i EU:s rättighetsstadga. Om ett barn berörs av åtgärden ska även barnets rättigheter enligt barnkonventionen beaktas vid prövningen.

Enligt direktiven ska utredningen analysera och föreslå hur bestämmelserna om avvägningen mellan skälen för och emot utvisning bör vara utformade så att inte mer hänsyn tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt internationella åtaganden (dir. 2024:42 s. 4–5).

Frågan är vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden i detta avseende, dvs. i huvudsak enligt de åtaganden som följer av Europakonventionen, barnkonventionen och unionsrätten. Innebörden av dessa åtaganden beskrivs utförligt i avsnitt 3.4 och 3.5.

På en övergripande nivå kan innebörden av dessa åtaganden sammanfattas på så sätt att det krävs en omsorgsfull och fullständig bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall för att bedöma om ett beslut om utvisning är proportionerligt. Om ett barn på-

verkas av utvisningsbeslutet ska detta särskilt beaktas, utredas och bedömningen av barnets bästa motiveras.

Mot bakgrund av den grundläggande intentionen bakom dessa åtaganden och den rättspraxis som utvecklats, bedömer utredningen att det *på ett allmänt plan inte går att fastställa någon form av miniminivå för den intresseavvägning som ska göras* för att det ska stå klart att beslutet om utvisning är proportionerligt.

Det framgår i stället tydligt av Europadomstolens, EU-domstolens och nationell praxis att *det vid utvisning på grund av brott krävs en omsorgsfull och fullständig bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall där brottets art och svårhetsgrad vägs mot utlännings familjerelationer och övrig anknytning till landet* (se t.ex. Europadomstolens dom *Üner mot Nederländerna*, som redovisas i avsnitt 3.4.4, samt NJA 2024 s. 117 p. 45–57).

Denna utgångspunkt varken kan eller bör ändras. Det som kan tydliggöras är emellertid på vilken nivå intresseavvägningen ska ske.

Mer hänsyn ska inte tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden

Det svenska regelverket om utvisning på grund av brott har sedan länge innefattat materiella bestämmelser som medfört att den grundläggande ribban för utvisning varit hög – i vart fall relativt de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden. Som tidigare redovisats hindrar inte dessa åtaganden att Sverige fritt reglerar vilken nivå som ska gälla för utvisning av utlänningar som begått brott. Det som krävs är emellertid att ett beslut om utvisning i det enskilda fallet inte sker i strid med ett unionsrättsligt åtagande eller ett konventionsåtagande, såsom rätten till respekt för privat- eller familjelivet (se vidare avsnitt 3.4.4 och 3.5.1).

Före lagändringarna den 1 augusti 2022 gällde ett absolut förbud mot utvisning av den som kom till Sverige före 15 års ålder och som hade vistats här i mer än fem år när åtal väcktes (se avsnitt 3.6.5). Efter lagändringarna gäller ett lägre men ändå kvalificerat krav för denna grupp (se 8 a kap. 5 § utlänningslagen och vidare avsnitt 6.6.3).

Före lagändringarna gällde vidare att den som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes, eller som då varit bosatt här sedan minst fem år, endast

kunde utvisas på grund av brott om det fanns synnerliga skäl. Som allmän utgångspunkt gällde vidare att det krävdes ett straffvärde om minst ett års fängelse för att utvisning skulle få ske, så vida det inte fanns risk för återfall i brott (se avsnitt 3.3.1 och 3.6.5).

De strängare bestämmelser som infördes genom 2022 års lagändringar innebär bland annat att personer som tidigare omfattades av ett absolut förbud mot utvisning eller av kravet på synnerliga skäl lättare kan utvisas. Utredningens kartläggning av genomslaget av 2022 års lagändringar i domstolspraxis visar också att personer som tidigare omfattades av kravet på synnerliga skäl i flertalet fall nu också utvisats (se avsnitt 6.2.3). Lagändringen synes därmed ha fått genomslag. Vidare visar kartläggningen att personer som tidigare träffades av det absoluta förbudet mot utvisning, och som nu omfattas av den nya bestämmelsen i 8 a kap. 5 § utlänningslagen, utvisas i flertalet fall. Samtidigt framstår rättstillämpningen enligt den nyss nämnda bestämmelsen som något mer svårbedömd (se avsnitt 6.2.3). Som tidigare nämnts har Högsta domstolen dock meddelat prövningstillstånd i frågan om utvisning av personer som omfattas av bestämmelsen, varpå vägledning kan förväntas i närtid.⁹² Praxis från Europadomstolen är dock relativt tydlig; när utlänningslagen *lagligen* har vistats i mottagarlandet *sedan barndomen eller rentav fötts där*, måste det finnas *mycket starka skäl* för att rättfärdiga en utvisning. Motsvarande krav uppställs i allmänhet dock inte för personer som faller utanför denna kategori, exempelvis för den som kom till Sverige i senare delen av tonåren (se bl.a. Europadomstolens dom *Maslov mot Österrike*, 23 juni 2008 samt avsnitt 3.4.4).

På grund av det svenska regelverkets tidigare och till viss del nuvarande utformning *synes allmänna domstolar sällan ha behövt tangera den nedersta gränsen för när en utvisning kan anses proportionerlig enligt Sveriges internationella åtaganden* (jfr SvJT 2021 s. 893 f.). En logisk följd av att de allmänna kraven för utvisning sänks (jfr 2022 års lagändringar och förslagen i avsnitt 6.5.3) är att den förändringen också avspeglas i intresseavvägningen eftersom brottslighet med höga straffvärden i än större utsträckning än tidigare då utgör ett tungt vägande skäl för utvisning (jfr prop. 2021/22:224 s. 45). Dessutom var avsikten med 2022 års lagändringar att intresseavvägningen skulle stramas åt (se a. prop. s. 126 samt avsnitt 3.6.3).

⁹² Se Högsta domstolens mål B 2849–24 och B 7807–24 samt avsnitt 3.6.5.

En intresseavvägning sker utifrån de samlade omständigheterna i det enskilda fallet. Det är därför svårt att utifrån kartläggningen av domstolspraxis dra några allmänna slutsatser kring den nivå som svenska domstolars intresseavvägning motsvarar jämfört med den internationellt godtagbara miniminivån, och detta trots att domstolarna synes ha tillämpat den stramare intresseavvägning som 2022 års lagändringar syftade till (jfr avsnitt 6.2.2). Som ovan konstaterats har det tidigare svenska regelverket om utvisning på grund av brott dock innefattat materiella bestämmelser som medfört att den grundläggande ribban för utvisning varit hög – vilket till viss del kan ha avspeglat sig i proportionalitetsbedömningen.

Oavsett detta, och i syfte att utöka möjligheterna till utvisning på grund av brott, anser utredningen att det bör klargöras att *intresseavvägningen ska ske på en nivå som innebär att inte mer hänsyn tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden* (se författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen i 8 a kap. 1 § första stycket utlänningslagen). *Utvisning ska alltså ske i samtliga fall där åtgärden bedöms proportionerlig enligt dessa åtaganden.* Denna utgångspunkt bör gälla generellt.

Ett alternativ är dock att, likt i dansk rätt, i stället reglera att utvisning ska ske såvida det inte med säkerhet skulle strida mot de internationella förpliktelserna. I de situationer där de internationella förpliktelsernas räckvidd är osäker, är det alltså upp till de danska domstolarna att konkret bedöma om det inom ramen för dessa är möjligt att besluta om utvisning (se SOU 2021:61 s. 152 f. Jfr även 11 § i den numera upphävda lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige).

Det som talar för den danska modellen är att domstolen i vissa mer lättbedömda fall inte behöver utföra någon egentlig intresseavvägning. Det som talar emot en sådan modell är att domstolen måste göra en bedömning av de internationella förplikternas räckvidd för att bedöma om det krävs en intresseavvägning i det enskilda fallet i stället för att utifrån de konkreta omständigheter som domstolen ändå har för handen utföra intresseavvägningen. Mot bakgrund av detta framstår det som överflödigt att reglera att en intresseavvägning bara ska ske i vissa fall. I stället bör en intresseavvägning i varje enskilt fall ske på en nivå som innebär att inte mer hänsyn tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs en-

ligt Sveriges internationella åtaganden. En annan sak är att intresseavvägningen i vissa fall kan framstå som mer lättbedömd, exempelvis när diskrepansen är mycket stor mellan brottslighetens allvar och utlännings anknnytning till landet. I sådana fall torde det inte heller vara särskilt komplicerat för domstolen att motivera sitt beslut i utvisningsfrågan. Behovet av en särreglering för dessa mer lättbedömda fall, likt den danska modellen, framstår därför inte som särskilt övertygande. I stället ska intresseavvägningen i samtliga fall alltså ske på en nivå som innebär att inte mer hänsyn tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden.

I anslutning till detta förslag bör det framhållas att Europadomstolen på senare tid kommit att betona de nationella domstolarnas utrymme för att skönsmässigt bedöma om en utvisning utgör en proportionerlig inskränkning av privat- och familjelivet när en lagligen bosatt utlänning har gjort sig skyldig till brott. Om den nationella domstolen har gjort en noggrann avvägning mellan berörda intressen med tillämpning av de bedömningskriterier som följer av Europadomstolens praxis, måste det krävas starka skäl för att Europadomstolen ska ersätta den nationella domstolens bedömning med sin egen. Sådana skäl bör enligt Europadomstolen inte anses föreligga när den nationella domstolens slutsatser grundar sig på en allsidig omsorgsfull bedömning, och slutsatserna varken framstår som godtyckliga eller uppenbart orimliga (se avsnitt 3.4.4).

Så länge de svenska domstolarna noggrant och omsorgsfullt väger motstående intressen mot varandra och utförligt motiverar sina ställningstaganden i frågan om utvisning, bedömer utredningen alltså att det finns utrymme att låta intresseavvägningen ske på en skärpt nivå där Sveriges internationella åtaganden ytterst sätter gränsen.

En sådan reform kan inledningsvis medföra en delvis spretig praxis med svårigheter för allmän domstol att bedöma var den nedersta gränsen för proportionalitetsbedömningen går, och särskilt när straffvärdegränsen också sänks eftersom en inbyggd skyddsmarginal då försvinner (se avsnitt 6.5.3). Reformen skulle också kunna resultera i att allmän domstol inledningsvis "tar höjd" i sina bedömningar, trots den skärpta nivån på intresseavvägningen. Utredningen bedömer dock att dessa konsekvenser, precis som vid andra lagändringar, är av övergående natur och får accepteras för att uppnå

det eftersträvande syftet, dvs. att anpassa regelverket till den miniminivå som Sveriges internationella åtaganden kräver.

Det är tillräckligt att skälen för utvisning väger över skälen som talar emot för att utvisning ska ske

Enligt utredningens förslag ska utvisning enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen alltså ske om de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda *och* skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot. Intresseavvägningen ska vidare ske på en nivå som innebär att inte mer hänsyn tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden.

Vid intresseavvägningen kommer en helhetsbedömning i det enskilda fallet att avgöra vilken vikt som ska läggas vid de olika omständigheter som har betydelse för utvisningsfrågan och hur dessa ska vägas mot varandra. Om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot utvisning ska utvisning ske. Det bör alltså inte krävas att skälen för utvisning väger över med viss angiven styrka, utan domstolens uppgift är att pröva de omständigheter som kommit fram och bedöma om övervägande skäl talar för att utvisning ska ske (jfr NJA 2016 s. 719 p. 20 med där gjorda hänvisningar. Se vidare avsnitt 3.7.2 om domstolens utredningsskyldighet i utvisningsfrågan). Intresseavvägningen har i ett sådant fall resulterat i att det finns en rimlig proportion mellan brottet och de konsekvenser som detta får för den enskilde eller något annat relevant intresse.

För en beskrivning av utredningens överväganden avseende vilka kriterier som bör ingå i intresseavvägningen, se avsnitt 6.5.6.

Intresseavvägningen för vissa särskilda personkategorier

I 8 a kap. 4–7 §§ utlänningslagen finns särskilda bestämmelser om utvisning av personer som tillhör vissa personkategorier (se vidare avsnitt 3.6.5 och 6.6). I bestämmelserna som avser EES-medborgare och deras familjemedlemmar samt varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare finns det särskilda kriterier som ska beaktas vid intresseavvägningen och som gäller jämte bestämmelserna i 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen. Förslaget om en skärpt nivå på intresseavvägningen, som ovan redovisats, får genomslag även för de be-

dömningar som ska ske enligt de särskilda bestämmelserna. Med beaktande av vad som särskilt gäller för respektive personkategori, ska intresseavvägningen även i dessa fall alltså ske på en nivå som innebär att inte mer hänsyn tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden.

6.5.6 Intresseavvägningens bedömningskriterier

Förslag: Brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet ska tala för utvisning i större utsträckning än i dag. Av 8 a kap. 2 § utlänningslagen ska framgå vilka omständigheter som talar för respektive mot utvisning.

Bedömning: Vid bedömningen av om utvisning ska ske bör intresseavvägningen, precis som i dag, innefatta att väga brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet som skäl för utvisning mot relevanta omständigheter hänförliga till utlänningens person som skäl mot utvisning.

De nuvarande kriterierna för bedömningen av utlänningens anknytning till Sverige bör inte ändras. Om ett barn berörs av åtgärden ska barnets bästa särskilt beaktas, utredas och motiveras samt ges samma tyngd vid bedömningen som hittills.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Den nuvarande bestämmelsen om risk för fortsatt brottslighet som grund för utvisning

Av 8 a kap. 1 § första stycket 1 utlänningslagen framgår att utvisning får ske om gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet (se vidare avsnitt 3.6.2). När en domstol prövar frågan om det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet ska en bedömning alltså göras av sannolikheten för att den dömda kommer att begå ytterligare brott här i landet.

För att utvisning ska kunna ske med hänvisning till risken för återfall förutsätts att risken är konkret och det måste finnas ett

rimligt underlag för bedömningen. Vad som avses är inte enbart återfallsrisken inom den närmaste tiden utan även återfall som kan förväntas inom en längre tidsrymd (NJA 2019 s. 544 p. 11–12). Vidare behöver återfallsrisken inte avse sådan brottslighet som är likartad med den aktuella. Det är tillräckligt att omständigheterna tyder på en brottsbenägenhet i allmänhet (se prop. 1993/94:159 s. 12 och s. 33 samt prop. 2021/22:224 s. 32).

Ett antagande om risk för fortsatt brottslig verksamhet förutsätter i normalfallet att det framgår av registerutdrag eller på annat sätt att utlänningen dömts för brott, godkänt ett strafföreläggande eller fått en åtalsunderlåtelse vid åtminstone ett tidigare tillfälle.

Ibland kan dock omständigheterna redan vid den första lagföringen vara sådana att det är befogat att utgå från en återfallsrisk. Så kan till exempel vara fallet om utlänningen vid den första lagföringen döms för flera brott, inte minst om dessa är begångna i nära anslutning till utlänningsanskomst till Sverige. I rättspraxis har risk för återfall exempelvis ansetts föreligga i situationer när tidigare ostraffade personer gjort sig skyldiga till upprepade butikstillsyns- eller tillgrepp (NJA 2006 s. 375 och NJA 2007 s. 533). Även utlännings levnadsomständigheter i övrigt får vägas in i bedömningen. Oordnade ekonomiska och sociala förhållanden utgör omständigheter som kan tala för att det finns en återfallsrisk. Även brottets karaktär kan tala för att det finns en risk för återfall. I rättspraxis har fickstölder av mer kvalificerat slag omtalats som sådana brott som i sig kan indikera brottslig verksamhet. Vidare har våld i nära relationer pekats ut som en brottstyp av sådan karaktär (NJA 2019 s. 544 p. 14) och motsvarande ska, enligt uttalanden i förarbetena, gälla när brottsligheten är hedersrelaterad. Oavsett förekomsten av tidigare lagföringar ska domstolen i varje enskilt fall göra en noggrann prövning av återfallsrisken, där samtliga relevanta förhållanden beaktas och vägs samman. (Prop. 1993/94:159 s. 11 ff. och s. 33 samt prop. 2021/22:224 s. 32 f.)

Den nuvarande bestämmelsen om brottslighetens straffvärde och brottets karaktär som grund för utvisning

Av 8 a kap. 1 § första stycket 2 utlänningslagen framgår att utvisning får ske om brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller annars är av sådan karaktär att utlänningen

inte bör få stanna kvar i Sverige. Bestämmelsen beskrivs utförligt i avsnitt 3.6.2.

Den angivna straffvärdegränsen kan alltså underskridas när brottets karaktär ger skäl till det. Brottet kan ofta anses vara av sådan karaktär när det har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller när det annars utgjort en påtaglig integritetskränkning. Detta gäller i synnerhet om angreppet har varit provocerat, utövats i en nära relation eller riktat sig mot någon som befinner sig i en skyddslös ställning, såsom en äldre person eller ett barn. Detsamma gäller om ett motiv för brottet har varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Vidare kan det finnas skäl att överväga utvisning vid straffvärden som är lägre än sex månader när ett motiv för brottet har varit att kränka någon på grund av hens ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet. Även brott som har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse, såsom mened, övergrepp i rättsak och sabotage mot blåljusverksamhet, bör i många fall anses vara av sådan karaktär att straffvärdegränsen kan underskridas.

Brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet samverkar och ska beaktas som skäl för utvisning vid intresseavvägningen

Vid avvägningen av skälen för och emot utvisning ska, enligt den nuvarande bestämmelsen i 8 a kap. 2 § utlänningslagen, brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet enligt 8 a kap. 1 § vägas mot de skäl hänförliga till utlännings personliga förhållanden som talar däremot. De ändringar som infördes genom 2022 års lagändringar innebär att en stramare bedömning ska göras, där det skydd mot utvisning som en utlännings anknytning till Sverige kan ge förbehålls de fall då utlännings etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. Ju starkare skälen för utvisning är, desto starkare måste anknytningen vara för att utvisning ska underlåtas. Ytterst blir det alltid fråga om en helhetsbedömning i det enskilda fallet av vilken vikt som ska läggas vid de olika omständigheter som har betydelse för utvisningsfrågan och hur dessa ska vägas mot varandra. Vid bedöm-

ningen av skälen för utvisning och hur dessa ska vägas mot utlänningsans anknäytning samverkar brottslighetens karaktär med straffvärdet och de omständigheter som utgör risk för fortsatt brottslighet, såsom återfall i brott eller flercaldig brottslighet (se prop. 2021/22:224 s. 126 f.).

Som ovan nämns föreslår utredningen att utvisning enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen ska kunna ske om utlännings döms till en påföljd strängare än böter och skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot (se avsnitt 6.5.1 och 6.5.2). Utredningen föreslår vidare att intresseavvägningen ska ske på en skärpt nivå som innebär att inte mer hänsyn ska tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden (avsnitt 6.5.5).

En följd av förslagen är att de nuvarande kraven i 8 a kap. 1 § första stycket 1 och 2 utlänningslagen – avseende en viss nivå på brottslighetens straffvärde, brottets karaktär och risken för återfall i brott – inte längre behövs som självständiga grunder för utvisning (se vidare avsnitt 6.5.3). Brottslighetens straffvärde, brottets karaktär och risken för fortsatt brottslighet utgör emellertid fortfarande de omständigheter som – med olika styrka i det enskilda fallet – särskilt bör *tala för utvisning* vid intresseavvägningen. Dessa omständigheter ska alltså även fortsättningsvis beaktas och samverka vid avvägningen av skälen för och emot utvisning. Mot bakgrund av de materiella ändringar som föreslås av den grundläggande utvisningsbestämmelsen i 8 a kap. 1 §, bör dessa omständigheter i stället uttryckligen framgå av bestämmelsen i 8 a kap. 2 § utlänningslagen. På så sätt kommer samtliga bedömningskriterier för intresseavvägningen att framgå av en och samma bestämmelse.

Brottslighetens straffvärde och karaktär ska tala för utvisning i större utsträckning än tidigare

Av Europadomstolens praxis följer att brottslighetens art och svårhetsgrad utgör en grundpelare vid proportionalitetsbedömningen (se avsnitt 3.4.4). Inom ramen för utvisningsregelverket synes brottslighetens art och svårhetsgrad motsvara brottslighetens straffvärde och karaktär. Brottslighetens straffvärde och karaktär bör alltså, med olika styrka utifrån omständigheterna i det enskilda

fallet, precis som i dag beaktas vid intresseavvägningen som skäl för utvisning.

En naturlig följd av den sänkning av straffvärdegränsen till fängelseminimum som utredningen föreslår är att *brott med höga straffvärden i ännu större utsträckning än hittills* blir ett tungt vägande skäl för utvisning. Det avser framför allt brott med straffvärden som överstiger den tidigare straffvärdegränsen om fängelse i minst sex månader. Brottslighetens straffvärde ska utgöra ett tyngre vägande skäl för utvisning också grund av den generellt skarpare syn på brottslighet i förhållande till frågan om utvisning som manifesteras genom att utvisning ska, och inte bara får, ske om förutsättningarna i 8 a kap. 1 § är uppfyllda. När straffvärdet vida överstiger straffvärdegränsen, exempelvis vid allvarigare fall av vålds- och sexualbrott, grova narkotika- och vapenbrott eller allvarlig brottslighet inom ramen för kriminella nätverk, bör utgångspunkten alltså vara att utvisning ska ske i högre utsträckning än i dag (jfr prop. 2021/22:224 s. 45) – om inte synnerligen starka skäl talar i motsatt riktning. Även vid brottslighet som är mindre allvarlig än den nyss nämnda innebär den allmänna sänkningen av straffvärdegränsen, att sådan brottslighet bör tala för utvisning med större styrka än i dag och särskilt om brottsligheten begås inom ramen för eller i samröre med kriminella nätverk, eller i ett led för att finansiera sådan verksamhet. Även vid låga straffvärden, såsom fängelse i någon eller några månader, ska utvisning oberoende av återfallsrisk kunna ske (se avsnitt 6.5.4) – inte minst när utlänningen saknar laglig rätt att vistas i Sverige eller endast har en svag anknytning hit.

Vid bedömningen av skälen som talar för utvisning bör *brottslighetens karaktär* också beaktas och tala för utvisning, på motsvarande sätt som i dag (se ovan). Brottslighetens karaktär bör alltså i sig kunna utgöra ett skäl som talar för utvisning, exempelvis om brottet har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller annars utgjort en påtaglig integritetskränkning. Detta gäller i synnerhet om angreppet har varit oprovocerat, utövats i en nära relation eller riktat sig mot någon som befinner sig i en skyddslös ställning, såsom en äldre person eller ett barn. Detsamma bör gälla om ett motiv för brottet har varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder eller när ett motiv för brottet har varit att kränka någon på grund av hans ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse,

sexuell läggning eller annan liknande omständighet. Även brott som har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse bör i många fall anses vara av sådan karaktär att det i sig talar för utvisning. Om brottsligheten har denna typ av karaktär, talar alltså karaktären i sig för utvisning utöver den styrka som brottslighetens straffvärde medför.

Brottslighetens sammantagna allvar som skäl för utvisning – utifrån dels straffvärde, dels karaktär – bör mot bakgrund av det som ovan framförts kunna tala för utvisning i större utsträckning än i dag.

Risken för fortsatt brottslighet ska tala för utvisning i större utsträckning än tidigare

Av utredningens uppdrag framgår att riksdagen har tillkännagett för regeringen att den som återfaller i brott lättare ska kunna utvisas (se dir. 2024:42 s. 3). Mot bakgrund av detta gör utredningen följande överväganden.

Förutom brottslighetens straffvärde och karaktär bör risken för fortsatt brottslighet utgöra ett skäl som självständigt, dvs. oavsett brottslighetens allvar, talar för utvisning vid intresseavvägningen. Precis som i dag ska utvisning alltså kunna ske om det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet.

Precis som i dag det bör det finnas ett rimligt underlag för bedömningen av den konkreta risken för återfall. Vid denna bedömning ska inte bara återfallsrisken inom den närmaste tiden beaktas utan återfall som kan förväntas inom en längre tidsrymd ska även beaktas (jfr NJA 2019 s. 544 p. 11–12).

Vidare behöver återfallsrisken inte avse sådan brottslighet som är likartad med den aktuella. *Det är tillräckligt att omständigheterna tyder på en brottsbenägenhet i allmänhet för att risken för fortsatt brottslighet ska anses konkret, och därmed tala för utvisning* (jfr prop. 1993/94:159 s. 12 och s. 33 samt prop. 2021/22:224 s. 32).

Ett antagande om risk för fortsatt brottslig verksamhet bör dock, precis som i dag, i normalfallet förutsätta att det framgår av registerutdrag eller på annat sätt att utlänningen dömts för brott, godkänt ett strafföreläggande eller fått en åtalsunderlåtelse vid åtminstone ett tidigare tillfälle.

Är däremot omständigheterna redan vid den första lagföringen sådana att *det är befogat att utgå från en återfallsrisk ska* – i stället för kan – *det tala för utvisning*. Risk för fortsatt brottslighet bör alltså i dessa fall i viss större utsträckning än i dag kunna konstateras, dvs. när omständigheterna är sådana att det är befogat att utgå från en sådan risk (jfr NJA 2019 s. 544 p. 13 med där gjorda hänvisningar).

Så kan exempelvis vara fallet om utlänningen vid den första lagföringen döms för flera brott. *Vid denna bedömning bör alla typer av brott beaktas, även bötesbrottslighet*. En risk för återfall ska således, precis som i dag, anses föreligga i situationer när tidigare ostraffade personer gjort sig skyldiga till upprepade butikstillgrepp (jfr NJA 2006 s. 375 och NJA 2007 s. 533). Motsvarande bör gälla vid andra typer av upprepade förmögenhetsbrott, såsom bedrägerier, eller vid upprepade trafikbrott såsom rattfylleri eller grov olovlig körning. Utlänningens levnadsomständigheter bör vidare vägas in i bedömningen, varpå oordnade ekonomiska och sociala förhållanden utgör omständigheter som kan tala för att det finns en återfallsrisk.

Även *brottstypens karaktär* kan tala för att det finns en risk för återfall. Precis som i dag bör fickstölder av mer kvalificerat slag utgöra brott som i sig kan indikera brottslig verksamhet. Detsamma bör gälla narkotikabrottslighet eller annan brottslighet som indikerar yrkesmässig verksamhet, har anknytning till den organiserade brottsligheten eller andra utpräglade kriminella miljöer, eller om brottstypen i övrigt indikerar eller vanligen har karaktären av upprepningsbrott (jfr prop. 2021/22:224 s. 32). Så bör exempelvis vara fallet vid förmögenhetsbrott eller vid ekonomisk brottslighet, eller brottslighet som undergräver välfärdssamhället, såsom bidragsbrott.

Vidare bör våld i nära relationer (jfr NJA 2019 s. 544 p. 14) och brottslighet som är hedersrelaterad utgöra brottstyper av sådan karaktär att det finns en risk för återfall (se a. prop. s. 32 f.).

Oavsett förekomsten av tidigare lagföringar ska domstolen alltså i varje enskilt fall göra en noggrann prövning av återfallsrisken, där samtliga relevanta förhållanden ska beaktas och vägas samman. Om en konkret återfallsrisk konstateras, ska detta beaktas som skäl för utvisning vid intresseavvägningen. Mot bakgrund av det som ovan anförts och den strängare syn på utvisning som manifesteras av ändringarna i 8 a kap. 1 §, ska en sådan *återfallsrisk också tala för utvisning i större utsträckning än i dag*. Den som återkommande missbrukar sin rätt att uppehålla sig i Sverige genom att

begå brott får anses ha förverkat den rätten, även om anknytningen hit är stark. Särskilt vid flagranta återfall i brott, exempelvis i våldsbrott eller förmögenhetsbrott, bör återfallsrisken tala för utvisning i högre utsträckning än hittills. Utgångspunkten är därför att utvisning ska ske i sådana fall – om inte mycket starka skäl talar i motsatt riktning.

De nuvarande kriterierna för anknytningsbedömningen ska behållas

Enligt den nuvarande bestämmelsen i 8 a kap. 2 § utlänningslagen framgår att domstolen, vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas enligt 1 §, ska 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. För en utförlig beskrivning av intresseavvägningen, se avsnitt 3.6.3.

Bestämmelsen, som ändrades den 1 augusti 2022, anger tydligt vilka kriterier som särskilt ska beaktas och innebär att en stramare bedömning än tidigare ska göras där det skydd mot utvisning som en utlännings anknytning till Sverige kan ge förbehålls de fall då utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. Ju starkare skälen för utvisning är, desto starkare måste anknytningen vara för att utvisning ska underlåtas. Ytterst är det en helhetsbedömning i det enskilda fallet som avgör vilken vikt som ska läggas vid de olika omständigheter som har betydelse för utvisningsfrågan och hur dessa ska vägas mot varandra (se prop. 2021/22:224 s. 38 ff. och s. 124 ff.).

Som tidigare nämnts föreslår utredningen att intresseavvägningen ska framgå av den grundläggande utvisningsbestämmelsen och att det endast ska krävas att skälen för utvisning väger över skälen som talar emot för att utvisning ska kunna ske (se avsnitt 6.5.2 och 6.5.5). Intresseavvägningen bör enligt utredningens bedömning vidare innefatta att väga brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet mot relevanta omständigheter hänförliga till utlänningens person. Vid denna bedömning

ska också särskilt beaktas, motiveras och utredas vad som utgör barnets bästa om ett barn berörs av åtgärden, dvs. både när den som utvisas är ett barn och när ett beslut om utvisning i övrigt påverkar ett barn (se vidare avsnitt 3.4.3).

Den nuvarande bestämmelsen i 8 a kap. 2 § utlänningslagen framstår sammantaget som väl avvägd, ändamålsenlig och allsidig. Det har alltså inte kommit fram tillräckliga skäl för att föreslå någon ändring av de nuvarande bedömningskriterierna hänförliga till utlännings person. I stället framstår det som lämpligt att utlännings anknypning till Sverige även fortsättningsvis bedöms enligt de kriterier som anges i 8 a kap. 2 § utlänningslagen (jfr a. prop. s. 44f. och s. 126 f.). Detta medför bland annat att barnets bästa – om ett barn berörs av beslutet om utvisning eller själv är föremål för utvisning – även fortsättningsvis ska beaktas, utredas och motiveras vid bedömningen. Utredningen föreslår alltså ingen skärpning i denna del. Principen om barnets bästa ska alltså ges samma genomslag och tyngd som i dag vid bedömningen av frågan om utvisning.

Med anledning av att samtliga bedömningskriterier för intresseavvägningen enligt utredningens förslag därmed ska framgå av 8 a kap. 2 §, bör även tydliggöras vilka omständigheter som särskilt ska beaktas som *skäl för utvisning* och som *skäl mot utvisning*. Bestämmelsen ändras därför i detta avseende.

Utredningens förslag om att intresseavvägningen ska ske på en ny skärpt nivå innebär emellertid att inte mer hänsyn ska tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden (se avsnitt 6.5.3). Utvisning ska därmed ske i samtliga fall där åtgärden bedöms proportionerlig i förhållande till dessa åtaganden.

Intresseavvägningen för vissa särskilda personkategorier

I 8 a kap. 4–7 §§ utlänningslagen finns särskilda bestämmelser om utvisning av personer som tillhör vissa personkategorier (se vidare avsnitt 3.6.5 och 6.6). I bestämmelserna som avser EES-medborgare och deras familjemedlemmar samt varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare finns det särskilda bedömningskriterier för intresseavvägningen som gäller utöver bestämmelserna i 8 a kap.

1 och 2 §§ utlänningslagen. Det har inte kommit fram behov av att ändra dessa särskilda bedömningskriterier.

6.6 Utlänningar som tillhör en särskild personkategori

I 8 a kap. 4–7 §§ utlänningslagen finns särskilda bestämmelser om utvisning av personer som tillhör vissa personkategorier och som gäller utöver de allmänna förutsättningarna för utvisning på grund av brott (8 a kap. 1–3 §§ utlänningslagen). En redogörelse för dessa bestämmelser finns i avsnitt 3.6.5. Om en utlänning tillhör mer än en personkategori tillämpas reglerna parallellt.

I utredningens uppdrag ingår att se över regelverket om utvisning på grund av brott samt analysera och föreslå hur regelverket kan skärpas. I detta kapitel beskrivs utredningens förslag och överväganden avseende de särskilda bestämmelserna om utvisning på grund av brott av flyktingar och vissa andra skyddsbehövande, alternativt skyddsbehövande, EES-medborgare och deras familjemedlemmar, utlänningar som kom till Sverige som unga samt varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare.

6.6.1 Flyktingar och vissa andra skyddsbehövande

Förslag: Det bör tydliggöras att utvisning ska ske om förutsättningarna i flyktingbestämmelsen är uppfyllda. Begreppet ”rikets säkerhet” ska vidare ersättas med ”Sveriges säkerhet”.

Bedömning: Förutsättningarna för att utvisa den som är flykting på grund av brott bör i övrigt inte ändras.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Det saknas behov av att ändra reglerna med hänsyn till den nya skyddsgrundsförordningen

Bestämmelserna om vem som är att anse som flykting eller alternativt skyddsbehövande finns i 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen. Om en utlänning omfattas av de där angivna definitionerna, och inte är

utesluten enligt 4 kap. 2 b eller c §§, ska Migrationsverket bevilja personen status som flykting eller alternativt skyddsbehövande (4 kap. 3 och 3 a §§) och uppehållstillstånd (5 kap. 1 §).

En utlänning som är flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas om hen har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta personen stanna i landet. Utvisning får också ske om utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att hen skulle fortsätta sådan verksamhet här (8 a kap. 4 § första stycket utlänningslagen). För bestämmelsens närmare innebörd, se avsnitt 3.6.5.

Bestämmelsen om utvisning av flyktingar bygger på Sveriges åtaganden enligt artikel 33.2 i Genèvekonventionen (se avsnitt 3.4.1) och innebär alltså att flyktingar är fredade mot utvisning annat än i vissa fall av särskilt allvarliga eller farliga handlingar. Brott eller andra handlingar av sådant slag genombruter normalt det politiska verkställighetshindret enligt 12 kap. 2 § utlänningslagen. Verkställighetshinder kan dock föreligga på annan grund, främst absoluta verkställighetshinder enligt 12 kap. 1 § utlänningslagen (se avsnitt 3.6.4). Brott eller handlingar av sådant slag kan dessutom medföra återkallelse av flyktingstatusförklaringen (4 kap. 5 b § jämfört med 3 § andra stycket utlänningslagen samt se artikel 14.4 i skyddsgrundsdirektivet).

En flyktingstatusförklaring får alltså återkallas i dag om det finns skäligen anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där hen befinner sig eller om vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten med hänsyn till att hen genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott. Genom skyddsgrundsförordningen upphävs det nu gällande skyddsgrundsdirektivet. Förordningen ska börja tillämpas från och med den 1 juli 2026. En EU-förordning gäller direkt som svensk lag och utgångspunkten är därför att en sådan förordning inte ska göras om till nationell rätt. Det finns dock en skyldighet för medlemsstaterna att anpassa sitt nationella regelverk till ny EU-lagstiftning på ett sätt som möjliggör att unionsrätten kan tillämpas enhetligt och fullt ut (se vidare avsnitt 3.5.3).

Som tidigare nämnts innebär skyddsgrundsförordningen att återkallelse av flyktingstatusförklaring framöver *ska* – i stället för *får* – ske i dessa situationer (se artikel 14.1 e förordningen jämförd

med artikel 14.4 i direktivet). Ändringen i förordningen i denna del innebär att en flyktingstatusförklaring ska återkallas om de i förordningen angivna förutsättningarna är uppfyllda. Frågan som utredningen har att ta ställning till är om det finns skäl att ändra bestämmelsen om utvisning av flyktingar på grund av brott. Utredningen gör i denna del följande överväganden.

Syftet med både skyddsgrundsförordningen och skyddsgrundsdirektivet 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. Med internationellt skydd avses 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 kraven för att betraktas som flykting respektive subsidiärt skyddsbehövande.

Som tidigare nämnts innebär förordningen, till skillnad mot direktivet, att det inte längre finns någon unionsrättslig reglering som uttryckligen anger att en flykting får avvisas, så länge det inte är förbjudet enligt internationella förpliktelser, om det finns skälig anledning att anta att vederbörande utgör en fara för säkerheten i den medlemsstat där hen befinner sig eller om vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten med hänsyn till att hen genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott (jfr artikel 21.2 i direktivet). Eftersom förordningen anger att en flyktingstatusförklaring ska återkallas om de nyss nämnda förutsättningarna är uppfyllda, finns det inte längre behov av en bestämmelse i förordningen som anger när avvisning får ske. Om tredjelandsmedborgaren vistas olagligt i landet, följer i stället av återvändandedirektivet att ett beslut om avlägsnande ska fattas (se vidare avsnitt 3.5.3).

Att artikel 21.2 i direktivet inte har någon motsvarighet i förordningen, torde inte påverka möjligheterna till utvisning av flyktingar på grund av brott eftersom de grundläggande kraven för återkallande av status enligt förordningen och direktivet är desamma, dvs. det krävs att vederbörande utgör en fara för rikets säkerhet respektive har begått ett synnerligen allvarligt brott samt utgör en samhällsfara. De svenska bestämmelserna om utvisning av flyk-

tingar på grund av brott motsvarar redan dessa krav, vilka har sin grund i Genèvekonventionen. Så vitt utredningen kan bedöma är det nuvarande svenska regelverket om utvisning av flyktingar på grund av brott därmed förenligt både med skyddsgrundsdirektivet och den nya skyddsgrundsförordningen. Det synes av den anledningen alltså inte finnas något behov av att ändra reglerna, och detta särskilt mot bakgrund av att utredningen föreslår att utvisning *ska* ske om förutsättningarna enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen är uppfyllda.

Huvuddragen i bestämmelsen om utvisning av flyktingar ska behållas

Vid den översyn av utvisningsregelverket som gjordes 2020–2022 bedömde varken regeringen eller den då aktuella utredningen att det fanns behov av att ändra reglerna om utvisning av flyktingar på grund av brott (se prop. 2021/22:224 s. 51 f. och SOU 2021:61 s. 220 f.).

De särskilda förutsättningarna för att utvisa en flykting infördes genom 1980 års utlänningslag. Den ordning som gällde före 1980 ansågs visserligen förenlig med Genèvekonventionen, eftersom flyktingskapet då beaktades i samband med verkställigheten (se SOU 2021:61 s. 220 f. med där gjorda hänvisningar). Likväl ansågs det fördelaktigt att begränsningarna av möjligheterna att avlägsna en flykting, som följer av internationell rätt, beaktades redan vid prövningen av själva utvisningsfrågan (se prop. 1979/80:96 s. 63 f.). Vid den tidpunkten fanns det, till skillnad mot i dag, inte någon skyldighet för domstolen att ta hänsyn till hinder mot verkställighet när den övervägde att utvisa en utlänning på grund av brott.

Som tidigare har framgått har utredningen i uppdrag att överväga och föreslå att hinder mot verkställighet inte ska beaktas vid prövning av frågan om utvisning, dvs. i enlighet med vad som gällde när de särskilda reglerna om utvisning av flyktingar infördes genom 1980 års utlänningslag. Mot bakgrund av att utredningen också lämnar ett sådant förslag (se kapitel 7), framstår det än mer som motiverat att ha kvar de särskilda reglerna om utvisning av flyktingar. De faktiska begränsningarna av möjligheterna att utvisa en flykting som följer av internationell rätt bör alltså beaktas redan vid prövningen av utvisningsfrågan, dvs. genom att de särskilda reg-

lerna om utvisning av flyktingar behålls. På så sätt minimeras risken för att domstolen beslutar om utvisning när ett sådant beslut inte kan verkställas. De nuvarande reglerna är redan utformade i enlighet med Sveriges internationella åtaganden i detta avseende och utredningen anser därför att det saknas behov av att ändra reglerna.

Med hänsyn till detta bör de särskilda förutsättningarna för utvisning av flyktingar på grund av brott behållas. Några mindre redaktionella ändringar bör dock genomföras.

Med anledning av att utredningen föreslår att utvisning enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen ska – i stället för får – ske om de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda och skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot (se avsnitt 6.5.2), bör det även av flyktingbestämmelsen framgå att utvisning *ska* ske, när förutsättningarna är uppfyllda.

Utredningen anser vidare att det mer ålderdomliga begreppet ”rikets säkerhet” bör ersättas med begreppet ”Sveriges säkerhet”. Motsvarande har skett vid tidigare revideringar i utlänningslagen (se 1 kap. 7 § utlänningslagen i dess lydelse efter den 1 mars 2024 samt jfr 2 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar och 19 kap. brottsbalken jämte prop. 2023/24:36 s. 15).

Vissa andra skyddsbehövande

Av 8 a kap. 4 § andra stycket utlänningslagen framgår att de särskilda kraven för utvisning av flyktingar även ska tillämpas på utlänningar som har uppehållstillstånd

- med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen, bland annat personer som har skydd enligt det så kallade massflyktsdirektivet (se avsnitt 3.6.5), eller
- som tribunalvittne eller nära anhörig till ett sådant vittne enligt 22 kap. 2 eller 3 §§ utlänningslagen.

Det har inte kommit fram skäl att ändra regleringen för dessa kategorier av skyddsbehövande.

6.6.2 Alternativt skyddsbehövande

Förslag: En utlänning som har status som alternativt skyddsbehövande och som behöver en fristad i Sverige ska utvisas enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen endast om utlänningen har begått ett grovt brott, eller om det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet.

Skälen för utredningens förslag

Det bör uttryckligen anges under vilka förutsättningar den som har status som alternativt skyddsbehövande ska utvisas

Utlänningar som har beviljats status som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 3 a § utlänningslagen har inte flyktingstatus. Personer som omfattas av denna kategori omfattas således inte av de särskilda bestämmelserna om utvisning av flyktingar på grund av brott. I stället gäller de allmänna förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1–3 §§ utlänningslagen.

En alternativt skyddsbehövande som begår *ett grovt brott* är emellertid utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande och en redan beviljad sådan statusförklaring ska då återkallas (se 4 kap. 2 c och 5 c §§ utlänningslagen). Bestämmelsen motsvarar artikel 17.1 b i skyddsgrundsdirektivet. Motsvarande reglering finns i artikel 17.1 b i skyddsgrundsförordningen (se avsnitt 3.5.3). För bestämmelsens närmare innebörd, se avsnitt 3.6.5.

En utlännings statusförklaring som alternativt skyddsbehövande kan dock inte återkallas om personen begår ett brott som visserligen är utvisningsgrundande enligt de allmänna förutsättningarna i 8 a kap. 1 § utlänningslagen, men som inte utgör ett grovt brott. I praktiken kan detta innebära att det många gånger finns hinder mot att verkställa ett sådant utvisningsbeslut. Eftersom verkställighetshinder ska beaktas av allmän domstol vid prövningen av utvisningsfrågan, kan det medföra att domstolen i dagsläget beslutar att inte utvisa personen i fråga. Om domstolen inte längre ska beakta hinder mot verkställighet i samband med prövningen av utvisningsfrågan (se kapitel 7), kan det dock innebära att domstolen i fler fall än tidigare beslutar om utvisning trots att personen får behålla sin status som

alternativt skyddsbehövande och därmed ofta har rätt till uppehållstillstånd.

Mot bakgrund av detta har utredningen fått i uppdrag att ta ställning till om, och i så fall hur, särskilda bestämmelser om utvisning av utlänningar som har status som alternativt skyddsbehövande ska införas (se dir. 2024:42 s. 7).

Utredningen vill i detta sammanhang särskilt framhålla att det bör utredas och övervägas om frågan om utvisning på grund av brott ska överföras till Migrationsverket (se vidare kapitel 5), inte minst när det gäller utvisning av personer som beviljats status som alternativt skyddsbehövande. Detta eftersom Migrationsverket är den myndighet som har bäst kompetens att bedöma utlänningars rätt till internationellt skydd i Sverige.

Även om sådana överväganden inte genomförs, finns det enligt utredningens bedömning skäl som talar för att det bör införas särskilda bestämmelser om utvisning av utlänningar som har status som alternativt skyddsbehövande. Den ordning som gäller i dag är visserligen förenlig med unionsrätten, eftersom en persons status som alternativt skyddsbehövande beaktas när domstolen bedömer om det finns hinder mot verkställighet samtidigt som de svenska reglerna om uteslutande och återkallelse av statusförklaring motsvarar kraven enligt skyddsgrundsdirektivet. Det framstår dock som mer förutsebart och fördelaktigt att begränsningarna av möjligheterna att avlägsna en person med nämnda status redan beaktas vid prövningen av utvisningsfrågan, på motsvarande sätt som sedan länge gäller för flyktingar.

Den nuvarande ordningen kan också framstå som märklig, dvs. att personer med denna status endast ska bedömas enligt de allmänna förutsättningarna för utvisning på grund av brott trots att unionsrätten uppställer andra krav för att statusen ska kunna återkallas, och uppehållstillstånd kunna nekas.

Därutöver framstår det, som framgår av utredningens direktiv, som både rimligt och mindre ingripande för den enskilde att domstolen prövar frågan om utvisning mot de krav som gäller enligt unionsrätten i syfte att minimera risken för att domstolen beslutar om utvisning trots att ett sådant beslut sedan inte kan verkställas. Detta gäller särskilt om domstolen, på sätt som utredningen också föreslår, inte längre ska beakta hinder mot verkställighet (se kapitel 7).

Hur förutsättningarna för utvisning bör utformas

Vid bedömningen av hur bestämmelsen om utvisning av alternativt skyddsbehövande på grund av brott ska utformas bör kraven i den nya skyddsgrundsförordningen beaktas, eftersom det nu gällande skyddsgrundsdirektivet upphävs genom förordningen (se vidare avsnitt 3.5.3). Den nya förordningen ska tillämpas från och med den 1 juli 2026. Som ovan nämnts är utgångspunkten att EU-förordningar inte ska göras om till nationell rätt, samtidigt som det finns en skyldighet för medlemsstaterna att anpassa sitt nationella regelverk till ny EU-lagstiftning på ett sätt som möjliggör att unionsrätten kan tillämpas enhetligt och fullt ut.

I artikel 21 i skyddsgrundsförordningen regleras skyddet mot avvisning av dem som har beviljats internationellt skydd. Som tidigare nämnts omfattar begreppet avvisning även utvisning i svensk rätt. Av nämnda artikel framgår att vid avvisning ska principen om non-refoulement respekteras i enlighet med unionsrätten och internationell rätt, dvs. i enlighet med Sveriges nuvarande internationella åtaganden (se vidare avsnitt 3.5.3). Skyddsgrundsförordningen torde alltså inte innebära någon ändring i det avseendet. I övrigt innehåller inte skyddsgrundsförordningen några regler om utvisning.

Av artikel 19.1 b i skyddsgrundsförordningen framgår emellertid att en alternativ skyddsstatusförklaring ska återkallas bland annat om personen, efter att ha beviljats sådan status, borde ha varit eller är utesluten från att betecknas som skyddsbehövande i enlighet med artikel 17 (jfr artikel 19.3, 17.1 samt 17.2 i skyddsgrundsdirektivet). Av artikel 17.1 i förordningen framgår bland annat att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person ska vara utesluten från att uppfylla kraven för att betecknas som subsidiärt, dvs. alternativt, skyddsbehövande om det finns *allvarliga skäl för att anta* att tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen har (b) *begått ett allvarligt brott före ankomsten till medlemsstatens territorium eller har dömts för ett allvarligt brott efter ankomsten*, eller (d) *utgör en fara för samhället eller den nationella säkerheten*. Av artikel 17.2 framgår att bestämmelserna även ska tillämpas på personer som anstiftar eller på annat sätt deltar i att begå de brott eller handlingar som avses däri (jfr motsvarande artikel i skyddsgrundsdirektivet samt 4 kap. 2 c § andra stycket utlänningslagen).

I artikel 17.4–17.5 i förordningen, som saknar motsvarighet i skyddsgrundsdirektivet, finns vidare vissa ytterligare instruktioner att beakta vid bedömningen av om återkallelse på grund av uteslutning av sådan skyddsstatus ska ske. Av artiklarna kan anses följa att en helhetsbedömning ska göras utifrån hur allvarliga de brott eller handlingar som den berörda personen begått är, dennes individuella ansvar, omständigheterna kring brotten eller handlingarna och personens situation, däribland om personen är underårig.

Skyddsbestämmelserna för alternativt skyddsbehövande har sin grund i unionsrätten och det framstår därför som ändamålsenligt och mest lämpligt att *utforma förutsättningarna för utvisning av personer med status som alternativt skyddsbehövande helt i enlighet med kraven i artikel 17 i skyddsgrundsförordningen*. Så vitt utredningen kan bedöma står ett sådant förslag inte i strid med förordningen.⁹³ Detta innebär att skyddsgrundsförordningens bestämmelser om återkallelse av status kommer korrespondera med bestämmelserna om utvisning på grund av brott.

I likhet med bestämmelsen om utvisning av flyktingar bör det vidare framgå att den föreslagna bestämmelsen är tillämplig endast om utlänningen har *behov av fristad i Sverige* (jfr avsnitt 3.6.5). Om utlänningen har beviljats status som alternativt skyddsbehövande i Sverige får hen som utgångspunkt anses ha behov av fristad i Sverige. En utlänning som har beviljats status som alternativt skyddsbehövande i ett annat EU-land torde som utgångspunkt dock inte ha behov av fristad i Sverige, utan kan få behovet tillgodosett i det andra landet (jfr EU-domstolens domar den 18 juni 2024 i mål C-753/22, ECLI:EU:C:2024:524 och C-352/22, ECLI:EU:C:2024:521). Om en sådan person döms för brott av svensk domstol, bör frågan om utvisning alltså prövas enligt den grundläggande bestämmelsen om utvisning i 8 a kap. 1 § utlänningslagen och inte enligt den föreslagna bestämmelsen. Om domstolen beslutar om utvisning i ett sådant fall, bör verkställighet kunna ske till det land där utlänningen fått status som alternativt skyddsbehövande varpå behörig myndighet i det landet har att bedöma om brottets allvar motiverar att statusen ska återkallas och utvisning till medborgarskapslandet, eller annat aktuellt land, ska ske.

⁹³ En utredare har fått i uppdrag att bland annat analysera och ta ställning till behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till aktuella rättsakter i migrations- och asylpakten, däribland skyddsgrundsförordningen (Ju 2024:E). Uppdraget ska redovisas i november 2025.

I likhet med bestämmelserna om utvisning av flyktingar bör det dessutom framgå att de allmänna förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen också ska gälla i dessa fall.

Med dessa utgångspunkter bör den föreslagna bestämmelsen utformas i enlighet med kraven i skyddsgrundsförordningen. En utlänning som har status som alternativt skyddsbehövande och som behöver en fristad i Sverige ska alltså utvisas enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen endast om utlänningen har begått ett grovt brott eller det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet.

Med anledning av att utredningen föreslår att utvisning enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen ska – i stället för får – ske om de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda och skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot (se avsnitt 6.5.2), bör det även av bestämmelsen för alternativt skyddsbehövande framgå att utvisning *ska* ske, när förutsättningarna är uppfyllda.

När förutsättningarna för utvisning av alternativt skyddsbehövande utformas i korrespondens med den nya skyddsgrundsförordningen, bör det övervägas om den nya bestämmelsen ska förses med en rubrik som åsyftar det nationella uttrycket *Alternativt skyddsbehövande* eller en rubrik som åsyftar det unionsrättsliga begreppet *Subsidiärt skyddsbehövande*. Denna fråga överlämnas till lagstiftaren att bedöma utifrån den samordning och förändring av utlänningslagstiftningen som den nya migrations- och asylpakten ger upphov till.

Utvisning på grund av ett grovt brott

Begreppet ”ett grovt brott” i den föreslagna bestämmelsen avser att motsvara begreppet ”ett allvarligt brott” enligt artikel 17.1 b i den nya skyddsgrundsförordningen. Utredningen anser att ”ett grovt brott” bör används eftersom begreppet redan används i utlänningslagens bestämmelser om uteslutande av skyddsstatus, och bör vidare ges samma innebörd som begreppet har i de bestämmelserna eftersom regleringarna har samma unionsrättsliga grund (se 4 kap. 2 c och 2 b §§ utlänningslagen samt prop. 2009/10:31 s. 120 f.). Precis som ovan överlämnas dock till lagstiftaren att bedöma vilket

begrepp som slutligen bör användas, utifrån den samordning och förändring av utlänningslagstiftningen som den nya migrations- och asylpakten ger upphov till.

EU-domstolen har påpekat att begreppet ”allvarligt brott”, precis som ”synnerligen allvarligt brott” avseende flyktingar, inte ges någon definition i skyddsgrundsdirektivet och det finns inte heller någon uttrycklig hänvisning till nationell rätt för att fastställa dess innebörd och tillämpningsområde. Mot bakgrund av detta ska unionsbestämmelsen, där begreppet anges, ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande av bland annat det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den lagstiftning som bestämmelsen ingår i (se EU-domstolens dom den 13 september 2018 i mål C-369/17, p. 33–34 och 36).

Någon definition av begreppen finns inte heller i skyddsgrundsförordningen. Begreppet ”ett grovt brott” enligt den föreslagna bestämmelsen i utlänningslagen bör därmed ges den innebörd som ”ett allvarligt brott” har enligt unionsrätten.

EU-domstolen har uttalat att kvalifikationen ”ett allvarligt brott” kan omfatta ett stort spektrum av brott av varierande svårighetsgrad. Vidare har domstolen uttalat att den *påföljd* som föreskrivs i den berörda medlemsstatens straffrättsliga lagstiftning är ett särskilt viktigt kriterium vid bedömningen av svårighetsgraden av det brott som eventuellt motiverar undantag från subsidiärt skydd enligt skyddsgrundsdirektivet, men att det *krävs en fullständig prövning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet* för att bedöma om brottet utgör ”ett allvarligt brott” som motiverar att undantag görs från subsidiärt skydd. Vid denna helhetsbedömning bör bland annat gärningens art, den uppkomna skadan, under vilka former åtgärder vidtas för att beivra brottet och påföljdens art kunna beaktas (se EU-domstolens dom i mål C-369/17, p. 43–58, MIG 2020:16 samt den praxis som gäller bedömningen av ett synnerligen grovt brott och som redovisas i avsnitt 3.6.5).

Vid bedömningen av brottets svårighetsgrad ska alltså en fullständig prövning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet göras, vilket även kan anses följa av artikel 17.4 i skyddsgrundsförordningen (se ovan).

Mot bakgrund av systematiken i skyddsgrundsdirektivet och den nya skyddsgrundsförordningen måste *den nedersta nivån för ett*

grovt brott enligt den föreslagna bestämmelsen i vart fall motsvara ett *mindre allvarligt brott än det som motsvarar miniminivån för ett synnerligen grovt brott*, och som krävs för utvisning av flyktingar (se EU-domstolens dom den 6 juli 2023 i mål C-402/22 p. 35). Gränsen för vad som utgör ett synnerligen grovt brott har i svensk praxis ansetts gå vid brott för vilket utlänningen har dömts till ett flerårigt fängelsestraff (se NJA 1991 s. 203, MIG 2025:3, MIG 2014:20, MIG 2021:9 och SOU 2021:65 s. 121. Jfr även avsnitt 6.2.3 i fråga om hovrättspraxis avseende begreppet). Brott som omfattas av definitionen för synnerligen grovt brott får bland annat anses vara grova våldsbrott, såsom exempelvis mord, dråp, våldtäkt och grov misshandel. Grovt vapenbrott torde i flertalet fall också kunna utgöra ett sådant synnerligen grovt brott som avses i bestämmelsen (jfr MIG 2025:3). Även andra brott med högt straffvärde som allvarligt undergräver samhällets rättsordning, såsom terrorism eller bedrivs inom ramen för organiserad brottslighet, bör kunna omfattas av definitionen för synnerligen grovt brott (se vidare avsnitt 3.6.5.).

För att den föreslagna bestämmelsen ska vara tillämplig bör vidare krävas att utlänningen har begått *ett enskilt brott* som är att betrakta som grovt. Det är alltså inte tillräckligt att brottsligheten sammantaget framstår som grov, om inte ett enskilt brott också når upp till den nivån. Motsvarande krävs i dag vid återkallelse av alternativ skyddsstatusförklaring samt vid utvisning av flyktingar på grund av ett synnerligen grovt brott (se MIG 2020:16 och EU-domstolens dom den 6 juli 2023 i mål C-8/22 p. 40 och 42).

Mot bakgrund av den praxis som hittills utvecklats avseende vad som utgör ett synnerligen grovt brott, bedömer utredningen att ett brott med ett relativt högt straffvärde som innefattar angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, eller när det annars utgjort en påtaglig integritetskränkning, ofta torde kunna utgöra ett grovt brott i bestämmelsens mening. Detta bör i synnerhet kunna gälla om angreppet har varit oprovocerat, innefattat tvång, utövats i en nära relation eller riktat sig mot någon som befinner sig i en skyddslös ställning, såsom en äldre person eller ett barn (jfr utgångspunkterna avseende brottets karaktär i avsnitt 6.5.6). Även brott med ett relativt högt straffvärde som har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse bör i flertalet fall kunna vara sådana att brottet är att bedöma som grovt i bestämmelsens mening. (Jfr MIG 2019:10, MIG 2020:16 samt MIG 2011:4.

Jfr även EU-domstolens dom den 22 maj 2012 i mål C-348/09, ECLI:EU:C:2012:300, p. 28).

Med beaktande av de ovan framförda riktmärkena är det rätts-tillämpningens uppgift att bedöma var den nedersta gränsen för ”ett grovt brott” i den föreslagna bestämmelsen går. Även om rätts-tillämpningen liksom vid andra lagändringar till en början kan bli oenhetlig, framstår det inte som lämpligt att ytterligare exemplifiera vilka typer av brott som kan omfattas av definitionen eftersom det riskerar att låsa tillämpningen. I stället bör en helhetsbedömning i det enskilda fallet avgöra om brottet är så pass grovt att det ska anses utgöra ett grovt brott i bestämmelsens och unionsrättens mening.

I detta sammanhang bör nämnas att Migrationsverket är den myndighet som i dagsläget är ansvarig för att pröva ansökningar om internationellt skydd, däribland status som alternativt skyddsbehövande (se t.ex. MIG 2014:24 samt direktivet om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd och den nya förordningen om asylförfaranden som beskrivs i avsnitt 3.5.3). Det ankommer vidare på Migrationsverket att besluta om det finns anledning att återkalla ett internationellt skydd. Enligt EU-domstolens praxis ska också sådana uppgifter med nödvändighet tillfalla den beslutande myndigheten (se EU-domstolens dom den 22 september 2011, mål C-159/11, särskilt p. 61 ff.). Om den föreslagna bestämmelsen införs kommer allmänna domstolar (inom ramen för utvisningsprövningen) och Migrationsverket och migrationsdomstolarna (inom ramen för asyl- eller statusprövningen) att parallellt pröva om brottet utgör ett ”grovt brott” i unionsrättslig mening. Lämpligheten av detta kan ifrågasättas, särskilt mot bakgrund av den särskilda roll och kompetens som EU-domstolen uttalat bör tillkomma den myndighet som har utsetts att pröva frågor om internationellt skydd. Mot bakgrund av detta finns det, som ovan också nämnts, starka skäl att överväga utredningens idé om att på sikt överflytta frågan om utvisning i sin helhet till Migrationsverket (se kapitel 5).

Den föreslagna bestämmelsen är tillämplig både när det grova brottet har begåtts av utlänningen före ankomsten till Sverige eller efter ankomsten hit (jfr artikel 17.1 b i skyddsgrundsförordningen). Brottet kan, men behöver alltså inte, ha begåtts i Sverige för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Om svensk domstol är behörig

att pröva brott som begåtts utomlands och personen har status som alternativt skyddsbehövande, kan alltså frågan om utvisning enligt den föreslagna bestämmelsen aktualiseras även i ett sådant mål.

Vid utvisning på grund av brott gäller, som ovan nämnts, alltid de allmänna förutsättningarna för utvisning. Kraven som ställs för att utvisning ska kunna ske av en alternativt skyddsbehövande är alltså kvalificerade i förhållande till de grundläggande förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen. Om kravet på ”ett grovt brott” är uppfyllt kommer därför också de grundläggande förutsättningarna för utvisning enligt 1 § regelmässigt att vara uppfyllda. Den föreslagna bestämmelsen i 1 §, dvs. kravet på att utlänningen döms till en påföljd strängare än böter, får alltså i princip inte någon självständig betydelse i relation till den som är alternativt skyddsbehövande och som har begått ett grovt brott. Däremot ska en intresseavvägning av skälen för och emot utvisning även ske, liksom vid andra fall av utvisning på grund av brott, vid beslut om utvisning av en alternativt skyddsbehövande på grund av ett grovt brott. Intresseavvägningen ska vidare ske på den skärpta nivå som innebär att inte mer hänsyn tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden (avsnitt 6.5.5).

Utvisning vid fara för samhället eller Sveriges säkerhet

En utlänning som har status som alternativt skyddsbehövande bör dessutom kunna utvisas enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen om det finns allvarliga skäl att anta att hen utgör en *fara för samhället eller Sveriges säkerhet* (jfr motsvarande formulering i artikel 17.1 d i skyddsgrundsförordningen).

Eftersom bestämmelsen även i denna del bygger på unionsrätten bör bestämmelsen tolkas i ljuset av densamma och ges en enhetlig innebörd. Detta innebär vidare att en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet ska göras för att bedöma om rekvisiten i bestämmelsen är uppfyllda (jfr EU-domstolens praxis i detta avseende i avsnittet ovan).

Så länge EU-domstolen inte har uttalat annat torde vägledning kring innebörden av att utvisning får ske om utlänningen utgör en ”fara för samhället” kunna hämtas från det likartade begreppet

”samhällsfara” (se EU-domstolens domar den 6 juli 2023 i mål C-8/22 p. 37 och C-402/22 p. 56, där bestämmelser i skyddsgrundsdirektivet tolkas samt avsnitt 3.6.5). EU-domstolen har därvid klargjort att det krävs att utlänningen utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse för att utvisning ska få ske med hänsyn till samhällsfara. Motsvarande bör enligt utredningens bedömning gälla enligt den föreslagna bestämmelsen.

Till skillnad mot den föreslagna bestämmelsen om utvisning på grund av att utlänningen dömts för ett grovt brott (se ovan), är bedömningen i detta fall framåtsyftande. Det är alltså en framåtsyftande hotbedömning som ska göras där samtliga omständigheter som kommit fram ska beaktas. Bestämmelsen skulle exempelvis kunna aktualiseras om utlänningen, som står åtalad för ett grovt brott, frikänns från detta men döms för mindre allvarlig brottslighet till en påföljd strängare än böter så vida utlänningen genom sitt agerande ändå anses utgöra den typ av samhällsfara som avses i bestämmelsen.

Utvisning enligt den föreslagna bestämmelsen får också ske om det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör *en fara för Sveriges säkerhet* (jfr begreppet ”fara för nationella säkerheten” i artikel 17.1 d skyddsgrundsförordningen). Med fara för Sveriges säkerhet i detta avseende torde, i likhet med ovan, krävas att utlänningen utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot med hänsyn till Sveriges säkerhet varvid potentiell fara även kan omfattas (se EU-domstolens dom den 27 februari 2025 i mål C-454/23 p. 49–52).

Precis som i bestämmelsen om utvisning av flyktingar (se avsnitt 6.6.1) bör det mer moderna begreppet ”Sveriges säkerhet” användas i stället för ”rikets säkerhet” för att motsvara förordningens krav på risk för den nationella säkerheten. Innebörden av begreppen avser dock att vara desamma. I begreppet ”Sveriges säkerhet” omfattas aktiviteter som kan hota statens funktion, dess institutioner och politiska strukturer (jfr 8 a kap. 4 § andra punkten utlänningslagen samt se avsnitt 3.6.5).

Begreppet ”allvarliga skäl att anta” i den föreslagna bestämmelsen bör motsvara att det krävs välgrundade och verkliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller för Sveriges säkerhet.

Vid utvisning på grund av brott gäller, som tidigare nämnts, alltid de allmänna förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen. De grundläggande förutsättningarna enligt 1 § får självständig betydelse vid tillämpning av den nu föreslagna grunden, eftersom den inte uppställer något särskilt krav på brottets svårhet. En alternativt skyddsbehövande ska alltså kunna utvisas när de grundläggande förutsättningarna enligt 1 och 2 §§ är uppfyllda och det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet.

Förhållandet till andra utvisningsförutsättningar

De särskilda förutsättningarna för utvisning av en alternativt skyddsbehövande ska, liksom övriga särregler, tillämpas vid sidan av de allmänna förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen. Om en alternativt skyddsbehövande omfattas av en annan särregel i 8 a kap. utlänningslagen ska utvisningsfrågan prövas mot båda regelverken.

Det finns inget som hindrar att utvisning sker på annan grund, exempelvis med stöd av lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar eller i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen, när frågan om utvisning aktualiseras enligt den föreslagna bestämmelsen i 8 a kap. 5 § utlänningslagen.

6.6.3 Utläningar som kom till Sverige som barn

Förslag: De kvalificerade kraven för utvisning av utläningar som kom till Sverige före 15 års ålder tas bort. I stället ska en allsidig bedömning av skälen för och emot utvisning i enlighet med bestämmelserna i 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen ske även för denna grupp. Om ett barn berörs av åtgärden ska barnets bästa särskilt beaktas, utredas och motiveras samt ges samma tyngd vid bedömningen som hittills.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens uppdrag

Enligt 8 a kap. 5 § utlänningslagen får en utlänning som kom till Sverige innan hen hade fyllt 15 år och som, när åtal väcks, har vistats här sedan minst fem år utvisas enligt 8 a kap. 1 § endast 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 hen inte bör få stanna kvar i Sverige, eller utlänningen har återfallit i brott på ett sådant sätt att hen inte bör få stanna kvar. Bestämmelsen beskrivs i avsnitt 3.6.5.

Bestämmelsen trädde i kraft den 1 augusti 2022, då det tidigare förbudet mot att utvisa den som kom till Sverige innan hen hade fyllt 15 år och som hade vistats i landet i minst fem år när åtal väcktes togs bort. Det tidigare förbudet mot utvisning var absolut och gällde således oavsett vilken brottslighet som utlänningen hade gjort sig skyldig till. Genom lagändringen ersattes alltså det absoluta förbudet mot utvisning av ett kvalificerat krav för utvisning av personer som tillhör denna grupp.

I utredningens uppdrag ingår att analysera och föreslå hur de särskilda kraven för utvisning av utlänningar som kom till Sverige innan de fyllt 15 år kan tas bort. Detta eftersom det kan ifrågasättas varför kvalificerade krav ska gälla på grund av utlänningens vistelse-tid och ålder vid ankomsten till Sverige, särskilt som domstolen ändå ska ta hänsyn till sådana omständigheter och till anknytningen till Sverige i övrigt enligt 8 a kap. 2 § utlänningslagen (dir. 2024:42 s. 5).

I detta avsnitt redogör utredningen för sina överväganden och förslag avseende denna del av uppdraget.

Bakgrunden till bestämmelsen och tidigare överväganden

Det tidigare gällande absoluta förbudet mot utvisning av personer som tillhör denna grupp infördes år 1985. Förbudet motiverades med att den som hade kommit hit som barn eller som hade fått större delen av sitt liv präglad av förhållandena i Sverige, inte under några omständigheter borde avlägsnas härifrån på grund av brott (se prop. 1983/84:144 s. 115 f.). Det absoluta utvisningsförbudet

innebar alltså i praktiken en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige, precis som om utlänningen hade erhållit svenskt medborgarskap.

Bestämmelsen kom att kritiseras av *Utvisningsutredningen* i 1994 års lagstiftningsärende. Utvisningsutredningen påpekade att det absoluta förbudet i ett litet antal fall lett till stötande resultat, nämligen när det varit fråga om utlänningar med upprepat grovt kriminellt beteende som levt vid sidan av det svenska samhället utan att visa tecken på att vilja anpassa sig till de förhållanden eller normer som gäller här. För att möjliggöra utvisning även i sådana fall, föreslog utredningen att förbudet skulle upphävas och att anknytningen även beträffande dessa personer skulle vara avgörande för frågan om utvisning ska ske (se SOU 1993:54 s. 33 f.). Regeringen ansåg emellertid att förslaget stod i konflikt med den humanism som borde präglade svensk utlänningslagstiftning och lät förbudet stå kvar (prop. 1993/94:159 s. 17).

Genom lagändringarna den 1 augusti 2022 ersattes, som tidigare nämnts, det absoluta förbudet mot utvisning av ett kvalificerat krav för utvisning av personer som tillhör denna grupp. Som skäl för denna förändring anförde regeringen bland annat följande.

Sedan 1994 års översyn av utvisningsregelverket har det skett en omfattande samhällsutveckling. Exempelvis har brottsligheten tagit sig nya uttryck. Vidare har brottsligheten inom ramen för kriminella nätverk ökat, exempelvis har dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön ökat de senaste åren samtidigt som medianåldern vid denna typ av brottslighet bland misstänkta och gärningspersoner har sjunkit. Även om det bland dessa gärningspersoner finns såväl svenska som utländska medborgare, talar utvecklingen för att det finns skäl att avskaffa förbudet mot utvisning av den som kom till Sverige som ung. Det absoluta förbudet mot utvisning innebär vidare att de personer som omfattas av förbudet i praktiken har samma ställning som en svensk medborgare. Det kan, enligt regeringen, ifrågasättas om någon utlänning bör ha en sådan villkorslös rätt att uppehålla sig här som normalt sett endast följer av medborgarskapet. Det kan vidare uppfattas som orimligt och stötande att en utlänning som har gjort sig skyldig till mycket allvarlig brottslighet, exempelvis allvarligare vålds- eller sexualbrott eller till och med mord, ska vara helt skyddad mot utvisning. En lång vistelsetid i landet behöver inte heller innebära att utlänningen har etablerat sig här. Inte ens om personen i fråga varit bosatt i Sverige sedan barn-

eller ungdomen är det en självklarhet att hen har rotat sig här och blivit en del av det svenska samhället.

Vidare anförde regeringen att när straffmyndighetsåldern har inträtt för en person bör hen inte bara anses ha uppnått tillräcklig mognad för att kunna ådömas en påföljd för ett begånget brott, utan också annan särskild rättsverkan av brottet i form av utvisning, när brottet är tillräckligt allvarligt. Därutöver anfördes att det knappast är ett för högt ställt krav att tryggheten att få stanna i landet är villkorad av att en utlänning inte begår allvarlig eller upprepad brottslighet. Enligt regeringen kunde visserligen humanitära skäl generellt sett tala för att en utlänning ska få stanna i Sverige när personen i fråga kom hit i tidig ålder. Men även då kan omständigheterna vara sådana att skälen för utvisning väger över. Så kan exempelvis vara fallet när en utlänning, som omfattas av bestämmelsen, gör sig skyldig till en våldtäkt eller ett grovt vapenbrott. En utvisning kan i ett sådant fall också framstå som motiverad om utlänningen frekvent återfaller i brottslighet. Om en sådan gärningsperson är svagt etablerad i det svenska samhället – hen har kanske redan tidigt slagit in på en kriminell bana – framstår utvisning inte som en alltför ingripande åtgärd. Detta gäller i än högre grad om utlänningen också har kvarvarande band till hemlandet och därmed kan antas ha goda förutsättningar att återetablera sig där. (Prop. 2021/22:224 s. 53 ff.).

Vidare motiverades lagändringen med att det tidigare gällande förbudet mot utvisning gav ett starkare skydd än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden och saknade motsvarighet bland våra nordiska grannländer. Regeringen uttalade därvid att varken humanitära skäl eller Sveriges internationella åtaganden gav anledning att kategoriskt utesluta utvisning när utlänningen kommit till Sverige som ung. Även i dessa fall borde domstolarna, efter en avvägning av omständigheterna i det enskilda fallet, bedöma om utvisning ska ske. Mot bakgrund av detta föreslogs därför att det absoluta förbudet mot utvisning av den som kom till Sverige som ung och vistats här viss tid skulle tas bort. Det skulle vidare innebära att den svenska regleringen skulle ligga mer i linje med regleringen i våra nordiska grannländer. Med hänsyn till det ingrepp som ett avlägsnande utgör för en sådan person och till Europadomstolens praxis (se nedan) ansåg regeringen att kraven för utvisning

i dessa fall dock bör vara höga och kvalificerade i förhållande till de allmänna bestämmelserna om utvisning (a. prop. s. 55 f.).

Regeringen delade vidare utredningens bedömning att den personkategori som skulle omfattas av mer kvalificerade krav lämpligen utgjordes av utlänningar som kom till Sverige före 15 års ålder och som vistats här i fem år när åtal väcks. Vidare ansåg regeringen att de omständigheter som enligt utredningen bör kunna ligga till grund för utvisning av dessa personer framstod som väl avvägda. Mot bakgrund av detta infördes kraven att utvisning av denna personkategori endast får ske 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 hen inte bör få stanna kvar i Sverige, eller utlänningen har återfallit i brott på ett sådant sätt att hen inte bör få stanna kvar (a. prop. s. 56 f.).

Det finns ett behov av att kunna tillgripa utvisning även beträffande personer som kom till Sverige som unga

Under de senaste två decennierna har brottsligheten i Sverige tagit sig nya uttryck. Brottsligheten har vidare eskalerat inom ramen för kriminella nätverk. Exempelvis har dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön ökat samtidigt som medianåldern vid denna typ av brottslighet bland misstänkta och gärningspersoner har sjunkit. Även om det bland dessa personer finns såväl svenska som utländska medborgare, delar utredningen de bedömningar som gjorts i närtid om att det mot bakgrund av samhällsutvecklingen finns ett behov av att i vissa fall kunna utvisa personer som kom till Sverige vid ung ålder eller rent av föddes här (se avsnitt 6.2, prop. 2021/22:224 s. 54 f. samt SOU 2021:61 s. 222).

Behovet kan dock endast rättfärdigas och gäller med olika tyngd beroende på brottslighetens allvar, hur länge och från vilken ålder personen vistats i Sverige, vid vilken ålder brottsligheten begicks och utlänningens ålder då frågan om utvisning prövas, i vilket sammanhang brottsligheten begicks, hur etablerad personen är i Sverige och hur anknytningen i övrigt är till Sverige och till hemlandet. Sådana humanitära skäl som generellt sett kan tala för att en utlänning ska få stanna i Sverige har en särskild tyngd när personen i fråga kom hit i ung ålder eller föddes här. Men även då kan omständigheterna vara sådana att skälen för utvisning väger över.

När de ovan nämnda variablerna synes kunna variera i oändlighet, anser utredningen att det framstår som vanskligt att särskilja en viss grupp – utifrån ålder vid ankomst och vistelsetid i Sverige – som kategoriskt ska omfattas av mer kvalificerade krav för utvisning än andra.

Valet av personkategori leder till slumpmässiga och oönskade tröskeleffekter

I samband med den nuvarande bestämmelsens förslag till utformning konstaterade *Utredningen om utvisning på grund av brott* att bestämmelsens avgränsning, dvs. till utlänningar som kom till Sverige före 15 års ålder och som vistats här sedan minst fem år när åtal väcks, på intet sätt är självklar (jfr 8 a kap. 5 § utlänningslagen). I betänkandet diskuterades om en 18-årsgräns, dvs. myndighetsåldern, var en mer naturlig avgränsning. Utredningen fann dock att så inte var fallet eftersom syftet med mer kvalificerade regler var att ge den som fått en stor del av sin uppväxt präglad av förhållandena i Sverige ett förstärkt skydd mot utvisning. Vidare diskuterades om en 12-årsgräns var mer lämplig, i syfte att uppfylla Europadomstolens krav på att det krävs *mycket starka skäl* för att utvisa den som kom till mottagarlandet *i barndomen eller som föddes där* (se vidare avsnitt 3.4.4). Utredningen konstaterade att till denna grupp hör sannolikt inte den som kom till landet som tonåring och att en 12-årsgräns därför kunde anses mer lämplig. Emellertid stannade utredningen, precis som regeringen, för att den tidigare avgränsningen av personkategorin skulle behållas och att mer kvalificerade krav för utvisning alltså skulle gälla för utlänningar som kom till Sverige före 15 års ålder och som varit här i minst fem år när åtal väcks (se ovan samt SOU 2021:61 s. 226 f.).

I likhet med vad som tidigare har konstaterats anser utredningen att det inte är någon självklarhet hur en särskild personkategori som avser den som kom till Sverige som ung lämpligen bör avgränsas, om mer kvalificerade krav för utvisning av unga ska behållas. Dels på grund av de skäl som framfördes i det ovan nämnda betänkandet, dels på grund av de slumpmässiga tröskeleffekter som kan uppstå vid denna typ av regleringar. Exempelvis träffar de nuvarande kvalificerade kraven i 8 a kap. 5 § utlänningslagen inte en utlänning som kom till Sverige som 11-åring, som begår brott i nära

anslutning till straffmyndighetsåldern (15 år) – trots att personen har fått en stor del av sin tidiga uppväxt präglad av svenska förhållanden och troligen lagförs medan hen fortfarande är minderårig (se efterföljande avsnitt). En utlänning som kom till Sverige precis före sin 15-årsdag och begår brott vid 20 års ålder, dvs. när hen är myndig, träffas emellertid av regleringen trots att hens tidiga uppväxt inte präglats av svenska förhållanden i samma utsträckning. Vidare framstår det som märkligt att utlänningen som kom hit som 11-åring och begår ytterligare ett brott när hen är drygt 16 år, då omfattas av de mer kvalificerade kraven och därmed får ett väsentligt starkare skydd mot utvisning medan motsatt var fallet vid förstagångsförbrytelsen.

Även om det av humanitära skäl kan argumenteras för att den som fått en stor del av sin uppväxt präglad av förhållandena i Sverige bör ges ett förstärkt skydd mot utvisning, riskerar denna typ av regleringar leda till orimliga och oönskade tröskeffekter oavsett vilken personkategori som regelverket omfattar. Utredningen anser att det i allmänhet framstår som motiverat att undvika regleringar som kan leda till denna typ av effekter.

Den främsta invändningen mot särregleringen är emellertid att den kan begränsa domstolens möjlighet att faktiskt se till omständigheterna i det enskilda fallet, dvs. fullt ut väga styrkan av de omständigheter som talar för utvisning mot de omständigheter och utlänningens anknytning till Sverige som talar emot utvisning (se 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen). Om de kvalificerade kraven för utvisning tas bort, möjliggörs en allsidig bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall.

En reglering med absoluta tids- och åldersgränser riskerar alltså att skapa en stelbenthet som inte tillåter att omständigheterna i det konkreta fallet beaktas fullt ut. Detta talar enligt utredningens bedömning för att de kvalificerade kraven för utvisning, som träffar vissa utlännningar som kom till Sverige som unga, helt utmönstras ur lagstiftningen.

Internationella åtaganden kräver inte en särreglering för utlänningar som kom till Sverige som unga

Varken Europakonventionen eller Sveriges andra internationella åtaganden innebär något förbud mot att utvisa den som kom hit som ung. Inte ens om utlänningen fötts i landet finns det något absolut hinder mot utvisning. En utvisning verkställs också normalt till det land som utlänningen är medborgare i.

Däremot kan framför allt artikel 8 i Europakonventionen, som skyddar rätten till respekt för privat- och familjelivet, begränsa möjligheterna till utvisning i dessa fall. När utlänningen *lagligen vistats* i mottagarlandet *sedan barndomen eller rentav fötts där*, måste det enligt Europadomstolen finnas *mycket starka skäl* för att rättfärdiga en utvisning. Detta gäller särskilt om personen begick brottet som minderårig och i synnerhet om personen också var minderårig när utvisningsbeslutet fattades (se bl.a. Europadomstolens dom *Maslov mot Österrike*). En utförlig beskrivning av de internationella åtagandena i detta avseende framgår av avsnitt 3.4 och 3.5.

Det kan därmed konstateras att den nuvarande bestämmelsen i 8 a kap. 5 § utlänningslagen synes omfatta en bredare grupp unga än dem som Europakonventionen tillerkänner ett särskilt skydd mot utvisning, eftersom bestämmelsen även omfattar unga som kom hit i nära anslutning till straffbarhetsåldern (15 år) och som därmed har spenderat den största delen av sin barndom i ett annat land. Som tidigare nämnts ställer Sveriges internationella åtaganden inte krav på en sådan reglering, men åtagandena innebär att Europakonventionens krav måste följas och detta oavsett om de svenska mer kvalificerade kraven för utvisning är tillämpliga i det enskilda fallet eller inte.

I vissa av de fall där Europadomstolen tillämpat kravet på mycket starka skäl har utvisningen ansetts stå i strid med artikel 8, medan den i andra fall bedömts som tillåten. Konventionen medger således utvisning till och med av andra generationens invandrare, förutsatt att skälen för utvisning är tillräckligt starka och domstolen noggrant har vägt berörda intressen mot varandra med tillämpning av de bedömningskriterier som följer av Europadomstolens praxis (se avsnitt 3.4.4 med där angivna rättsfallshänvisningar och vägledningar).

Vissa långvarigt bosatta utlänningar skyddas genom andra regler

Ytterligare något som talar för att det inte behövs en särreglering för utvisning av den som kom till Sverige som ung och vistats här viss längre tid, är det utökade skydd mot utvisning för långvarigt bosatta som följer av EU-medlemskapet. Av den rättsutveckling som skett inom personrörlighetens område har vissa grupper nämligen fått ett utökat skydd mot utvisning, bland annat hänförligt till vistelsetiden.

Som framgått av avsnitt 3.6.5 gäller genomgående strängare krav för att utvisa EES-medborgare och deras familjemedlemmar.⁹⁴ Närmare bestämt krävs att utvisningen sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (se 8 a kap. 6 § utlänningslagen). Detta betyder att en utlänning som omfattas av regelverket endast får utvisas om dennes personliga beteende utgör ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen och som går utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär (se 8 kap. 12 § utlänningslagen samt NJA 2024 s. 117 med där gjorda rättsfallshänvisningar).

Därutöver gäller särskilt kvalificerade krav i fråga om vissa kategorier av EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Beträffande EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten och familjemedlemmar till sådana medborgare får utvisning inte beslutas annat än om det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. I fråga om EES-medborgare som är barn eller som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren är skyddet mot utvisning ännu starkare. Enligt 8 kap. 14 § andra och tredje styckena utlänningslagen får sådana personer inte utvisas annat än om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet. Samtliga de nu angivna bestämmelserna är tillämpliga även vid utvisning på grund av brott (se 8 a kap. 6 § andra stycket utlänningslagen). EES-medborgare och deras familjemedlemmar och särskilt barn samt långvarigt bosatta sådana personer åtnjuter alltså ett starkt skydd mot utvisning oberoende av bestämmelsen i 8 a kap. 5 § utlänningslagen.

⁹⁴ Detsamma gäller 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 (se 8 a kap. 6 § tredje stycket utlänningslagen).

Även vissa tredjelandsmedborgare åtnjuter till följd av EU-rätten ett förstärkt skydd mot utvisning. Närmare bestämt gäller detta den tredjelandsmedborgare som beviljats ställning som varaktigt bosatt här i landet (se avsnitt 3.6.5). För att beviljas ställning som varaktigt bosatt fordras normalt att utlänningen har vistats utan avbrott i Sverige under minst fem år och vid tiden för ansökan uppfyller vissa kriterier, i första hand ett krav på att kunna försörja sig. Direktivet om varaktigt bosatta ger den som har beviljats sådan ställning ett skydd mot utvisning som liknar det som tillkommer EES-medborgare. För att utvisning ska få ske krävs således att personen i fråga utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet (se 8 a kap. 7 § utlänningslagen).

De kvalificerade kraven för denna grupp ska tas bort och utlänningens ålder vid ankomst samt vistelsetid beaktas vid intresseavvägningen

Mot bakgrund av samtliga ovan anförda skäl föreslår utredningen att de kvalificerade kraven för utvisning av utlänningar som kom till Sverige som unga tas bort. Precis som *Utvisningsutredningen* argumenterade för i lagstiftningsärendet till 1994 års reform bör domstolarna i stället anföras att med beaktande av samtliga omständigheter göra en bedömning av om utlänningens anknytning till Sverige har sådan styrka att hen, trots brottsligheten, ska få stanna kvar i landet (se SOU 1993:54 s. 33 f.).

Samtliga relevanta omständigheter – såsom utlänningens ålder vid ankomsten till Sverige, vistelsetiden i landet, ålder när brottsligheten begicks och då frågan om utvisning prövas – ska precis som i andra fall i stället beaktas vid domstolens avvägning av skälen för och emot utvisning i enlighet med 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen. Ytterst är det en helhetsbedömning i det enskilda fallet som avgör vilken vikt som ska läggas vid de olika omständigheter som har betydelse för utvisningsfrågan samt hur dessa ska vägas mot varandra. En allsidig och fullständig bedömning av skälen för och emot utvisning bör alltså ske även för den som kom till Sverige innan hen fyllt 15 år.

Om den som utvisas är ett barn ska, precis som när ett barn i övrigt berörs av ett utvisningsbeslut, barnets bästa beaktas och utredas och bedömningen av barnets bästa motiveras (jfr 1 kap. 10 § utlänningslagen, avsnitt 3.4.3 om barnkonventionen samt

prop. 2021/22:224 s. 44 och s. 126). Som tidigare nämnts ska barnets bästa ges samma tyngd och få samma genomslag vid bedömningen som hittills. Denna prövning kan landa i att det finns starka skäl mot utvisning. Liksom hittills bör det som utgångspunkt inte komma i fråga att utvisa den som är under 18 år och har båda sina föräldrar i Sverige (jfr a. prop. s. 126). Prövningen kan också landa i den motsatta slutsatsen, exempelvis om utlännningen endast har en svagare anknytning till Sverige eller har en förälder eller annan nära släkting utomlands som barnet har anknytning till.

Av utredningens förslag i avsnitt 6.5.5 följer att avvägningen av skälen för och emot utvisning även i dessa fall ska ske på en nivå som innebär att inte mer hänsyn ska tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden. Utvisning ska alltså ske i samtliga fall där åtgärden bedöms proportionerlig i förhållande till dessa åtaganden.

Som tidigare har konstaterats kan det nyss nämnda, tillsammans med förslaget i detta avsnitt, innebära att *allmänna domstolar i större utsträckning än tidigare kan komma att behöva tänga den nedersta gränsen för när en utvisning kan anses proportionerlig i enlighet med Sveriges internationella åtaganden*, och därmed göra sina proportionalitetsbedömningar utifrån den praxis som följer av dessa åtaganden (se avsnitt 3.4 och 3.5). De bedömningar som regelverket ger möjlighet till ska alltså mynna ut i resultat som framstår som rimliga och berättigade utifrån de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden.

Avsikten med den föreslagna förändringen är att en utvisning som i dag bedöms vara proportionerlig enligt 8 a kap. 5 § utlänningslagen *även i fortsättningen ska leda till utvisning* (se prop. 2021/22:224 s. 128 f. samt avsnitt 3.6.5 och 6.2). Därutöver kan det finnas ytterligare fall där det är proportionerligt att utvisning sker, trots att personen var minderårig när hen kom till Sverige, så länge de grundläggande kraven enligt 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen är uppfyllda (se avsnitt 6.5.2–6.5.6). Detta synes framföra allt kunna gälla vid mycket allvarlig brottslighet eller där utlännningen kom till Sverige först i senare delen av tonåren, dvs. när kraven på *mycket starka skäl* för utvisning inte gäller med samma styrka enligt Europadomstolens praxis. Det synes även kunna gälla i fall där allmän domstol tidigare har lagt sin proportionalitetsbedömning på en

nivå som överstiger den som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden.

Det är i övrigt svårt att dra några säkra slutsatser kring om den föreslagna förändringen faktiskt kommer leda till fler utvisningar än i dag, trots att de kvalificerade kraven tas bort för denna grupp. Detta eftersom proportionalitetsbedömningen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet även fortsättningsvis kommer att utgöra det avgörande momentet, där Sveriges internationella åtaganden yttersta sätter gränsen. En följd av förslaget torde dock vara att yrkanden om utvisning av personer som i dag tillhör denna personkategori kommer framställas i betydligt större utsträckning (jfr förslaget i kapitel 8 om en plikt för åklagare att yrka utvisning), vilket kommer leda till fler prövningar i allmän domstol av frågan om utvisning av den som kom till Sverige som ung.

Det finns inte skäl att ändra regleringen av utvisningsfrågan i överrätt med anledning av förslaget

I 51 kap. 25 a § rättegångsbalken finns en bestämmelse som reglerar förbudet mot reformatio in pejus i hovrätt, dvs. förbudet mot ändring till den tilltalades nackdel, när det gäller utvisning. Om endast den tilltalade har överklagat tingsrättens dom eller om åklagaren har överklagat domen till den tilltalades fördel får hovrätten inte besluta om utvisning, om inte tingsrätten har meddelat ett sådant beslut, eller bestämma ett längre återreseförbud än tingsrätten har gjort. Bestämmelsen, som även gäller i Högsta domstolen, beskrivs i avsnitt 3.7.2.

I bestämmelsens andra stycke finns ett undantag från förbudet mot ändring till den tilltalades nackdel i fråga om utvisning. Undantaget innebär att hovrätten får besluta om utvisning, trots att tingsrätten inte har meddelat ett sådant beslut, eller bestämma ett längre återreseförbud än vad tingsrätten gjort, om det kommer fram utredning som innebär att det enligt 58 kap. 3 § första stycket tredje punkten rättegångsbalken finns förutsättningar för resning i fråga om utvisning. Den situation som avses är om det läggs fram utredning som sannolikt skulle ha lett till att *den tilltalade hade bedömts vara äldre än vad rätten utgick från vid sin bedömning* och att detta i sin tur sannolikt skulle ha lett till en annan utgång i bland annat utvisningsfrågan (se prop. 2021/22:233 s. 43 ff. och s. 56).

Frågan om utlänningens ålder vid ankomsten till Sverige kan i dag påverka tillämpligheten av bestämmelsen i 8 a kap. 5 § utlänningslagen, som innebär att mer kvalificerade krav kan gälla för utvisning av den som kom till Sverige före 15 års ålder. Om tingsrätten utgått från att bestämmelsen är tillämplig vid frågan om utvisning och till följd av de mer kvalificerade kraven exempelvis avslagit utvisningsyrkandet, kan hovrätten – om det där står klart att utlänningen var äldre än 15 år vid ankomsten – utvisa utlänningen om de grundläggande förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1–3 §§ utlänningslagen är uppfyllda.

Som ovan redovisats föreslår utredningen att bestämmelsen om mer kvalificerade krav för utvisning av personer som kom till Sverige före 15 års ålder tas bort. Den nyss nämnda regleringen av utvisningsfrågan i överrätt bedöms dock inte förlora sin betydelse om förslaget genomförs, eftersom en ändrad åldersbedömning även vid en prövning enligt de grundläggande bestämmelserna i 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen kan leda till en annan utgång i utvisningsfrågan, särskilt eftersom utlänningens ålder vid ankomsten till Sverige eller vid lagföringen kan ha stor inverkan på proportionalitetsbedömningen. Mot bakgrund av detta föreslås ingen ändring av regleringen av utvisningsfrågan i överrätt.

6.6.4 EES-medborgare och deras familjemedlemmar

Förslag: Det bör tydliggöras att utvisning *ska* ske om förutsättningarna för utvisning är uppfyllda.

Den särskilda bestämmelsen i 8 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen, som avser EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren, ska endast tillämpas om utlänningens vistelse är sammanhängande i det avseende som följer av unionsrätten.

Bedömning: Kraven för utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar på grund av brott behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

I utredningens uppdrag ingår att göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott (dir. 2024:42 s. 1).

Bestämmelsen om utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar i 8 a kap. 6 § utlänningslagen, med hänvisningar till 8 kap. 12–14 §§, sågs över i samband med lagändringarna som trädde i kraft den 1 augusti 2022 (se SOU 2021:61 s. 229 ff. samt prop. 2021/22:224 s. 58 ff. och s. 130). Bestämmelserna har sin grund i artikel 27 och 28 i rörlighetsdirektivet (se vidare avsnitt 3.5.2). Precis som den tidigare *Utredningen om utvisning på grund av brott* bedömer utredningen att det inte finns något utrymme att i allmänhet skärpa regelverket om utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar (se SOU 2021:61 s. 232 f. samt a. prop. s. 59).

Däremot finns det utrymme att, när det gäller bestämmelsen i 8 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen, anpassa det svenska regelverket så att det inte är mer förmånligt än vad unionsrätten kräver. Bestämmelsen är tillämplig även vid utvisning på grund av brott (se 8 a kap. 6 § andra stycket utlänningslagen).

Av 8 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen, som implementerar artikel 28.3 a i rörlighetsdirektivet, framgår att en EES-medborgare som har *vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren* får utvisas enligt 8 kap. 11 § endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet. Varken av bestämmelsens ordalydelse eller av dess förarbeten framgår hur vistelsens varaktighet ska bedömas (jfr prop. 2005/06:77 s. 84 ff. och s. 195 f.). Av EU-domstolens praxis framgår emellertid att det förstärkta skydd mot utvisning som artikel 28.3 a i rörlighetsdirektivet ger en person som stadigvarande uppehållit sig i en annan medlemsstat är inskränkt till situationer då uppehållsperioden *i princip varit sammanhängande*. Skyddet mot utvisning i detta fall bygger på graden av faktisk integration i den mottagande medlemsstaten. Det innebär att personens bortovaro från medlemsstaten kan påverka rätten till sådant skydd. Det innebär även att en period under vilken den berörda personen avtjänar ett fängelsestraff i många fall avbryter ett stadigvarande uppehåll och därmed påverkar åtnjutandet av det förstärkta skyddet, även i de fall då den berörda personen uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio år som föregick fängelsestraffet. Uppehållsperioden ska vidare beräknas bakåt

i tiden från beslutet om utvisning och utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet vid denna tidpunkt (se EU-domstolens dom den 16 januari 2014 i mål C-400/12, ECLI:EU:C:2014:9, särskilt p. 23–28 och p. 33–38 med där gjorda hänvisningar).

De ytterligare krav som unionsrätten uppställer för att det förstärkta skyddet mot utvisning ska vara tillämpligt enligt artikel 28.3 a rörlighetsdirektivet, framgår inte av den svenska bestämmelsens ordalydelse. Den svenska bestämmelsen är alltså mer förmånlig för den enskilde än vad unionsrätten kräver, vilket kan leda till att det förstärkta skyddet mot utvisning anses tillämpligt trots att det inte följer av unionsrätten (se exempelvis Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 6 november 2024 i mål B 3945–24). Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att bestämmelsen anpassas till unionsrätten på så sätt att det ska krävas att personen har uppehållit sig – i bemärkelsen vistats sammanhängande – i Sverige under de tio senast föregående åren för att det förstärkta skyddet mot utvisning ska aktualiseras. Vid bedömning av om vistelsen ska anses sammanhängande ska bestämmelsen ges den innebörd som följer av unionsrätten.

När det gäller den grundläggande bestämmelsen om utvisning av EES-medborgare i 8 a kap. 6 § utlänningslagen föreslår utredningen vidare, mot bakgrund av den föreslagna ändringen av 8 a kap. 1 § utlänningslagen, att det bör framgå att utvisning *ska* – i stället för *får* – ske när förutsättningarna är uppfyllda (jfr avsnitt 6.5.2). Utredningen bedömer att ett sådant förslag är förenligt med artikel 27 i rörlighetsdirektivet, eftersom den artikeln stadgar att en medlemsstat får begränsa den fria rörligheten bland annat med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Den föreslagna ändringen innebär att utvisning ska ske, dvs. att den fria rörligheten begränsas, men *endast* om de där angivna förutsättningarna är uppfyllda. Utvisning kan alltså inte beslutas om det inte sker med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

I övrigt har det inte kommit fram behov av att ändra bestämmelserna om utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Den mindre avvikelse mellan den svenska regleringen och artikel 27 i rörlighetsdirektivet som accepterades i samband med 2022 års lagändringar – dvs. att utvisning enligt svensk ordalydelse får ske av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet medan direktivet

medger utvisning av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet – bör dock vid lämpligt tillfälle justeras (se SOU 2021:61 s. 233, a. prop. s. 58 ff. samt avsnitt 3.6.5). Mot bakgrund av regeringens uttalanden i samband med 2022 års lagändringar, dvs. att utlänningslagen i sin helhet är i behov av en teknisk översyn, lämnar utredningen dock inget skarpt förslag i denna del.⁹⁵ Dessutom är det fråga om ett unionsrättsligt begrepp, vilket innebär att den svenska ordalydelsen redan i dag ska tolkas i enlighet med direktivet och ges den innebörd som följer av unionsrätten.

6.6.5 Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare

Förslag: Det bör tydliggöras att utvisning *ska* ske, om förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda.

Bedömning: Kraven för utvisning på grund av brott av en person som har status som varaktigt bosatt behöver i övrigt inte ändras.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

I utredningens uppdrag ingår att göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott (dir. 2024:42 s. 1).

Bestämmelsen i 8 a kap. 7 § utlänningslagen om utvisning av den som har ställning som varaktigt bosatt infördes huvudsakligen genom lagändringarna som trädde i kraft den 1 augusti 2022 (se SOU 2021:61 s. 238 ff. samt prop. 2021/22:224 s. 62 ff. och s. 130 f.). Bestämmelsen har sin grund i direktivet om varaktigt bosatta (se avsnitt 3.5.3). Det har inte kommit fram något behov av att ändra regelverket i sig – inte heller med anledning av den nya migrations- och asylpakten.

Med anledning av att utredningen föreslår att utvisning enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen ska – i stället för får – ske om de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda och skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot (se av-

⁹⁵ Ett sådant skarpt förslag lämnas dock i SOU 2025:33. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

snitt 6.5.2), bör det även av den aktuella bestämmelsen framgå att utvisning *ska ske* när förutsättningarna är uppfyllda.

Utredningen bedömer vidare att ett sådant förslag är förenligt med artikel 12 i direktivet om varaktigt bosatta, som stadgar att medlemsstaterna får fatta beslut om utvisning av en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare endast om hen utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Den föreslagna ändringen innebär att utvisning endast ska ske om utlänningen utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

I övrigt saknas det behov av att ändra bestämmelsen. På sätt som anges i avsnitt 6.6.4 om EES-medborgare och deras familjemedlemmar, bör dock begreppet allmän ordning *och* säkerhet vid lämpligt tillfälle ändras till det uttryck som framgår av direktivet, dvs. allmän ordning *eller* säkerhet.

6.7 Längre och fler varaktiga återreseförbud

6.7.1 Uppdraget – en skärpt reglering

Bestämmelserna om återreseförbud skärptes i samband med lagändringarna år 2022. Enligt direktiven är skärpningarna dock inte tillräckliga (se dir 2024:42 s. 6). Utredningen har därför fått i uppdrag att analysera och föreslå hur bestämmelserna om återreseförbudens längd kan skärpas så att förbuden blir längre, och att förbud utan tidsbegränsning – i så stor utsträckning det är möjligt – meddelas i fler fall än i dag.

I avsnitt 6.7.2 redovisar utredningen sina överväganden och förslag avseende denna del av uppdraget. I avsnitt 6.7.3 redovisas utredningens överväganden när det gäller frågan om det finns ett behov av att ändra reglerna om när ett återreseförbud börjar löpa.

6.7.2 Längre och fler varaktiga återreseförbud

Förslag: Om brottslighetens straffvärde motsvarar fängelse i mindre än sex månader, ska återreseförbudet normalt bestämmas till fem år. Motsvarar straffvärdet fängelse i sex månader eller mer men inte mer än fängelse i ett år och sex månader, ska återreseförbudet normalt bestämmas till tio år. Vid högre straffvärden ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas.

Det ska tydliggöras att brottslighetens karaktär och risken för återfall i brott får beaktas i skärpande riktning, medan utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter hänförliga till utlänningen får beaktas i mildrande riktning när återreseförbudets längd bestäms.

Bedömning: Återreseförbudets längd bör även fortsättningsvis bestämmas utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet och med utgångspunkt i brottslighetens samlade straffvärde. Möjligheterna att bestämma förbudets längd på ett annat sätt, dvs. med hänsyn till brottslighetens karaktär, risken för återfall i brott, utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter hänförliga till utlänningen, bör inte ändras.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Den nuvarande regleringen och dess tillämpning

Enligt 8 a kap. 10 § utlänningslagen ska ett beslut om utvisning på grund av brott innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I beslutet ska utlänningen också upplysas om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 20 kap. utlänningslagen.

Av 8 a kap. 11 § första stycket utlänningslagen framgår att återreseförbudets längd ska bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens samlade straffvärde. Om detta motsvarar fängelse i mindre än ett år ska återreseförbudet normalt bestämmas till fem år. Motsvarar det fängelse i ett år eller mer men inte två år ska återreseförbudet normalt bestämmas till tio år. Vid högre straffvärden ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas.

Som skäl för att bestämma återreseförbudets längd på ett annat sätt än vad som anges i första stycket får domstolen, enligt andra stycket, beakta brottslighetens karaktär och risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet. Dessa omständigheter kan alltså beaktas för att bestämma ett *längre* återreseförbud än vad brottslighetens samlade straffvärde motiverar (prop. 2021/22:224 s. 132 f.).

Domstolen får också ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till utlänningen (se 8 a kap. 11 § andra stycket utlänningslagen). Dessa omständigheter kan alltså beaktas för att bestämma ett *kortare* återreseförbud än vad brottslighetens samlade straffvärde motiverar (a. prop. s. 133).

Bestämmelsen innebär att förbudstiden, med utgångspunkt i den skärpta regleringen enligt första stycket, ska bestämmas utifrån en allsidig och nyanserad bedömning av vad som ligger utlänningen till last och stå i proportion till de konsekvenser som förbudet får för utlänningen och hens familjemedlemmar. Lagändringarna, som trädde i kraft den 1 augusti 2022, innebär vidare att ett beslut om utvisning inte längre ska beaktas som en strafflindrande omständighet utan ska – vid mer beaktansvärda men – i stället beaktas när återreseförbudets längd bestäms (a. prop. s. 69 och s. 134). Bestämmelsen beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.6.7.

Av utredningens kartläggning av genomslaget av 2022 års lagändringar i hovrättspraxis (se avsnitt 6.2.3) framgår att domstolarna till övervägande del bestämmer återreseförbudets längd i enlighet med huvudregeln, dvs. med utgångspunkt i brottslighetens samlade straffvärde. När det finns skäl för det, dvs. när utvisningen innebär ett mer beaktansvärt men för utlänningen, tenderar domstolarna även att beakta utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till utlänningen för att bestämma ett återreseförbud som är kortare än vad som följer av brottslighetens straffvärde (8 a kap. 11 § andra stycket utlänningslagen). Bestämmelsen tillämpades även på det sättet i rättsfallet NJA 2024 s. 117, där Högsta domstolen beaktade utlänningens anknytning till Sverige och bestämde återreseförbudets längd till åtta i stället för tio år (se vidare avsnitt 3.6.7).

Domstolarna synes alltså beakta det ytterligare men en utvisning innebär för en utlänning med stark anknytning till Sverige när åter-

reseförbudets längd bestäms, på sätt som avsågs med 2022 års lagändringar.

Av den praxis som utredningen har tagit del av synes domstolarna emellertid mycket sällan bestämma ett längre återreseförbud, dvs. utifrån brottslighetens karaktär och risken för fortsatt brottslighet, än vad den samlade brottslighetens straffvärde ensamt motiverar (jfr dock exempelvis Svea hovrätts dom den 31 juli 2023 i mål B 8206–23). I detta avseende synes alltså 2022 års lagändringar möjligen ha fått ett visst mindre genomslag (jfr prop. 2021/22:224 s. 132 f.). Samtidigt framstår den aktuella rättstillämpningen som en naturlig följd av bestämmelsens konstruktion. Bestämmelsen tar i denna del endast sikte på brottslighet med straffvärden upp till fängelse i två år. Eftersom brottslighet med högre straffvärden än så som utgångspunkt leder till varaktiga återreseförbud finns det i sådana fall inte anledning att bestämma ett längre återreseförbud.

Sveriges internationella åtaganden innebär att domstolen bör ges möjlighet att bestämma ett lämpligt återreseförbud i det enskilda fallet

Som tidigare har redovisats har Europadomstolen i ett stort antal mål tagit ställning till frågan om utvisning på grund av brott kan innefatta en kränkning av rätten till respekt för privat- och familjelivet enligt artikel 8 i Europakonventionen jämfört med statens intresse av att förebygga oordning eller brott. För att avgöra om en utvisning kan anses nödvändig och proportionerlig, beaktar och väger Europadomstolen framför allt brottets art och svårhetsgrad mot utlänningens vistelsetid och familjerelationer i landet (se vidare avsnitt 3.4.4 och 3.5.1).

Av Europadomstolens praxis framgår vidare att det vid proportionalitetsbedömningen är av stor betydelse hur långt återreseförbud som utvisningsbeslutet förenas med, om det finns möjlighet att få återreseförbudet omprövat eller om det, trots ett varaktigt återreseförbud, finns möjlighet att kunna besöka landet (jfr 8 a kap. 13 § utlänningslagen). Enligt domstolens praxis är återreseförbudets längd betydelsefullt för att en annars sträng bedömning ändå ska kunna anses proportionerlig (se bl.a. rättsfallen *Savran mot Danmark*, dom den 7 december 2021, p. 182 och p. 199, *Maslov mot Österrike*, dom den 23 juni 2008, p. 98–99, *Azerkane mot Nederländerna*, nr 3131/16, dom den 2 juni 2020, p. 82–83 samt

SvJT 2021 s. 894). Vidare synes Europadomstolen understryka vikten av att domstolen har möjlighet att anpassa återreseförbudets längd utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (se rättsfallet *Savran mot Danmark*, p. 200).

Med hänsyn till Europadomstolens praxis bedömer utredningen att skälen som talar för och emot utvisning enligt 8 a kap. 2 § utlänningslagen bör kunna beaktas fullt ut även vid bedömningen av vilket återreseförbud ett utvisningsbeslut ska förenas med. Utredningen bedömer att den nuvarande regleringen ger god möjlighet till detta. Av denna följer att domstolen, som skäl för att bestämma återreseförbudets längd på ett annat sätt än utifrån brottslighetens samlade straffvärde, får beakta brottslighetens karaktär och risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet. Domstolen får också ta hänsyn till utlännings anknäpning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till utlänningen (se 8 a kap. 11 § andra stycket utlänningslagen). I detta innefattas att ta hänsyn till barnets bästa om ett barn berörs av åtgärden eller om det är ett barn som ska utvisas. Vidare innefattas att ta hänsyn till om utlänningen genom utvisningsbeslutet utestängs från en annan Schengenstat till vilken hen har starka band. Domstolen ska alltså ta hänsyn till det ytterligare men utvisningen kan innebära i det enskilda fallet vid bestämmandet av återreseförbudets längd, men inte ta sådana hänsyn vid straffmätningen eller påföljdsvalet (jfr prop. 2021/22:224 s. 74 f.). Bestämelsen innebär vidare att förbudstiden ska bestämmas utifrån en allsidig och nyanserad bedömning av vad som ligger utlänningen till last och stå i proportion till de konsekvenser som förbudet får för utlänningen och hans familjemedlemmar (a. prop. s. 69 och s. 134). Utredningen anser att det nuvarande systemet är ändamålsenligt i detta avseende och därmed bör behållas.

Mot bakgrund av den betydelse som återreseförbudets längd har vid proportionalitetsbedömningarna enligt Europadomstolens praxis bedömer utredningen vidare att *det är väsentligt att den svenska regleringen inte skärps i detta avseende*. Domstolens utrymme att nyanserat kunna ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet när återreseförbudets längd bestäms är alltså avgörande för att det svenska regelverket ska kunna leda till bedömningar som uppfyller de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden – och särskilt om de grundläggande återreseförbudstiderna skärps.

En skarpare reglering utifrån brottslighetens straffvärde

Som ovan konstaterats synes 2022 års lagändringar ha fått genomslag i domstolspraxis genom att domstolarna till övervägande del bestämmer återreseförbudets längd i enlighet med huvudregeln, dvs. med utgångspunkt i brottslighetens samlade straffvärde. Eftersom det tidigare regelverket var betydligt mildare (se SOU 2021:61 s. 244 f.) har lagändringarna lett till längre återreseförbud. Det innebär att allvarigare brottslighet med ett straffvärde om minst två års fängelse vanligen leder till varaktiga återreseförbud, men också att mindre allvarlig brottslighet i allmänhet leder till längre återreseförbud än tidigare.

Trots detta kan det svenska regelverket i vissa fall framstå som återhållsamt i jämförelse med våra grannländers. I Norge leder exempelvis brott såsom grov misshandel, misshandel i nära relation, rån och upprepad stöldbrottslighet av inte ringa slag samt svårare fall av narkotikabrott till ett varaktigt återreseförbud. I Danmark meddelas som utgångspunkt ett varaktigt återreseförbud om det utdömda straffet överstiger ett och ett halvt års fängelse (se SOU 2021:61 s. 245). Enligt svensk rätt, och så länge minimistrafen för dessa brott eller det nuvarande sättet för straffmätning inte ändras, leder exempelvis en grov misshandel eller ett rån med ett straffvärde på miniminivån till ett 10-årigt återreseförbud i stället för varaktiga återreseförbud. Den svenska regleringen ger dock möjlighet att bestämma ett längre förbud med hänsyn till brottslighetens karaktär eller risken för fortsatt brottslighet (se 8 a kap. 11 § andra stycket utlänningslagen). Mot bakgrund av detta kan det ifrågasättas om det verkligen behövs en skarpare reglering, och särskilt om fler straffskärpningar genomförs som innebär höjda minimistraff eller andra förändringar införs som exempelvis innebär att domstolens straffvärdebedömningen inte längre ska ta avstamp från minimistrafet.⁹⁶

Utredningens uppdrag är emellertid att lämna förslag på en skärpt reglering som innebär att återreseförbuden blir längre, och att återreseförbud utan tidsbegränsning – i så stor utsträckning det är möjligt – meddelas i fler fall än i dag.

⁹⁶ Jfr Straffreformutredningens uppdrag (dir. 2023:115), som ska redovisas senast den 30 maj 2025.

Utredningen vill inledningsvis framhålla att *det på ett generellt plan inte går att ange i vilken utsträckning det är möjligt att döma ut varaktiga återreseförbud*. I enlighet med Europadomstolens praxis ska en omsorgsfull och allsidig bedömning av omständigheterna ske i varje enskilt fall, varvid återreseförbudets längd har betydelse för om en annars sträng bedömning ändå ska anses proportionerlig. Det är alltså upp till rättstillämpningen att i det enskilda fallet slutligt avgöra var den nedersta gränsen går för när varaktiga återreseförbud kan meddelas.

En skarp grundreglering är dock inte något som i sig strider mot Sveriges internationella åtaganden. Mot bakgrund av detta, och det ovan anförda, föreslår utredningen att varaktiga återreseförbud ska kunna meddelas om brottsligheten har ett samlat straffvärde som minst motsvarar ett och ett halvt års fängelse. En sådan nivå skulle även korrespondera med nivån för när det föreligger en presumtion för häktning, s.k. obligatorisk häktning (se 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken)⁹⁷. Enligt ett sådant förslag kommer alltså varaktiga återreseförbud som utgångspunkt att, till skillnad mot i dag, meddelas vid brottslighet såsom grov misshandel, inbrottsstöld och rån.

Om utgångspunkten för när brottslighetens straffvärde ska leda till ett varaktigt återreseförbud skärps samtidigt som straffvärdegränsen sänks till att motsvara fängelseminimum för att utvisning ska kunna ske (se avsnitt 6.5.3), bör skalan för förbudstiderna justeras och anpassas efter de ändrade förhållandena. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att skalan justeras enligt följande.

- Om brottslighetens straffvärde motsvarar fängelse i mindre än sex månader, ska återreseförbudet normalt bestämmas till fem år.
- Motsvarar straffvärdet fängelse i sex månader eller mer men inte mer än fängelse i ett år och sex månader, ska återreseförbudet normalt bestämmas till tio år.
- Vid högre straffvärden ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas.

Brott såsom allvarligare fall av misshandel och narkotikabrott med ett straffvärde om fängelse i sex månader samt brott såsom grovt barnfridsbrott, vars straffskala börjar vid fängelse i nio månader,

⁹⁷ Straffreformutredningen har även i uppdrag att se över om presumtionen för häktning ska gälla i fler fall än i dag (dir 2023:115).

kommer därmed att som utgångspunkt leda till ett tioårigt återreseförbud i stället för ett femårigt förbud.

Möjligheterna att frånga den justerade skalan bör inte skärpas

Som ovan konstateras är det viktigt att domstolens möjlighet att kunna frånga förbudstiderna inte skärps. Domstolens utrymme att kunna ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet när återreseförbudets längd bestäms är alltså av avgörande betydelse för att det svenska regelverket ska kunna leda till bedömningar som uppfyller de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden, och särskilt om de grundläggande förbudstiderna skärps i enlighet med förslaget ovan. Bestämmelsen i 8 a kap. 11 § andra stycket utlänningslagen bör därför inte ändras i sak.

Utredningen anser dock att bestämmelsen bör förtydligas så att det framgår vilka omständigheter som domstolen får beakta i skärpande respektive mildrande riktning när återreseförbudets längd bestäms. Detta utgör ingen ändring av gällande rätt (se prop. 2021/22:224 s. 132–133) men bör klargöras för att undvika en felaktig tillämpning av bestämmelsen. Frånvaro av återfallsrisk kan exempelvis inte motivera ett kortare återreseförbud än vad som följer av brottslighetens samlade straffvärde. För att undvika sådana motsatsslut, bör bestämmelsen alltså förtydligas på sätt som föreslås.

6.7.3 Bestämmelsen om när ett återreseförbud börjar löpa bör inte ändras

Bedömning: Ett återreseförbud bör, precis som i dag, börja löpa från den dag utlänningslämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningslämnar Sverige.

Skälen för utredningens bedömning

Av 8 a kap. 12 § utlänningslagen framgår att ett återreseförbud börjar löpa den dag utlänningslämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en med-

lemsstat, den dag utlänningen lämnar Sverige.⁹⁸ Med medlemsstater avses de stater i vilka återvändandedirektivet (se avsnitt 3.5.3 och 3.6.7) är tillämpligt. Bestämmelsen infördes i samband med lagändringarna den 1 augusti 2022.

När ett beslut om utvisning på grund av brott fattats avseende en tredjelandsmedborgare registrerar polismyndigheten att det finns ett beslut om återvändande avseende utlänningen i Schengens informationssystem, SIS (se avsnitt 3.5.4). När domstolens dom fått laga kraft verkställs vanligen det utdömda straffet i Sverige, varefter utvisningsbeslutet verkställs. När utvisningsbeslutet verkställs, dvs. när utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller Sverige om utvisningen ska verkställas till en medlemsstat, börjar återreseförbudet att löpa. Om beslutet avser en tredjelandsmedborgare registreras detta i SIS. Om beslutet avser en EES-medborgare registreras motsvarande uppgift i Polismyndighetens efterlysningsregister (NEPU), varpå registreringen också syns i den centrala utlänningsdatabas som Migrationsverket har tillgång till. Återreseförbudet gäller därefter permanent eller för den tid som domstolen har bestämt.

Om det emellertid beslutas att det utdömda straffet inte ska verkställas i Sverige utan i ett annat land, kommer återreseförbudet ändå, i enlighet med 8 a kap. 12 § utlänningslagen, att registreras och börja löpa från den dag som utlänningen lämnade medlemsstaterna eller, i tillämpliga fall, Sverige. Detta innebär att återreseförbudet i dessa fall löper under straffverkställigheten, vilket inte är fallet för de utlänningar som verkställer straffet i Sverige. Ur ett systematiskt perspektiv kan detta ifrågasättas som rimligt.

Det bör dock noteras att situationen endast kan anses problematisk vid tidsbegränsade återreseförbud, eftersom utlänningen först då får ett faktiskt kortare förbud än vad personen hade fått vid verkställighet i Sverige. Motsvarande gäller alltså inte vid varaktiga återreseförbud, eftersom ett sådant förbud gäller permanent även efter straffverkställighet.

⁹⁸ I Ds 2025:1 föreslås att det införs ett nytt andra stycke i bestämmelsen med anledning av promemorians förslag om att kunna placera vissa personer som avtjänar fängelsestraff i anstalt utomlands. Promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Av artikel 24.1 b gränsförordningen⁹⁹ framgår emellertid att ett återreseförbud som en medlemsstat har utfärdat för en tredjelandsmedborgare i enlighet med återvändandedirektivet ska resultera i en SIS-registrering om nekad inresa och vistelse, en s.k. SIS-spärr. Enligt artikel 24.3 i förordningen ska den registrerande medlemsstaten vidare *säkerställa att SIS-spärren är synlig så snart den berörda tredjelandsmedborgaren har lämnat medlemsstaternas territorium* eller så snart medlemsstaten fått tydliga indikationer på att så skett. Av EU-domstolens dom den 26 juli 2017 i mål C-225/16, ECLI:EU:C:2017:590, framgår vidare att ett återreseförbud ska räknas från det att den berörda tredjelandsmedborgaren lämnar medlemsstaternas territorium (se prop. 2021/22:224 s. 72 f.). Den unionsrättsliga reglering som avser tredjelandsmedborgare synes alltså *inte ge möjlighet till en senare registrering* i SIS om nekad inresa eller vistelse än vad som sker i dag, och som motsvarar när ett återreseförbud börjar löpa enligt 8 a kap. 12 § utlänningslagen. För en enhetlig och effektiv reglering bör motsvarande även gälla för de personer som inte omfattas av återvändandedirektivet, dvs. personer som har rätt till fri rörlighet inom EU (jfr a. prop. s. 73). Även om regeringen skulle besluta att i sin helhet undanta de brottsutvisade från återvändandedirektivets tillämpningsområde (se avsnitt 7.2), synes svårigheter kunna uppstå för myndigheterna att i varje enskilt fall få kunskap om när straffverkställighet har skett utomlands och från vilket datum återreseförbudet därmed ska löpa. En enhetlig och effektiv reglering som den nu gällande är därför att föredra, även om det i enskilda fall där straffverkställighet sker utomlands kan leda till att återreseförbudets längd blir kortare än vad som hade gällt om straffet verkställts i Sverige. Dessutom synes antalet fall där den ovan nämnda problematiken faktiskt uppstår vara relativt få. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen ingen ändring av bestämmelsen i 8 a kap. 12 § utlänningslagen.

⁹⁹ Europaparlamentets 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. Se även 1 kap. 4 d § utlänningslagen.

6.8 Övriga bestämmelser i 8 a kap. utlänningslagen

I det nu aktuella kapitlet har utredningen föreslagit ändringar av 8 kap. 14 § och 8 a kap. 1, 2, 4, 6, 7 och 11 §§ utlänningslagen. Utredningen har vidare föreslagit att 8 a kap. 5 § utlänningslagen, om utvisning av den som kom till Sverige som ung, ska upphävas och ersättas med en bestämmelse om utvisning av alternativt skyddsbehövande.

När det gäller övriga bestämmelser om utvisning på grund av brott i utlänningslagen behandlas 8 a kap. 3 § om hinder mot verkställighet i kapitel 7. Bestämmelsen i 8 a kap. 8 § om behörig domstol berörs i kapitel 5 och 8. Bestämmelsen i 8 a kap. 14 § om uppehållstillstånd m.m. behandlas i kapitel 7 och 9.

Utredningen har i övrigt inte funnit skäl att föreslå ändringar av bestämmelserna i 8 a kap. utlänningslagen.

7 Allmän domstol ska inte beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning

7.1 Uppdraget – verkställighetshinder bör inte längre beaktas av allmän domstol

När allmän domstol prövar en fråga om utvisning på grund av brott ska hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 12 kap. utlänningslagen inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs, s.k. verkställighetshinder (8 a kap. 3 § utlänningslagen). Domstolen ska alltså bedöma om ett beslut om utvisning kommer att kunna verkställas när den dömden frigges och avstå från att besluta om utvisning om så inte är fallet. Bestämmelsen om verkställighetshinder beskrivs utförligt i avsnitt 3.6.4, medan förfarandet vid verkställighet beskrivs i kapitel 4.

I utredningens direktiv anges att det ofta kan vara svårt att, vid tidpunkten för domstolens prövning, överblicka om ett verkställighetshinder kan föreligga när straffet har avtjänats. Att hinder beaktas redan vid prövningen av utvisningsfrågan kan följaktligen leda till att domstolen avstår från att besluta om utvisning där det senare visar sig att en utvisning skulle ha varit genomförbar. Detta talar enligt direktiven för att verkställighetshinder inte bör beaktas vid prövningen av om en utlänning ska utvisas på grund av brott.

En prövning av verkställighetshinder ska också göras i samband med verkställighet av utvisningsbeslutet. Enligt direktiven är det därför tillräckligt och mer ändamålsenligt att prövningen av verkställighetshinder bara görs då.

Mot bakgrund av detta har utredningen fått i uppdrag att analysera och föreslå hur regelverket kan ändras så att allmän domstol

inte tar hänsyn till hinder mot verkställighet (dir. 2024:42 s. 6–7). I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden och förslag i denna del av uppdraget.

7.2 Allmän domstol ska inte längre beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning

Förslag: Allmän domstol ska inte beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning på grund av brott.

Bedömning: Regeringen bör besluta att undanta de brottsutvisade från återvändandedirektivet eller överföra utvisningsfrågan i sin helhet till Migrationsverket.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Frågan om verkställighetshinder bör inte längre prövas av allmän domstol

Genom 1989 års utlänningslag infördes bestämmelsen om att allmän domstol ska beakta verkställighetshinder vid prövningen av frågan om utvisning på grund av brott. Före denna reform var det ordinarie förfarandet att hänsyn togs till verkställighetshinder först i samband med att beslutet skulle verkställas. Det medförde dock att utvisningsbeslut inte sällan fick upphävas efter avtjänat straff när det visade sig att verkställighet inte var möjlig. För att minska omfattningen av denna problematik infördes skyldigheten för domstolarna att ta hänsyn till eventuella verkställighetshinder redan vid prövningen av utvisningsfrågan. I förarbetena anfördes att om det redan vid domstolens prövning visar sig att ett utvisningsbeslut inte kommer kunna verkställas, bör domstolen avstå från att fatta beslut om utvisning (prop. 1988/89:86 s. 72 f., 117 f. och 165 f.).

I samband med lagändringarna den 1 augusti 2022 beslutade regeringen att denna ordning skulle bestå och anförde att förutom det merarbete och de ökade kostnader som följer av att ett utvisningsbeslut inte kan verkställas, kan icke verkställda utvisningar

minska allmänhetens förtroende för systemets funktionalitet. Vidare anfördes att det faktum att verkställighetshinder beaktas i ett tidigt skede också innebär att utlänningen och dennes anhöriga kan besparas en lång ovisshet i fråga om en utvisning kan förväntas trots påståenden om hinder mot verkställighet (prop. 2021/22:224 s. 50). Sedan 1989 års reform har alltså allmän domstol beaktat verkställighetshinder i samband med prövningen av utvisningsfrågan.

De skäl som anförts ovan för att behålla det nuvarande förfarandet gör sig delvis fortfarande gällande. Om verkställighetshinder inte provas i samband med frågan om utvisning kan domstolen alltså i vissa fall komma att besluta om utvisning trots att beslutet sedan inte kan verkställas. Detta medför merkostnader i verkställighetsledet. Den praxis som utvecklats, bland annat mot bakgrund av Högsta domstolens uttalanden i rättsfallen NJA 2019 s. 47 I–III¹⁰⁰, innebär emellertid att domstolen vid domstillfället sällan kan konstatera att ett verkställighetshinder kommer att finnas när frågan om verkställighet blir aktuell. Om domstolen inte kan konstatera ett sådant hinder, beslutar domstolarna om utvisning varvid frågan om verkställighetshinder får hanteras i samband med verkställighet av utvisningsbeslutet, dvs. vanligen efter det att fängelsestraffet har avtjänats. Risken för att antalet utvisningsbeslut som inte kan verkställas kommer öka om domstolen inte längre prövar frågan om hinder, torde enligt utredningens bedömning därför inte vara särskilt stor jämfört med situationen idag.

Domstolen har en utredningsskyldighet i fråga om utlännings personliga förhållanden som kan ha betydelse för utvisningsfrågan (se vidare avsnitt 3.7.2). Om det kan antas att det finns hinder mot att verkställa en utvisning, är domstolen också skyldig att hämta in ett yttrande från Migrationsverket (7 kap. 10 § 1 utlänningsförordningen). Migrationsverket är expertmyndighet på området och yttrandet har därför stor betydelse för frågan om det finns ett bestående hinder mot verkställighet. Utgångspunkten är att domstolen ska kunna förlita sig på verkets bedömningar och lägga dem till grund för sin prövning av frågan om det kan antas föreligga hinder mot att verkställa ett utvisningsbeslut (se NJA 2019 s. 47). Migrationsverkets bedömning i hindrfrågan har alltså ofta stor bety-

¹⁰⁰ Se avsnitt 3.6.4 samt jämför den distinktion som görs mellan tillfälliga och bestående verkställighetshinder i det administrativa förfarandet. Se vidare den kartläggning av hovrättspraxis som utredningen redovisat i avsnitt 6.2.3 i fråga om verkställighetshinder.

delse vid domstolens bedömning om det finns hinder mot verkställighet och därmed för domstolens beslut i utvisningsfrågan. Först om det finns ett bestående hinder kan domstolen med säkerhet konstatera att beslutet om utvisning inte kommer kunna verkställas vid tidpunkten för verkställighet. Om verkställighetshinder beaktas redan vid prövningen av utvisningsfrågan kan det, trots denna praxis, leda till att domstolen avstår från att besluta om utvisning trots att det senare visar sig att en utvisning skulle ha varit genomförbar. Detta gäller inte minst när påföljden bestämts till ett långt fängelsestraff eftersom verkställighet då aktualiseras först många år senare, varvid förhållandena kan ha ändrats. Även om den praxis som utvecklats alltså delvis har motverkat risken för detta, finns det ändå en sådan risk i det nuvarande systemet.

För att kunna göra en korrekt och rättssäker bedömning av frågan om hinder framstår det alltså som väsentligt att bedömningen görs i nära anslutning till den faktiska verkställigheten av beslutet om utvisning.

Mot bakgrund av detta framstår det som betydligt mer lämpligt och ändamålsenligt att expertmyndigheten, dvs. Migrationsverket, vid behov och efter underrättelse från Polismyndigheten i stället för domstolen hanterar frågan om verkställighetshinder i samband med verkställighet av utvisningsbeslutet. Endast vid tidpunkten för verkställighet kan frågan om verkställighetshinder bedömas allsidigt och i sin helhet, och korrekt beslut kunna fattas. Enligt utredningens bedömning talar detta med styrka för att allmän domstol inte längre ska pröva frågor om hinder mot verkställighet.

Enligt ett sådant förslag kommer dock domstolen, som ovan nämnts, i vissa situationer att kunna besluta om utvisning trots att det finns ett bestående hinder mot utvisning. Eftersom ett sådant utvisningsbeslut inte kan verkställas medför det kostnader i verkställighetsförfarandet, dvs. för Polismyndigheten och Migrationsverket samt migrationsdomstolarna. Detta bör dock kunna accepteras, när det vägs mot det förhållandet att det nuvarande systemet möjliggör att domstolen avslår ett utvisningsyrkande trots att det senare visar sig att en utvisning skulle ha varit genomförbar. Det torde alltså i allmänhet anses värre att en brottsdömd inte utvisas, trots att de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda, än att det senare visar sig att ett beslut om utvisning inte kan verkställas. Det går alltså inte att med visshet påstå att icke verkställda

utvisningar i allmänhet minskar allmänhetens förtroende för systemets funktionalitet (jfr a. prop. s. 50), i vart fall inte om det ställs mot det nuvarande systemets risk för att brottsdömda inte utvisas trots att de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda (jfr 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen). Risken för sådana bedömningar kan inte heller anses stå i överensstämmelse med utredningens övergripande uppdrag, dvs. att införa ett skarpare regelverk om utvisning på grund av brott. Ett beslut om utvisning – trots eventuella verkställighetshinder – har alltså ett tydligt signalvärde om att utlänningsens beteende inte accepteras (se nedan).

Som tidigare har redovisats utgör det men en utvisning kan innebära för utlänningsen inte längre en strafflindrande omständighet. Ett beslut om utvisning ska alltså inte längre påverka den påföljd som döms ut. Det kan därmed inte längre anses stötande att en allmän domstols beslut om utvisning i ett senare skede kan komma att upphävas av migrationsdomstol, när förutsättningarna för det är uppfyllda (jfr prop. 1988/89:86 s. 72 f.). Detta eftersom den utlänningsen som fått ett utvisningsbeslut inte längre behandlas förmånligare i påföljdshänseende än någon som inte har fått ett sådant beslut. Att ett utvisningsbeslut inte kan verkställas är alltså inte längre problematiskt ur den aspekten (jfr SOU 2021:61 s. 218).

Genom den nyss nämnda förändringen, som trädde i kraft den 1 augusti 2022, har frågan om utvisning på grund av brott förlorat kopplingen till påföljdsbestämningen och allt mer kommit att utgöra en förvaltningsrättslig fråga; till följd av utvisningsbeslutet förlorar utlänningsen sin eventuella rätt att vistas i Sverige. Frågor om utlänningsars rätt att vistas i Sverige hanteras i allmänhet av Migrationsverket. Mot bakgrund av detta och då allmän domstol i dagsläget som utgångspunkt både ska och bör förlita sig på expertmyndighetens bedömning i frågan om verkställighetshinder, anser utredningen att det finns starka skäl att låta Migrationsverket självmant göra denna bedömning i nära anslutning till när utvisningsbeslutet ska verkställas.

Som framgår av utredningens direktiv sker också en prövning av verkställighetshinder redan i dag i anslutning till att Polismyndigheten verkställer allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott (se nedan och avsnitt 4.3.1). Om Polismyndigheten finner att den inte kan verkställa utvisningsbeslutet eller att den behöver ytterligare besked, ska myndigheten underrätta Migrationsverket. Det-

samma gäller om utlänningen åberopar att det finns ett verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen eller det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder (se 12 kap. 17 § utlänningslagen). Migrationsverket ska i sådana fall ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder. I vissa fall kan detta mynna ut i att Migrationsverket i stället för att ge anvisningar lämnar över ärendet till en migrationsdomstol för prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § utlänningslagen.¹⁰¹ Mot bakgrund av detta delar utredningen den uppfattning som framförts i direktiven, dvs. att det är tillräckligt och mer ändamålsenligt att prövningen av verkställighetshinder bara görs i samband med verkställighet av utvisningsbeslutet.

Om frågan om verkställighetshinder inte prövas av allmän domstol i samband med frågan om utvisning innebär det vidare en tydligare signal om att utlänningens beteende, dvs. den brottslighet hen dömts för, är sådan att den *inte accepteras* och att utlänningen till följd av detta förlorar rätten att uppehålla sig i Sverige. Den eventuella risk som kan anses finnas för att icke verkställda utvisningsbeslut kan minska allmänhetens förtroende för systemets funktionalitet, torde uppvägas av den signal som utvisningsbeslutet i sig innebär, dvs. att utlänningar som begår brott inte har rätt att stanna i Sverige när förutsättningarna för utvisning är uppfyllda. Om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot, vilket bedöms i samband med domstolens beslut om utvisning, kan utlänningen och dennes anhöriga vidare förbereda sig på att beslutet som utgångspunkt också ska verkställas.

Mot bakgrund av det ovan anförda och syftet med utredningens uppdrag, dvs. att införa en betydligt skarpare utvisningsreglering, föreslår utredningen att frågan om verkställighetshinder inte längre ska prövas av allmän domstol.

¹⁰¹ I Ds 2024:23 lämnas förslag på ändringar, bland annat av bestämmelsen i 12 kap. 16 b § utlänningslagen, som innebär att utvisningsbeslutet ska inhiberas i stället för att uppehållstillstånd meddelas, om det finns tillfälliga verkställighetshinder. Promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Förslaget förenlighet med Sveriges internationella åtaganden

Bestämmelserna om hinder mot verkställighet i utlänningslagen bygger i allt väsentligt på Sveriges internationella åtaganden. Staten är därmed skyldig att avstå från att genomföra en utvisning i strid med dessa regler. I förarbetena till ändringarna i 8 a kap. utlänningslagen, som trädde i kraft den 1 augusti 2022, uttalas att det dock inte följer av dessa åtaganden att verkställighetshinder måste beaktas redan vid prövningen av frågan om utvisning. En annan möjlighet är att ta hänsyn till sådana hinder först i samband med att beslutet ska verkställas (se prop. 2021/22:224 s. 50).

Sedan detta uttalande gjorts har ny praxis som avser reglerna i återvändandedirektivet kommit. Frågan är om unionsrätten tillåter att verkställighetshinder prövas separat från allmän domstols prövning av utvisningsfrågan. I detta avsnitt redogörs för gällande reglering och praxis. I efterföljande avsnitt tar utredningen ställning i frågan.

Återvändandedirektivet, som beskrivs i avsnitt 3.5.3, innehåller gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Direktivet ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium (artikel 2.1). Medlemsstaterna får dock besluta att inte tillämpa direktivet på vissa sådana medborgare, bland annat de som har utvisats på grund av brott (artikel 2.2 b). När direktivet genomfördes i svensk rätt utnyttjades inte denna möjlighet till undantag generellt utan endast i vissa specifika fall, exempelvis i fråga om återreseförbuds längd (prop. 2011/12:60 s. 52). Huvudregeln är alltså att återvändandedirektivet är tillämpligt även i fråga om utvisning på grund av brott. Det innebär att domstolarna vid sådana beslut har att följa den praxis som utvecklas av EU-domstolen när det gäller tolkning och tillämpning av återvändandedirektivet.

Artiklarna 5, 6 och 9 i återvändandedirektivet är av särskilt intresse när det gäller frågan om verkställighetshinder kan beaktas först i samband med att utvisningsbeslutet verkställs.

I artikel 5 i direktivet anges att när medlemsstaterna genomför direktivet ska de respektera principen om non-refoulement. I generella termer innebär denna princip ett verkställighetshinder om utlänningsen i mottagarlandet riskerar att utsättas för tortyr eller för-

följelse (se vidare avsnitt 3.4.1 och 3.5.1). När återvändandedirektivet införlivades i svensk rätt uttalade regeringen att det som anges i artikel 5, bland annat om principen om non-refoulement, var uppfyllt genom gällande rätt och att några författningsändringar därför inte behövdes för att uppfylla direktivets krav i dessa delar (a. prop. s. 63 f.).

Enligt artikel 6.1 i återvändandedirektivet ska medlemsstaterna utfärda beslut om återvändande för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium. Ett beslut om återvändande definieras i direktivet som ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända (artikel 3.4). Ett beslut om återvändande i direktivets mening motsvaras i svensk rätt av ett beslut om avvisning eller utvisning.

I artikel 9.1 a i direktivet anges att medlemsstaterna ska skjuta upp verkställigheten av ett avlägsnande om det strider mot principen om non-refoulement.

EU-domstolen har i flera avgöranden prövat tillämpningen av artikel 5 i återvändandedirektivet i förhållande till bland annat vad som anges i artikel 6 om beslut om återvändande, dvs. beslut om avvisning eller utvisning.

EU-domstolen har i en dom den 6 juli 2023 i mål C-663/21, särskilt p. 52, uttalat att artikel 5 i återvändandedirektivet utgör hinder för att meddela ett beslut om återvändande, dvs. ett beslut om avvisning eller utvisning, för en tredjelandsmedborgare när det är utrett att det enligt denna princip är uteslutet att under obestämd tid avlägsna tredjelandsmedborgaren till det aktuella mottagarlandet. Domen kan anses ge uttryck för att det inte får fattas ett beslut om avvisning eller utvisning efter att det konstaterats att det finns ett verkställighetshinder till det aktuella mottagarlandet i form av non-refoulement. I domen ges dock inte någon närmare förklaring till vad domstolen menar med begreppen utrett, uteslutet och obestämd tid (jfr Ds 2024:23 s. 227).

I domen anges vidare, med hänvisning till domstolens dom den 22 november 2022 i mål C-69/21 p. 55–56, att artikel 5 i direktivet innebär att den nationella myndigheten är skyldig att i varje skede av återvändandeförfarandet iakttäta principen om non-refoulement, bland annat när myndigheten, efter att ha hört den berörda personen, överväger att fatta ett beslut om återvändande (p. 49). Vidare

anges att detta betyder att artikel 5 i direktivet utgör hinder för att en tredjelandsmedborgare blir föremål för ett beslut om återvändande när det mottagarland som anges i beslutet är ett land där det finns grundad anledning att förmoda att vederbörande, för det fall beslutet verkställs, löper en verklig risk att utsättas för behandling som strider mot principen om non-refoulement (p. 51).

I ett annat mål vid EU-domstolen ställdes den hypotetiska frågan om artikel 5 i direktivet, i en situation där det inte tidigare har fattats ett beslut om återvändande, innebär en skyldighet för en förvaltningsmyndighet att innan den fattar ett beslut om återvändande mot den berörda personen bedöma om detta skulle vara förenligt med principen om non-refoulement. EU-domstolen bedömde emellertid att den inte kunde ta upp frågan till prövning eftersom den just avsåg en hypotetisk situation (se EU-domstolens dom den 17 oktober 2024 i mål C-156/23, p. 28 och 53–55). EU-domstolen uttalade sig alltså inte i frågan. Av domen i övrigt kan dock anses följa att det är väsentligt att det nationella förfarandet vid verkställighet av ett avlägsnandebeslut möjliggör och innebär att behörig myndighet prövar att verkställigheten inte strider mot principen om non-refoulement (p. 43 och 52).

Mot bakgrund av den hypotetiska fråga som ställdes i det nyss nämnda målet och utifrån EU-domstolens dom i mål C-663/21 synes en diskussion ha uppstått i medlemsstaterna om innebörden av återvändandedirektivet såvitt avser principen om non-refoulement.¹⁰²

Kan frågan om verkställighetshinder prövas separat från allmän domstols prövning av utvisningsfrågan?

Mot bakgrund av EU-domstolens tolkning av återvändandedirektivets bestämmelser uppstår frågan om det är möjligt att föreskriva ett nationellt förfarande som innebär att verkställighetshinder prövas separat från allmän domstols prövning av frågan om utvisning.

Inledningsvis bedömer utredningen, i likhet med vad som framgår av Ds 2024:23 s. 229–234, att den nuvarande ordningen – där allmän domstol prövar frågan om verkställighetshinder i samband

¹⁰² Se Ds 2024:23 s. 228 samt EU-domstolens dom den 3 juni 2021 i mål C-546/19.

med frågan om utvisning – är förenlig med återvändandedirektivet så som det hittills har tolkats av EU-domstolen.

När det gäller frågan om den ordning som utredningen föreslår, dvs. att allmän domstol inte längre ska beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning, är förenlig med återvändandedirektivet gör utredningen följande överväganden.

Det som talar för att förslaget är förenligt med unionsrätten är följande.

I mål C-663/21 uttalar EU-domstolen, delvis med hänvisning till mål C-69/21, att artikel 5 i återvändandedirektivet utgör hinder för att meddela ett beslut om återvändande för en tredjelandsmedborgare när det är *utrett* att det enligt principen om non-refoulement är *uteslutet att under obestämd tid avlägsna* tredjelandsmedborgaren till *det aktuella mottagarlandet* (p. 52). Vidare uttalas att direktivet innebär att den nationella myndigheten är skyldig att i varje skede av återvändandeförfarandet iakttäta principen om non-refoulement, bland annat när myndigheten, efter att ha hört den berörda personen, överväger att fatta ett beslut om återvändande (p. 49). Vidare anges att detta betyder att artikel 5 i direktivet *utgör hinder* för att en tredjelandsmedborgare *blir föremål för ett beslut om återvändande när det mottagarland som anges i beslutet* är ett land där det finns grundad anledning att förmoda att vederbörande, för det fall beslutet verkställs, löper en verklig risk att utsättas för behandling som strider mot principen om non-refoulement (p. 50–51).

Allmän domstol är behörig att fatta beslut om utvisning på grund av brott men domstolen beslutar inte till vilket land utlännningen ska eller kan avlägsnas. Det är i stället Polismyndigheten som, i samband med verkställighetsutredningen, utreder och fattar skriftligt beslut om till vilket land verkställighet ska ske (jfr 12 kap. 4 § utlänningslagen). Om Polismyndigheten finner att den inte kan verkställa utvisningsbeslutet eller att den behöver ytterligare besked ska myndigheten underrätta Migrationsverket. Detsamma gäller om utlännningen åberopar att det finns ett verkställighetshinder enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen eller det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder (se 12 kap. 17 § utlänningslagen). Migrationsverket ska i sådana fall ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder, såsom att lämna över ärendet till en migrationsdomstol för prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § utlänningslagen (se vidare nedan).

Den gällande svenska verkställighetsordningen vid utvisning på grund av brott talar alltså för att det vid allmän domstols prövning av frågan om utvisning, som i enlighet med förslaget inte innefattar ett beaktande av verkställighetshinder, i allmänhet *inte kan anses utrett* att det enligt principen om non-refoulement är uteslutet att under obestämd tid avlägsna tredjelandsmedborgaren *till det aktuella mottagarlandet*. Detta särskilt mot bakgrund av att EU-domstolens praxis inte tydliggör begreppens innebörd och då EU-domstolen inte heller synes ha prövat hur principen om non-refoulement ska tolkas i en situation där det inte tidigare har fattats ett beslut om återvändande, vilket inte sällan är fallet vid utvisning på grund av brott (jfr EU-domstolens dom C-156/23). Enligt förslaget kommer allmän domstol inte heller att inhämta underlag i frågan om verkställighetshinder och inte heller ha skyldighet att utreda om det finns sådana hinder (se avsnitt 7.3 och 7.4). Detta bör i stället ankomma på Migrationsverket som i samband med verkställighet av utvisningsbeslutet, i samverkan med Polismyndigheten, säkerställer att principen om non-refoulement respekteras.

I enskilda fall, exempelvis om Migrationsverket i ett tidigare ärende redan har bedömt att det finns ett sådant hinder på obestämd tid som avses i EU-domstolens praxis eller om utlänningen i brottmålsprocessen påstår ett sådant verkställighetshinder, skulle hinder enligt unionsrätten emellertid kunna anses föreligga för allmän domstol att besluta om utvisning. I sådana fall kan den föreslagna ordningen anses stå i strid med unionsrätten.

Det som också talar emot att den föreslagna ordningen är förenlig med unionsrätten, så som den hittills tolkats av EU-domstolen, är domstolens uttalanden om att återvändandedirektivet innebär att den nationella myndigheten är skyldig att *i varje skede av återvändandeförfarandet* iakttä principen om non-refoulement, bland annat när myndigheten, efter att ha hört den berörda personen, överväger att fatta ett beslut om återvändande (se mål C-663/21 p. 49). Allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott utgör den inledande delen av återvändandeförfarandet, medan verkställighetsledet får anses utgöra den återstående delen. En strikt tolkning av EU-domstolens uttalanden i detta avseende torde alltså innebära att det inte är möjligt att för tredjelandsmedborgare föreskriva ett nationellt förfarande som innebär att verkställighetshinder prövas separat från allmän domstols prövning av frågan om utvisning.

Rättsläget är dock varken tydligt eller klarlagt för samtliga tänkbara situationer.

Ett alternativ för att komma runt denna osäkerhet är att föreskriva att allmän domstol som utgångspunkt inte ska pröva frågan om verkställighetshinder men att domstolen ska, eller vid behov får, inhämta ett yttrande från Migrationsverket som endast avser frågan om det finns ett sådant hinder mot utvisning på obestämmd tid som enligt unionsrätten innebär att beslut om utvisning inte får fattas. Om Migrationsverket bedömer att det finns ett sådant hinder, ska allmän domstol alltså avstå från att besluta om utvisning. Eftersom betydelsen av unionsrätten inte kan anses fullständigt klarlagt, kan ett sådant alternativ dock framstå som svåröverskådligt. Det är inte heller förenligt med utredningens uppdrag att föreslå en ordning där allmän domstol även fortsättningsvis tar hänsyn till hinder mot verkställighet.

Ett annat mer beständigt alternativ för att kringgå osäkerheten är att regeringen i enlighet med artikel 2.2 b i återvändandedirektivet beslutar att generellt undanta de brottsutvisade från direktivets tillämplighet (jfr prop. 2011/12:60 s. 52). Av artikel 2.2 b framgår nämligen att medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som har ådömts att återvända som en följd av en straffrättslig påföljd i enlighet med den nationella lagstiftningen. Av *Kommissionens handbok om återvändande*¹⁰³ framgår att medlemsstaterna kan fatta beslut om att utnyttja undantaget även i ett senare skede, dvs. efter det första införlivandet av återvändandedirektivet i den nationella lagstiftningen. Detta får dock inte vara till nackdel för de personer som redan haft möjlighet att utnyttja återvändandedirektivets verkningar (se EU-domstolens dom i mål, C-297/12). Ett sådant beslut synes alltså inte kunna tillämpas retroaktivt. Eftersom de föreslagna ändringarna av regelverket om utvisning på grund av brott endast kommer tillämpas på brott som har begåtts efter ikraftträdandet (se kapitel 11), torde en sådan retroaktiv tillämpning till nackdel för enskilda inte uppstå (jfr prop. 2021/22:224 s. 105 f.).

Det bör dock noteras att återvändandedirektivet inte är tillämpligt på EES-medborgare och deras familjemedlemmar samt vissa

¹⁰³ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 av den 16 november 2017 om upprättande av en gemensam "Handbok om återvändande" som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande, p. 2 och 2.2.

andra personer som har samma rätt till fri rörlighet inom unionen (se direktivets artikel 2.3). En särreglering för dem som inte omfattas av direktivet torde därmed kunna tas fram. Utredningen anser dock att det varken framstår som lämpligt eller ändamålsenligt att föreslå olika regleringar när det gäller prövning av frågan om hinder mot verkställighet. Frågan bör i stället prövas enhetligt.

Om regeringen fattar ett beslut om undantag från återvändandedirektivet, torde prövningen av verkställighetshinder därmed kunna undantas från allmän domstol och endast prövas av Migrationsverket utan risk för att förfarandet står i strid med direktivet eller EU-domstolens tolkning av detsamma. Om ett sådant beslut fattas måste dess konsekvenser i förhållande till andra bestämmelser med grund i återvändandedirektivet och förslag på ändringar som tar sin utgångspunkt i direktivets bestämmelser, såsom förslagen i Ds 2024:23, övervägas. En sådan analys ingår dock inte i utredningens uppdrag.

Ett mer ändamålsenligt alternativ är dock att i stället överväga och utreda att i sin helhet överföra prövningen av frågan om utvisning på grund av brott till Migrationsverket (se kapitel 5). I ett sådant fall kommer frågan om utvisning och verkställighetshinder kunna prövas i ett sammanhang och unionsrätten, där den är tillämplig, kunna beaktas.

Utredningens bedömning – utifrån aktuellt rättsläge – är alltså att frågan om verkställighetshinder kan prövas separat från allmän domstols prövning av utvisningsfrågan, om regeringen beslutar om undantag för de brottsutvisade från återvändandedirektivets tillämpningsområde, eller om prövningen av utvisning på grund av brott i sin helhet överförs till Migrationsverket.

7.3 Frågan om verkställighetshinder ska prövas av Migrationsverket enligt nuvarande processordning

Förslag: Om ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas ska Migrationsverket beakta om utlänningen på grund av bestämmelserna i 12 kap. utlänningslagen inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs.

Den nuvarande bestämmelsen i 8 a kap. 3 § utlänningslagen – om att allmän domstol ska beakta hinder mot verkställighet – ska upphävas. Av 8 a kap. 14 § utlänningslagen ska upplysningsvis framgå att bestämmelser om verkställighet av ett beslut om utvisning på grund av brott finns i 12 kap.

Skälen för utredningens förslag

Migrationsverket ska pröva frågan om verkställighetshinder enligt nuvarande processordning

Migrationsverket prövar frågor om utlänningars rätt att vistas i Sverige och är expertmyndighet i frågor om verkställighetshinder. Det framstår därför som naturligt och mest ändamålsenligt att Migrationsverket får självständig behörighet att bedöma om det finns hinder vid verkställighet av ett beslut om utvisning på grund av brott.

Det förfarande som tillämpas i dagsläget, dvs. att Polismyndigheten i enlighet med 12 kap. 17 § utlänningslagen prövar om verkställighet kan ske och underrättar Migrationsverket för det fall ett beslut om utvisning inte kan verkställas, synes fungera väl och bör därför behållas och tillämpas i dessa fall (se avsnitt 4.3.1).

Av 12 kap. 17 § utlänningslagen följer alltså att Polismyndigheten ska underrätta Migrationsverket när ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller då myndigheten behöver ytterligare besked kring verkställighetsfrågan. Polismyndigheten ska vidare underrätta Migrationsverket om utlänningen hos Polismyndigheten åberopar att det finns sådana hinder som avses i 12 kap. 1–3 §§ eller det på annat sätt kommer fram att det kan finnas hinder mot verkställighet. I sådant fall ska Migrationsverket ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder.

För att den enskilde inte ska göra någon rättsförlust framstår det som rimligt att Migrationsverkets prövning ska motsvara den som allmän domstol gör idag. Möjligen kan en sådan prövning redan i dag anses följa av bestämmelsen i 12 kap. 20 § utlänningslagen. Migrationsverkets prövning kommer dock – till skillnad mot i dag – utgöra den första där frågan om hinder aktualiseras. Mot bakgrund av detta bör den prövning som ska vidtas klart och tydligt framgå av regelverket, och inte endast indirekt.

Av 12 kap. 17 § utlänningslagen bör det därmed framgå att när ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas ska Migrationsverket beakta om utlännningen på grund av bestämmelserna i 12 kap. inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs. Hänsyn ska alltså, precis som idag, också kunna tas bland annat till hinder av humanitär natur eller om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlännningen (jfr 8 a kap. 3 § i dess nuvarande lydelse, prop. 2021/22:224 s. 50 samt 8 kap. 7 och 15 §§ samt 12 kap. 16 b § utlänningslagen). På så sätt kommer det även tydligare framgå att myndigheten, utöver reglerna i 12 kap. 1–3 §§, även ska beakta de krav som gäller för verkställighet av ett beslut om utvisning som avser ett ensamkommande barn (jfr 12 kap. 3 a § utlänningslagen).

Migrationsverket ska ex officio uppmärksamma och beakta omständigheter som kan utgöra hinder mot verkställighet enligt den föreslagna bestämmelsen. Frågan om hinder kan antingen initieras direkt hos Migrationsverket, exempelvis genom att den enskilde vänder sig till myndigheten, eller genom den underrättelse som Polismyndigheten lämnar Migrationsverket enligt första stycket när verkställighet inte kan ske.

Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att den nuvarande bestämmelsen i 8 a kap. 3 § utlänningslagen – om att allmän domstol ska beakta verkställighetshinder – ska upphävas. I syfte att markera att det trots detta alltid sker en prövning av hinder mot verkställighet om beslutet inte kan verkställas, föreslår utredningen att den nuvarande upplysningsbestämmelsen i 8 a kap. 14 § utlänningslagen kompletteras med sådan information.

Prövningen av hinder mot verkställighet bedöms kunna ske inom ramarna för det nuvarande regelverket i 12 kap. 16 a–d, 19 b och 20 §§ utlänningslagen (se avsnitt 4.3). Migrationsverket ska alltså ex officio uppmärksamma och beakta omständigheter som kan utgöra hinder mot verkställighet (12 kap. 17 och 20 §§ utlänningslagen). En prövning hos Migrationsverket kan också initieras genom att utlännningen ansöker om uppehållstillstånd eller om upphävande av utvisningsbeslutet. I samband med ett sådant ärende kan Migrationsverket eller migrationsdomstol, i enlighet med gällande reglering, vid behov inhämta yttrande från Kriminalvården eller upplysningar från en socialnämnd (se 9 § andra stycket lagen

(1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.). Vidare bör Migrationsverket, i enlighet med nuvarande förfarande, inte fatta eget beslut i frågan utan med ett eget yttrande lämna ärendet vidare till migrationsdomstol för prövning. På så sätt riskerar inte Migrationsverket att överpröva allmän domstols beslut om utvisning.

Förslaget innebär att en prövning enligt 12 kap. 16 a, 16 b eller 19 b §§ utlänningslagen kan utgöra ett ordinärt förfarande i stället för enbart ett extraordinärt förfarande (jfr. prop. 2012/13:151 s. 85 och avsnitt 4.3.2). När allmän domstol inte längre ska beakta hinder mot verkställighet vid prövning av frågan om utvisning kan en ansökan enligt dessa bestämmelser tas upp till prövning eftersom omständigheterna, i vart fall vid den första prövningen, inte kunnat åberopas av utlänningsmyndigheten tidigare.

Vidare innebär förslaget att förfarandet vid prövning av verkställighetshinder hos Polismyndigheten, Migrationsverket och migrationsdomstolarna kan följa de bestämmelser om handläggning som följer bland annat av utlänningslagen, förvaltningslagen respektive förvaltningsprocesslagen (jfr avsnitt 4.4).

En följd av förslaget är emellertid att det vid tillfälle bör övervägas om de extraordinära bestämmelserna i 12 kap. utlänningslagen behöver justeras i något avseende så vitt avser dess tillämplighet på brottsutvisade. Eftersom utredningens förslag bedöms kunna hanteras inom det nuvarande systemet, omfattas sådana överväganden dock inte av utredningens uppdrag.

Reglerna om rätten till offentligt biträde bedöms vara tillräckliga

När en fråga om utvisning på grund av brott aktualiseras i brottmålsprocessen har utlänningsmyndigheten vanligen rätt att företräddas av en offentlig försvarare (se avsnitt 3.7.2). Detta bör inte ändras. Vid jämförelse framstår dock reglerna om rätten till offentligt biträde i den administrativa processen som restriktiva, eftersom rätten till biträde ofta kräver att vissa särskilda förutsättningar är uppfyllda (se avsnitt 4.4.3). Det finns alltså en risk för att utlänningsmyndighetens ställning i processen försämrats om frågan om hinder mot verkställighet inte längre prövas av allmän domstol, eftersom utlänningsmyndigheten inte all-

tid har rätt till att biträdas av ett offentligt ombud i ett ärende hos Migrationsverket.

Frågan om det finns verkställighetshinder ska emellertid initieras och prövas självant av både Polismyndigheten och Migrationsverket, vilket i sig innebär en viss garanti för den enskilde. En utvisning får inte heller under några förutsättningar ske i strid med principen om non-refoulement (se 12 kap. 1 § utlänningslagen). Det materiella regelverket ger alltså utlänningsen ett visst skydd när det gäller frågan om hinder mot utvisning. Även om det alltså kan finnas en risk för att utlänningsen inte förordnas ett offentligt biträde vid prövningen av hinder mot verkställighet, torde risken balanseras av det skydd som de materiella reglerna ger. Utredningen bedömer därför att rätten till offentligt biträde inte behöver utvidgas med anledning av förslaget om att allmän domstol inte längre ska pröva frågan om hinder mot verkställighet.

7.4 Allmän domstol ska inte längre utreda frågan om verkställighetshinder

Förslag: Allmän domstol ska inte längre inhämta underlag från Migrationsverket avseende hinder mot verkställighet.

Domstolen, åklagaren och Kriminalvården ska i stället få inhämta upplysningar om vad som framkommit hos Migrationsverket om utlänningsens vistelse och rätt att uppehålla sig i Sverige, anknytning till och etablering i Sverige samt familjeförhållanden.

Skälen för utredningens förslag

Allmän domstol har en utredningsskyldighet i fråga om den misstänktes personliga förhållanden som kan ha betydelse för utvisningsfrågan. Uppgifter om sådana förhållanden kan domstolen få genom att inhämta ett yttrande från Kriminalvården. Innan allmänt åtal har väckts får även åklagare eller undersökningsledare under vissa förutsättningar inhämta ett sådant yttrande (se 1 och 2 §§ lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.).

För att få information om utlänningsen har barn i Sverige och, om så är fallet, upplysningar om barnets behov av kontakt med ut-

länningen, hur kontakten varit och hur barnet skulle påverkas av att utlänningen utvisas, kan ett yttrande från socialnämnden inhämtas (6 § andra stycket lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.). Ett sådant yttrande ska lämnas på begäran av rätten, åklagaren eller Kriminalvården. Ytterst ansvarar dock domstolen för att den har det underlag som krävs för att kunna beakta bland annat hur barnet skulle påverkas av att utlänningen utvisas (se vidare avsnitt 3.7.2).

På begäran av domstolen, åklagaren eller Kriminalvården ska Migrationsverket lämna upplysningar om vad som framkommit om utlänningens familjeförhållanden i ett ärende enligt utlänningslagen hos verket (7 kap. 10 § 2 utlänningsförordningen). Om det finns anledning att anta att det finns hinder mot en framtida verkställighet ska domstolen också inhämta ett yttrande från Migrationsverket (se 7 kap. 10 § 1 utlänningsförordningen).

När domstolen avgör om en utlänning ska utvisas ska den, enligt nuvarande reglering, väga utlänningens anknytning till Sverige mot de skäl som talar för utvisning, dvs. styrkan i det enskilda fallet av de omständigheter som anges i 8 a kap. 1 § utlänningslagen (se avsnitt 3.6.2). Den 1 augusti 2022 ändrades förutsättningarna för denna avvägning på så sätt att det numera särskilt ska beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället (se 8 a kap. 2 § utlänningslagen). I förarbetena till lagändringen anförts att de omständigheter som behöver utredas avseende utlänningens etablering borde kunna ingå i den utredning som domstolen redan i dagsläget inhämtar. Att större vikt ska läggas vid utlänningens etablering än tidigare torde enligt regeringen därför inte behöva bli särskilt betungande för domstolen (prop. 2021/22:224 s. 46).

När utredningen nu föreslår att hinder mot verkställighet inte längre ska prövas av allmän domstol, bör regleringen i utlänningsförordningen om att domstolen ska inhämta ett yttrande i hindersfrågan tas bort (se 7 kap. 10 § 1 utlänningsförordningen).

Enligt utredningens förslag i kapitel 6 ska intresseavvägningen framöver ske på en nivå som innebär att inte större hänsyn ska tas till skälen som talar emot utvisning än vad som följer av Sveriges internationella åtaganden. För att domstolen ska kunna göra en fullständig intresseavvägning i enlighet med de föreslagna bestämmelserna i 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen och uppfylla sin ut-

redningsskyldighet i utvisningsfrågan, bör domstolen ges möjlighet till ett fullgott underlag för bedömningen.

Domstolens underlag bör, precis som i dag och på sätt som framgår av avsnitt 3.7.2, bestå i uppgifter om tidigare lagföringar och om utlänningens personliga förhållanden. Vanligen får domstolen tillgång till relevanta uppgifter avseende utlänningens personliga förhållanden genom personutredningen från Kriminalvården. När det gäller frågan om utvisning, kan dock ytterligare uppgifter behöva inhämtas som avser utlänningens rätt att vistas i Sverige och dennes anknytning till Sverige.

Mot bakgrund av detta, och när domstolen inte längre ska inhämta ett yttrande i frågan om verkställighetshinder, bör det regleras att Migrationsverket på begäran av domstolen, åklagaren eller Kriminalvården ska lämna upplysningar om vad som framkommit hos verket om utlänningens

- vistelse och rätt att uppehålla sig i Sverige,
- anknytning till och etablering i Sverige, samt
- familjeförhållanden.

Först då kan domstolen ges ett fullgott underlag att bedöma frågan om utvisning.

Motsvarande bör gälla för åklagaren, som i enlighet med utredningens uppdrag, föreslås vara skyldig att yrka på utvisning om brottet är utvisningsgrundande (se kapitel 8). För att åklagaren ska kunna göra denna bedömning, innefattandes att bedöma om utlänningen omfattas av någon av de särskilda förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 4–7 §§ utlänningslagen, behövs upplysningar om utlänningens faktiska vistelse och rätt att uppehålla sig i Sverige. De uppgifter som utredande myndigheter kan få tillgång till i samband med förhör med utlänningen kan dock ge viss – men inte alltid tillräcklig – vägledning i frågan. Åklagaren bör därmed ges möjlighet att inhämta motsvarande uppgifter från Migrationsverket.

Även Kriminalvården bör ges en sådan möjlighet, eftersom uppgifter om utlänningens rätt att vistas i Sverige kan påverka bedömningar som görs i personutredningen.

Vid en begäran från domstolen, åklagaren eller Kriminalvården bör Migrationsverket alltså upplysa om utlänningen har beviljats viss status eller i övrigt åtnjuter internationellt skydd, har uppehållstill-

stånd eller om det i övrigt finns uppgifter som avser utlänningens vistelse eller rätten att vistas i Sverige, såsom uppgifter om när utlänningen kom till Sverige, om det finns ett administrativt avvisnings- eller utvisningsbeslut eller ett pågående ärende hos myndigheten avseende utlänningen. Migrationsverket bör vidare lämna upplysningar som i övrigt ger information om utlänningens familjeförhållanden och anknytning till och etablering i Sverige (jfr prop. 2021/22:224 s. 46). Uppgifter om anknytning och etablering i Sverige kan exempelvis bestå i bostads- och arbetsförhållanden, anknytning till andra länder och språkkunskaper, dvs. uppgifter som har betydelse för domstolens bedömning av utvisningsfrågan. Utlänningsförordningen bör alltså ändras i detta avseende.

Den typ av uppgifter som avses i den föreslagna bestämmelsen torde ofta ha kommit fram i ett ärende hos Migrationsverket, men kan även ha kommit fram på annat sätt. Inhämtningen av uppgifter bör därför inte begränsas till att ha framkommit i ett ärende hos Migrationsverket. Förordningen bör därför ändras också i detta avseende.

8 En plikt för åklagare att framställa yrkanden om utvisning

8.1 Uppdraget – åklagare ska yrka på utvisning när brottet är utvisningsgrundande

Av utredningens direktiv framgår att frågan om utvisning alltid bör vara uppe till prövning när en utlänning är åtalad för ett brott som är utvisningsgrundande. Enligt direktiven finns det vidare utrymme för åklagare att yrka utvisning i större utsträckning än vad som sker i dag.

Mot bakgrund av detta har utredningen fått i uppdrag att analysera och föreslå hur åklagare kan ges en skyldighet att yrka på utvisning när en utlänning är åtalad för brott som är utvisningsgrundande (se dir. 2024:42 s. 7 f.).

I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden och förslag i denna del av uppdraget.

8.2 Frågan om utvisning bör prövas när brottet är utvisningsgrundande

<p>Bedömning: Frågan om utvisning bör prövas när brottet är utvisningsgrundande.</p>

Skälen för utredningens bedömning

Formellt sett kan frågan om utvisning på grund av brott prövas av allmän domstol oberoende av om åklagaren har framställt ett särskilt sådant yrkande. Domstolen kan alltså ta upp frågan om utvisning

ex officio. För många domare lär det emellertid framstå som främmande att självmant ta initiativ till frågan om utvisning (se nedan och avsnitt 3.7). Vanligen initieras utvisningsfrågan också av åklagaren. Detta sker genom att åklagaren framställer ett yrkande om utvisning i stämningsansökan. Men också i ett tidigare skede, till exempel i samband med en häkttningsförhandling, kan åklagaren göra rätten uppmärksam på att ett utvisningsyrkande kommer att framställas. Om frågan om utvisning prövas i målet, har domstolen en utrednings-skyldighet i fråga om utlänningens personliga förhållanden som kan ha betydelse för utvisningsfrågan (se avsnitt 3.7.2 och 7.4).

Enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om utvisning bör åklagare framställa ett yrkande om utvisning när förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1–7 §§ utlänningslagen är uppfyllda – om inte utlänningens anknytning till Sverige eller verkställighets-hinder gör att det framstår som osannolikt att yrkandet kommer att bifallas.¹⁰⁴ Åklagare har alltså i dagsläget ingen skyldighet att yrka utvisning när ett brott är utvisningsgrundande, utan bör framställa ett sådant yrkande när förutsättningarna för bifall i det enskilda fallet bedöms vara uppfyllda.

Av redovisad statistik i avsnitt 6.2.2 framgår att åklagare vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten i genomsnitt framställt drygt 790 yrkanden om utvisning per år i samband med åtals väckande under perioden 2016–2024, med en lägsta notering år 2022 med totalt 559 yrkanden och en högsta notering år 2024 med totalt 1 078 yrkanden. Vidare framgår att under perioden 2017–2023 har yrkandena om utvisning bifallits i genomsnitt i cirka 75 procent av fallen. Relativt antalet domslut i tingsrätt mot utländska medborgare med en påföljd strängare än böter – i genomsnitt knappt 7 900 domslut per år under 2020–2023 – framstår både antalet yrkanden samt andelen bifall som anmärkningsvärt låg (se vidare avsnitt 6.2).

Även om det kan finnas godtagbara förklaringar till resultatet, såsom att åklagaren bedömt att ett yrkande om utvisning inte kommer att vinna bifall eller att tingsrätten gjort en fullgod proportionalitets-bedömning i det enskilda fallet som resulterat i ett avslagsbeslut, kan det nuvarande systemet ifrågasättas som rimligt. Eftersom åklagare

¹⁰⁴ Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om utvisning (2023:15), s. 4 och s. 8. Jfr även s. 16 där det anges att utvisningsregeln har en fakultativ utformning men att ”det är dock givet att det åligger domstolen att besluta om utvisning om det föreligger förutsättningar för det. På samma sätt är det naturligtvis en skyldighet för åklagaren att i motsvarande situation framställa ett utvisningsyrkande”.

inte har en skyldighet att framställa yrkanden om utvisning och allmän domstol endast undantagsvis torde initiera frågan självmant, har det nuvarande systemet fått till följd att frågan om utvisning inte alltid prövas trots att förutsättningarna för utvisning kan vara uppfyllda. Även om det är svårt att utifrån tillgänglig statistik dra några säkra slutsatser om hur ofta sådana situationer uppstår, framstår det som godtyckligt och inkonsekvent att frågan om utvisning inte alltid aktualiseras när de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda. Att frågan om utvisning prövas när brottet är utvisningsgrundande utgör en förutsättning för att likhetsprincipen – utländska medborgare emellan – ska kunna iakttas avseende frågan om utvisning. Det bör inte vara enskilda tillfälligheter som avgör om frågan om utvisning aktualiseras i målet. Att frågan om utvisning aktualiseras när de grundläggande förutsättningarna är uppfyllda är vidare relevant ur ett brottsofferperspektiv, men också utifrån den skarpa syn som lagstiftaren med anledning av samhälls- och brottsutvecklingen på senare år manifesterat genom skärpta bestämmelser om utvisning.

Det nuvarande systemet utpekar inte någon aktör som ensamt ansvarig för att frågan om utvisning aktualiseras. Det finns därför en inbyggd risk för att frågan inte prioriteras och därför inte heller aktualiseras i tillräcklig utsträckning. Systemets otydliga ansvarsfördelning utgör enligt utredningens bedömning en uppenbar brist som bör åtgärdas.

För att råda bot på den nuvarande situationen delar utredningen därmed den utgångspunkt som framgår av direktiven, dvs. att frågan om utvisning alltid bör prövas när en utlänning har begått ett brott som är utvisningsgrundande. Först då kan utvisningsregelverket leda till en enhetlig rättstillämpning och få den effekt som lagstiftaren har avsett.

I efterföljande avsnitt diskuteras hur denna prövning kan och bör regleras.

8.3 Utvisning på grund av brott ska prövas efter talan av åklagare

Förslag: Frågan om utvisning på grund av brott ska prövas efter talan av åklagare.

Bedömning: Allmän domstol ska inte längre kunna ta upp frågan om utvisning på grund av brott självmant.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Frågan om utvisning ska prövas efter talan av åklagare

Som framgår av kapitel 5 anser utredningen att det finns starka skäl att överväga samt utreda om och i så fall hur prövningen av frågan om utvisning på grund av brott kan överföras till Migrationsverket. Om en sådan förändring utreds och genomförs, kommer varken åklagare eller allmän domstol att hantera frågor om utvisning på grund av brott. Utredningens uppdrag är emellertid att analysera och föreslå hur åklagare, inom ramen för det nuvarande systemet, kan ges en skyldighet att yrka på utvisning när en utlänning är åtalad för brott som är utvisningsgrundande (se avsnitt 8.4). En fråga som utredningen först har att ta ställning till är emellertid på vilket sätt utvisningsfrågan ska kunna initieras i allmän domstol.

I dagens system har, som tidigare redovisats, åklagare en möjlighet att framställa ett yrkande om utvisning samtidigt som allmän domstol har en möjlighet att lyfta frågan självmant. Som ovan konstaterats är det en uppenbar risk vid delad kompetens att varken åklagare eller allmän domstol initierar frågan om utvisning, trots att förutsättningarna för utvisning kan vara uppfyllda. Eftersom utredningen anser att frågan om utvisning på grund av brott alltid bör aktualiseras när de grundläggande förutsättningarna är uppfyllda (se avsnitt 8.2), bör den nuvarande kompetensfördelningen ändras. Utredningens bedömning i denna del är att *åklagaren bör ges ensam behörighet* att initiera frågan om utvisning på grund av brott. Skälen för detta är följande.

När rättegångsbalken trädde i kraft innebar det en brytning med det inkvisitoriska förfarande som tidigare hade präglat brottmålspro-

cessen. Ett inkvisitoriskt förfarande utgår från den s.k. officialprincipen som syftar till att tillgodose statens intresse av att oskyldiga inte anklagas eller döms för brott. Principen ger uttryck för att domare kan eller ska vara självständigt verksamma vid prövningen av brottsmisstankar. I ett inkvisitoriskt rättssystem har domaren det yttersta ansvaret för att brott utreds och gärningspersoner lagförs medan försvararen och åklagaren är tilldelade mer passiva roller. Med rättegångsbalkens införande lyftes ansvaret för brottsbekämpningen från domaren till åklagaren som fick i uppdrag att föra statens talan mot enskilda, vars rättigheter erkändes och garanterades bland annat genom biträdet av offentlig försvarare. Straffprocessen övergick alltså till en akusatorisk process med ett tvåpartssystem. Genom bestämmelser om insyn och delaktighet i brottsutredningen fick den misstänkte ställning som likvärdig part i förhållande till åklagaren. Det infördes också bestämmelser om åtalsplikt för åklagaren. Åklagarens gärningspåstående sätter numera ramarna för rättens prövning. Domaren har i princip en objektiv och i förhållande till parterna helt opartisk ställning.

Trots övergången till en akusatorisk process som den nya rättegångsbalken markerade kom även den nya regleringen att innehålla klara inkvisitoriska inslag. Bland dessa kan nämnas domstolens möjlighet att utan yrkande från åklagaren besluta om häktning och utvisning.

Sedan rättegångsbalkens ikraftträdande har svensk straffprocess emellertid utvecklats i riktning mot en alltmer akusatorisk ordning och den misstänktes rättigheter i processen tydliggjorts, inte minst till följd av de krav som följer av artikel 6 i Europakonventionen om rätten till en rättvis rättegång. I linje med Europakonventionens krav på ett kontradiktoriskt förfarande med en oavhängig domstol har domstolarna i praktiken intagit en mer opartiskt prövande roll som mottagare av den utredning som parterna presenterar. Domstolarna förlitar sig numera på att parterna i större utsträckning än tidigare tar ansvar för yrkanden, inställning och bevisning. (Se SOU 2021:61 s. 263 med där gjorda hänvisningar.)

På grund av detta har det i olika lagstiftningsärenden föreslagits att domstolens möjlighet att självmant initiera frågan om utvisning ska avskaffas. Förslagen har motiverats med att rollfördelningen mellan åklagaren och domstolen därigenom skulle tydliggöras och förutsebarheten för den tilltalade öka. (Se SOU 2008:85 s. 353 ff. och SOU 2013:17 s. 262 ff. Se även SOU 2019:38 s. 204 ff. och

SOU 2021:61 s. 262 ff.). Utredningen bedömer att dessa argument fortfarande har relevans.

Behovet av tydlighet och förutsägbarhet i fråga om vad som kommer att prövas i brottmålsprocessen talar alltså för att åklagaren ska ges ensam behörighet att initiera frågan om utvisning på grund av brott. Även den rollfördelning som numera gäller mellan domstolen och parterna i brottmålsprocessen talar för detta. Det framstår alltså inte längre som motiverat att domstolen självmant ska kunna initiera frågan om utvisning på grund av brott, och särskilt eftersom ett sådant beslut innebär en ingripande åtgärd som inte sällan utgör den mest betungande konsekvensen för den som mot sin vilja tvingas lämna landet.

De skäl som ovan anförts för ett avskaffande av domstolens ex officio-möjlighet talar även för att det inte bör införas en obligatorisk prövningsregel – med innebörd att domstolen alltid ska pröva frågan om utvisning när en utländsk medborgare åtalas för utvisningsgrundande brottslighet – eftersom en sådan ordning också får anses oförenlig med den ackusatoriska brottmålsprocessen (jfr SOU 2021:61 s. 264).

Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att åklagare bör ges ensam behörighet att initiera och framställa yrkanden om utvisning på grund av brott. Av utlänningslagen bör därför framgå att yrkanden om utvisning på grund av brott *prövas efter talan av åklagare*. En liknande reglering har nyligen införts i fråga om yrkanden om förverkande av egendom i brottmålsprocessen (se 36 kap. 29 § brottsbalken, prop. 2023/24:144 s. 446 samt jfr prop. 1985/86:23 s. 52).

Utredningen föreslår därmed att det av 8 a kap. 8 § första stycket utlänningslagen ska framgå att utvisning på grund av brott prövas efter talan av åklagare och beslutas av den domstol som handlägger brottmålet. Till följd av ändringen bör den nuvarande rubriken till bestämmelsen förtydligas.

Bestämmelsen är tillämplig för samtliga åklagare som avses i 7 kap. rättegångsbalken (se vidare avsnitt 8.4).

Processens ram när frågan om utvisning prövas efter talan av åklagare

En följd av att åklagaren ges ensam behörighet att initiera och framställa yrkanden om utvisning på grund av brott är att allmän domstol inte längre får initiera och pröva frågan om utvisning ex officio, dvs. utan yrkande från åklagaren (jfr 36 kap. 29 § brottsbalken avseende förverkande av egendom och företagsbot). Genom förslaget klargörs alltså att brottmålsprocessen även i fråga om utvisning får den mer ackusatoriska ordning som i huvudsak redan tillämpas idag, och som det i enlighet med ovan finns goda skäl för att slå fast.

Att allmän domstol fråntas möjligheten att självmant initiera frågan om utvisning är också en rimlig följd utifrån det förslag som lämnas i avsnitt 8.4, och som innebär att åklagare bör åläggas en skyldighet att framställa ett yrkande om utvisning när brottet är utvisningsgrundande.

Endast om åklagaren har framställt ett yrkande om utvisning ska allmän domstol alltså pröva frågan.

Om domstolen bedömer att utlänningen ska utvisas ska den bestämma återreseförbudets längd (se vidare avsnitt 6.7). Eftersom återreseförbudets längd som utgångspunkt bestäms utifrån brottslighetens samlade straffvärde – vilket domstolen även fortsättningsvis ska bedöma självmant inom ramen för påföljdsbestämningen – bedömer utredningen att domstolen inte kan anses bunden av åklagarens yrkande i fråga om återreseförbudets längd. Domstolen bör alltså, i enlighet med bestämmelsen i 8 a kap. 11 § utlänningslagen, kunna bestämma ett längre (eller kortare) återreseförbud än det åklagaren har yrkat. En annan sak är att domstolen i en situation där den överväger ett längre återreseförbud än vad åklagaren har yrkat, kan behöva lyfta frågan med parterna så att den tilltalade får möjlighet att bemöta detta och försvara sig fullt ut.

När en domstol enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att ändra en påföljd för en utlänning som också har meddelats ett beslut om utvisning, får domstolen även meddela det beslut om utvisningen som förändringen av påföljd ger anledning till (8 a kap. 9 § utlänningslagen). Bestämmelsen beskrivs i avsnitt 3.6.6. Enligt utredningens bedömning leder förslaget i detta avsnitt – om att frågan om utvisning ska prövas efter talan av åklagare – inte till något behov av att ändra bestämmelsen i 8 a kap. 9 §. Detta eftersom domstolens beslut om utvisning vid tillämpning antingen av 34 kap. 3 § (konsumtionsdom)

eller 34 kap. 4 § brottsbalken (undanröjande av tidigare utdömd påföljd och bestämmande av ny gemensam påföljd) har grund i ett yrkande som framställts av åklagaren i det mål som föranlett den först meddelade påföljden. Även i ett sådant fall är det dock väsentligt att domstolen lyfter frågan om utvisning med parterna, så att den tilltalade får möjlighet att försvara sig fullt ut.

Frågan om utvisning på grund av brott är indispositiv. Domstolen ska alltså, precis som idag, pröva åklagarens yrkande i sak även om yrkandet medges.

Om tingsrättens dom eller beslut överklagas, avgörs vilka frågor som hovrätten ska pröva utifrån innehållet i överklagandet. Det är inte möjligt att utöka överklagandets omfattning efter överklagandetidens utgång. Om en tingsrättsdom överklagas i någon del av det som enligt rättegångsbalkens terminologi utgör ansvarsfrågan är ansvarsfrågan i sin helhet underkastad hovrättens prövning, dock med de begränsningar som följer av 51 kap. 23 a–25 a §§ rättegångsbalken.¹⁰⁵ Ansvarsfrågan innefattar skuld, påföljd, förverkande och utvisning. Det innebär i allmänhet att om skuldfrågan avseende någon gärning är överklagad ska även påföljdsfrågan prövas. Om utvisningsfrågan är överklagad ska även påföljdsfrågan prövas och om påföljdsfrågan är överklagad ska frågan om utvisning prövas.

Trots att frågan om utvisning, som en följd av förslaget ovan, inte kommer att få initieras av hovrätten självmant anser utredningen att utvisningsfrågan – precis som idag – bör kunna prövas av hovrätten om tingsrätten beslutat om utvisning och ansvarsfrågan exempelvis överklagats endast i en annan del, såsom i fråga om skuld eller påföljd. Detta torde följa av rättegångsbalkens terminologi avseende vad som utgör frågan om ansvar. Annars riskerar svärmotiverade och oönskade resultat att kunna uppstå, såsom att den tilltalade frikänns eller endast döms till böter i hovrätten (varpå brottsligheten inte är utvisningsgrundande) samtidigt som tingsrättens utvisningsbeslut står fast.

Om utredningens förslag genomförs måste åklagaren dock precis som idag – om åklagaren är missnöjd med tingsrättens beslut i fråga om utvisning eller återreseförbudets längd – överklaga frågan för att hovrätten ska kunna besluta om utvisning, när tingsrätten ogillat

¹⁰⁵ Se rättsfallet NJA 2005 s. 291 samt Nordh (2019), s. 55 ff. och s. 80–91 samt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning *Hovrättsprocessen* (2024:6), s. 8 f.

yrkandet, eller kunna bestämma ett längre återreseförbud än tingsrätten (se 51 kap. 25 a § rättegångsbalken och avsnitt 3.7.2).

Att ett yrkande om utvisning på grund av brott ska prövas efter talan av åklagare innebär också att det krävs att *talan sker i behörig ordning*. Åklagaren ska därmed framställa yrkandet om utvisning i den instans där talan om ansvar i övrigt ska väckas, dvs. vanligen i tingsrätt. Om åklagaren har förbisett att framställa ett yrkande i första instans kan ett sådant yrkande som utgångspunkt inte framställas först i överinstans. Det kan dock inte uteslutas att förhållandena i enstaka fall kan ha *ändrats* efter en underinstans dom så att förutsättningar för utvisning först därefter finns, varpå åklagaren kan komma att framställa ett yrkande om utvisning i överinstans i samband med överklagande av en annan del av ansvarsfrågan. Så kan exempelvis vara fallet om utlänningsen efter tingsrättens dom fått en statusförklaring återkallad, varpå frågan om utvisning inte längre ska bedömas enligt de mer kvalificerade kraven för utvisning (se avsnitt 6.6). I ett sådant fall kan ett yrkande om utvisning framställas först i överinstans, eftersom den brottslighet som utgör grund för utvisningsyrkandet prövats i underinstans men brottsligheten först i överinstans är utvisningsgrundande i förhållande till utlänningsen. Talan har i ett sådant fall också skett i behörig ordning. Dessa situationer lär dock uppstå mycket sällan. Sammanfattningsvis ska ett yrkande om utvisning framställas så snart brottsligheten är utvisningsgrundande, dvs. som utgångspunkt i samband med att åtal väcks i tingsrätt (se vidare avsnitt 8.4).

Ytterligare en följd av att åklagaren ges ensam behörighet att initiera och framställa yrkanden om utvisning på grund av brott är att en målsägande, varken vid enskilt åtal eller genom att biträda ett allmänt åtal, har möjlighet att självant framställa ett yrkande om utvisning. Det framstår enligt utredningens bedömning som rimligt att det allmännas intresse av att få till stånd en prövning av frågan om utvisning på grund av brott förbehålls och bevakas av åklagaren.

Bestämmelsen ska gälla direkt i mål där åtal väcks efter ikraftträdandet

Som framgår av avsnitt 11.2 föreslår utredningen att bestämmelsen om att utvisning prövas efter talan av åklagare ska tillämpas i samtliga mål där åtal väcks efter ikraftträdandet, dvs. oavsett om brottet

begåtts före eller efter ikraftträdandet. Om brottet begåtts före ikraftträdandet måste dock förutsättningarna enligt den vid brottstidpunkten gällande bestämmelsen om utvisning på grund av brott vara uppfyllda för att utvisning ska kunna ske (se vidare avsnitt 8.4 och 11.2).

Tidigare lydelse av 8 a kap. 8 § ska alltså gälla för åtal som väckts före ikraftträdandet, medan den nya lydelsen ska gälla för åtal som väcks därefter.

8.4 En plikt för åklagare att framställa yrkanden om utvisning

Förslag: En åklagare ska vara skyldig att framställa ett yrkande om utvisning om brottsligheten är utvisningsgrundande enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen.

Det ska framgå av instruktionerna för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten att myndigheterna ska se till att utlänningar som begår utvisningsgrundande brott blir föremål för utvisning.

Bedömning: När åklagaren tar ställning till om ett yrkande om utvisning ska framställas, ska hänsyn inte tas till om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

En skyldighet för åklagare att framställa ett yrkande om utvisning när brottsligheten är utvisningsgrundande

Som redovisats i avsnitt 8.2 och 8.3 bedömer utredningen att frågan om utvisning alltid bör prövas när en utlänning har begått ett brott som är utvisningsgrundande och att prövning ska ske efter talan av åklagare. Utredningen anser vidare att det ska införas en skyldighet för åklagare att framställa ett yrkande om utvisning när en utlänning är åtalad för brott som är utvisningsgrundande. Först då bedömer utredningen att utvisningsregelverket kan få den effekt som lagstiftaren

avsett med en skärpt reglering (jfr dir. 2024:42 s. 3 och 4 samt s. 7 och 8).

Behovet av en plikt framträder också klart mot bakgrund av den statistik som utredningen har redovisat, och som med tydlighet visar att frågan om utvisning – oavsett anledning – aktualiseras i för få fall i dagsläget (se ovan samt avsnitt 6.2).

Det framstår även som följdriktigt att åklagaren, precis som när det gäller åtalsplikten, inte ges en möjlighet att välja om ett yrkande om utvisning ska framställas eller inte. Plikten att framställa ett yrkande om utvisning bör därför följa av åklagarens allmänna uppdrag, vilket minimerar risken för godtycke eller att frågan inte prioriteras. Utländska medborgare ska alltså behandlas lika när det gäller framställande av yrkanden om utvisning.

Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att en åklagare ska vara skyldig att framställa ett yrkande om utvisning när brottet är utvisningsgrundande.

Pliktens omfattning och innebörd

En åklagare ska alltså vara skyldig att framställa ett yrkande om utvisning om brottsligheten, dvs. ett enskilt brott eller den samlade brottsligheten, är utvisningsgrundande enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen.

Med *åklagare* avses åklagare enligt 7 kap. rättegångsbalken, dvs. allmänna och särskilda åklagare, biträdande åklagare och extra åklagare.

Även Justitiekanslern (JK) och Riksdagens ombudsmän (JO) omfattas av den föreslagna regleringen. Utredningen bedömer att det inte finns något hinder mot att den föreslagna plikten regleras i lag, eftersom JK:s och JO:s åklagarbefogenheter huvudsakligen preciseras i lag (se 14 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen, 7 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen, 5 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn samt 21 § lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO)).

Plikten att yrka utvisning föreslås alltså inträda om brottet eller den samlade brottsligheten är *utvisningsgrundande* enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen, dvs. när påföljden som döms ut är strängare än böter. Åklagaren har därvid att bedöma om utlänningen kommer att

1. dömas för brott till en strängare påföljd än böter, eller
2. få en strängare påföljd än böter när domstolen prövar en talan om undanröjande av en påföljd som utlänningen tidigare har dömts till.

Om åklagaren bedömer att brottsligheten är utvisningsgrundande, ska ett yrkande om utvisning framställas. Plikten att framställa ett yrkande korresponderar därmed med förslagen till ändring av den grundläggande utvisningsbestämmelsen i 8 a kap. 1 § första stycket utlänningslagen (se avsnitt 6.5).

För att avgöra om brottet är utvisningsgrundande ska åklagaren emellertid *inte* göra någon bedömning av om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot (jfr 8 a kap. 1 § första stycket utlänningslagen). Den bedömningen ska i stället åligga domstolen, vilket korresponderar med domstolens utredningsskyldighet i fråga om utlännings personliga förhållanden som kan ha betydelse för frågan om utvisning (se avsnitt 3.7.2).

Om åklagaren bedömer att brottet är utvisningsgrundande ska åklagaren alltså framställa ett yrkande om utvisning, oaktat den intresseavvägning som domstolen ska iakttä enligt 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen. Till skillnad mot idag ska åklagaren alltså inte göra någon bedömning av hur sannolikt det är att utvisningsyrkandet kommer att bifallas¹⁰⁶, utan i stället bedöma om domstolen kommer att bestämma en påföljd strängare än böter. Om så är fallet, träder plikten att yrka utvisning in. Om åklagaren i stället bedömer att påföljden kommer att stanna vid böter, ska något yrkande om utvisning inte framställas.

Vissa utlännningar omfattas emellertid av särskilda förutsättningar för utvisning som måste vara uppfyllda för utvisning ska kunna beslutas (se 8 a kap. 1 § andra stycket utlänningslagen samt avsnitt 3.6.5 och 6.6). Om utlänningen omfattas av någon av de särskilda förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 4–7 §§ utlänningslagen, ska åklagaren framställa ett yrkande endast om brottsligheten också är utvisningsgrundande enligt tillämplig bestämmelse.

¹⁰⁶ Enligt *Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om utvisning* (2023:15), s. 4 och s. 8, bör åklagare framställa ett yrkande om utvisning när förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1–7 §§ utlänningslagen är uppfyllda, *om inte* utlännings anknytning till Sverige eller verkställighetshinder gör att det framstår som osannolikt att yrkandet kommer att bifallas.

Brottsligheten är utvisningsgrundande i ett sådant fall endast om också de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda enligt följande.

- För utvisning av en utlänning som är flykting, eller i övrigt omfattas av flyktingbestämmelsen, krävs enligt 8 a kap. 4 § utlänningslagen att utlänningen har
 - begått *ett synnerligen grovt brott* och det skulle medföra *allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet* att låta hen stanna kvar i Sverige, eller
 - utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit *fara för Sveriges säkerhet* och det finns anledning att anta att hen skulle *fortsätta med sådan verksamhet här*.
- För utvisning av en utlänning som har status som alternativt skyddsbehövande krävs, enligt förslaget till ny bestämmelse i 8 a kap. 5 § utlänningslagen, att utlänningen har
 - begått *ett grovt brott*, eller
 - det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en *fara för samhället eller Sveriges säkerhet*.
- För utvisning av en utlänning som är EES-medborgare, eller som omfattas av bestämmelserna för EES-medborgare, krävs enligt 8 a kap. 6 § utlänningslagen att
 - utvisningen sker av *hänsyn till allmän ordning och säkerhet* (8 a kap. 6 § första stycket utlänningslagen), och att
 - utlänningens eget beteende utgör ett *verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse* (8 a kap. 6 § andra stycket och 8 kap. 12 § utlänningslagen).
 - För utvisning av en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare som har *permanent uppehållsrätt* krävs dessutom att det är *särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet* (8 a kap. 6 § andra stycket och 8 kap. 13 § första stycket utlänningslagen).

- För utvisning av en EES-medborgare som är *barn* eller som *har vistats sammanhängande*¹⁰⁷ i Sverige under de tio närmast föregående åren krävs dessutom att beslutet är *oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet* (8 a kap. 6 § andra stycket och 8 kap. 13 § andra och tredje styckena utlänningslagen).
- För utvisning av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige krävs enligt 8 a kap. 7 § utlänningslagen att utlänningen utgör ett *reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet*.

Om åklagaren bedömer att brottsligheten är utvisningsgrundande enligt de allmänna, och i tillämpliga fall de särskilda, förutsättningarna för utvisning ska ett yrkande om utvisning alltså framställas. Inte heller när de särskilda förutsättningarna för utvisning aktualiseras ska dock åklagaren ta hänsyn till om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot. Denna bedömning ska i stället domstolen utföra i varje enskilt fall.

Eftersom allmän domstol enligt utredningens förslag inte längre ska beakta verkställighetshinder (se kapitel 7), ska inte heller åklagaren ta hänsyn till sådana hinder vid bedömningen av om ett yrkande om utvisning ska framställas.

Det bör vidare framhållas att det inte finns något som hindrar att en utlänning meddelas flera parallella utvisningsbeslut. Den föreslagna plikten innebär också att om åklagaren bedömer att brottet är utvisningsgrundande ska ett yrkande om utvisning *alltid* framställas, oaktat att utlänningen i en tidigare process har meddelats ett beslut om utvisning av allmän domstol eller i administrativ ordning. På motsvarande sätt ska domstolen, om den bedömer att förutsättningarna för utvisning är uppfyllda, besluta om utvisning även om utlänningen redan har meddelats ett beslut om utvisning (jfr avsnitt 6.5.2).

Att ett yrkande om utvisning alltid framställs och ett beslut om utvisning alltid fattas – när förutsättningarna för det är uppfyllda – är väsentligt för att utvisningsregelverket ska kunna få den skärpta effekt som avses med förslagen i detta betänkande och som lagstiftaren hittills manifesterat genom 2022 års lagändringar. Att utvis-

¹⁰⁷ Se förslaget i avsnitt 6.6.4.

ningsfrågan prövas i samtliga fall där förutsättningarna för utvisning är uppfyllda är vidare väsentligt för att möjliggöra straffverkställighet utomlands. Om ett utvisningsbeslut inte framgår av den dom som ska verkställas kan det nämligen innebära hinder för överförande av straffverkställighet till ett annat land (jfr Högsta domstolens beslut den 28 november 2024 i mål Ä 3500–24, ”Översändandet av fängelsedomer” samt se prop. 2024/25:104).

Den föreslagna utvisningsplikten bör enligt utredningens bedömning framgå direkt av utlänningslagen och förslagsvis av 8 a kap. 8 § utlänningslagen, som därmed kommer att reglera talan om utvisning och behörig domstol.

Av förordningarna med instruktion för Åklagarmyndigheten respektive Ekobrottsmyndigheten bör det vidare tydliggöras, som en följd av plikten, att myndigheterna ska se till att utlännningar som begår brott inte bara blir föremål för brottsutredning och lagföring utan också utvisning, när brottet är utvisningsgrundande. Utredningen föreslår därför att förordningarna ändras i detta avseende.

Den valda modellen leder till att utvisningsfrågan kommer under domstolens prövning

Det huvudsakliga syftet med att åklagaren endast ska bedöma om brottet är utvisningsgrundande för att ett yrkande om utvisning ska framställas, är att *frågan om utvisning ska aktualiseras i fler fall än idag och därmed kunna resultera i fler beslut om utvisning*. Först då kan utvisningsregelverket tillämpas fullt ut och på den skärpta nivå som både 2022 års lagändringar och förslagen i detta betänkande innebär. Intresseavvägningen, dvs. om skälen som talar för utvisning i det enskilda fallet är starkare än skälen som talar emot, överlämnas därmed åt domstolen att bedöma.

En plikt att yrka utvisning som träder in så snart brottet eller den samlade brottsligheten är utvisningsgrundande innebär vidare *en enklare och tydligare bedömningsgrund* än om åklagaren även skulle behöva bedöma utfallet av intresseavvägningen i det enskilda fallet.

Den föreslagna modellen innebär vidare att åklagaren inte behöver utreda utlänningsens samtliga personliga förhållanden för att kunna avgöra om ett yrkande om utvisning ska framställas, vilket framstår som relevant för att minimera risken för att förundersök-

ningen fördröjs med anledning av frågan om utvisning. Åklagaren behöver dock ha tillgång till viss information om utlänningens personliga förhållanden för att kunna bedöma om brottet är utvisningsgrundande, såsom om utlänningen är flykting, har status som varaktigt bosatt eller liknande (se vidare nedan).

En konsekvens av den föreslagna modellen är att åklagare i vissa fall kommer att framställa yrkanden om utvisning trots att det kan framstå som uppenbart att yrkandet inte kommer att bifallas. Så kan exempelvis vara fallet om brottsligheten har ett straffvärde nära fängelseminimum samtidigt som utlänningen har en mycket stark anknytning till Sverige. Det kan diskuteras om denna konsekvens är rimlig dels ur resurssynpunkt, dels utifrån den tilltalades perspektiv.

Ett alternativ för att undvika detta hade exempelvis kunnat vara att föreskriva att åklagare ska framställa ett yrkande om utvisning när brottsligheten är utvisningsgrundande, såvida ett sådant yrkande inte framstår som uppenbart ogrundat. Åklagaren skulle därmed ges utrymme att till viss del bedöma sannolikheten för att utvisningsyrkandet kommer att bifallas av domstolen.

Utredningen bedömer dock att fördelarna med att knyta plikten till att brottet är utvisningsgrundande, i stället för till sannolikheten för att yrkandet kommer att bifallas, väger över. Den föreslagna modellen innebär en tydligare och enklare bedömningsgrund för åklagaren samtidigt som modellen innebär att utvisningsfrågan kommer att aktualiseras i betydligt fler fall än idag, vilket framstår som nödvändigt för att utvisningsregelverket ska kunna få den skärpta effekt som avses. Den valda modellen minimerar alltså risken för att frågan om utvisning ”fastnar” hos åklagaren. Syftet med utredningens uppdrag är vidare att lagstiftningen tydligare ska markera att den utlänning som begår brott riskerar utvisning. Att ett yrkande om utvisning framställs gentemot den tilltalade, trots att utsikten för bifall i vissa enskilda fall kan framstå som liten, bör mot bakgrund av detta accepteras. Även de kostnader som yrkanden om utvisning renderar hos berörda myndigheter i dessa mer självklara fall bör kunna accepteras, när de vägs mot fördelarna, och särskilt eftersom berörda aktörers bedömningar i sådana fall sällan torde kräva någon mer utförlig analys.

Av statistik som redovisats i avsnitt 6.2.2 framgår att det i genomsnitt meddelades knappt 7 900 domslut per år i tingsrätt mot utländ-

ska medborgare under 2020–2023 med en påföljd strängare än böter. För 2023 var siffran knappt 8 500 domslut. En plikt som träder in så snart brottsligheten är utvisningsgrundande, dvs. vid en påföljd strängare än böter, innebär att frågan om utvisning skulle kunna aktualiseras hos åklagare och i tingsrätt i motsvarande utsträckning. Utredningens grova uppskattning är dock att utvisningsfrågan kan komma att aktualiseras i tingsrätt i ytterligare 5 000 fall årligen (se vidare avsnitt 12.3.1). Detta skulle innebära en mycket stor ökning av framställda yrkanden om utvisning jämfört med dagens nivåer (1 078 yrkanden om utvisning framställdes i tingsrätt under 2024). På sätt som tidigare nämnts riskerar alltså utredningens förslag om en sänkt straffvärdegräns i kombination med en plikt att yrka utvisning att markant öka arbetsbördan och därmed kostnaderna i detta avseende hos berörda myndigheter och andra aktörer, och därmed riskera att stressa systemet på ett sätt som kan ifrågasättas som rimligt. För att kunna uppnå det bakomliggande syftet med utredningens uppdrag, dvs. att inom ramarna för det nuvarande systemet införa en påtagligt skärpt reglering som innebär och möjliggör betydligt fler beslut om utvisning, bedömer utredningen emellertid att dessa kostnader kan motiveras och därmed får accepteras (se vidare kapitel 12).

Åklagarens plikt att yrka utvisning i praktiken

Den föreslagna plikten för åklagare att yrka utvisning om brottet är utvisningsgrundande innebär att utredande myndigheter i större omfattning än idag genom förhör och andra åtgärder behöver utreda och ta ställning till om förutsättningarna för utvisning är uppfyllda.

För det första behöver åklagaren ha tillgång till information om den misstänktes medborgarskap. Endast om den misstänkte är utlänning enligt utlänningslagstiftningen, dvs. saknar svenskt medborgarskap, är frågan om utvisning aktuell.

För det andra bör en åklagare, som leder en förundersökning eller får ett redovisat förundersökningsprotokoll som avser en misstänkt utlänning, snarast ta ställning till om brottet är utvisningsgrundande (se avsnittet ovan). För att kunna ta ställning i frågan kan uppgifter om utlännings personliga förhållanden behöva efterhöras eller inhämtas, såsom uppgifter från Migrationsverket avseende utlännings-

ens rätt att uppehålla sig i Sverige eller status som skyddsbehövande eller varaktigt bosatt. Sådana uppgifter bör i huvudsak kunna inhämtas genom ett snabbyttrande (se vidare avsnitt 3.7.1 och 7.4).

Som framgår av avsnitt 8.3 föreslår utredningen att det av utlänningslagen ska framgå att frågan om utvisning prövas efter talan av åklagare. Om åklagaren bedömer att brottet är utvisningsgrundande ska ett yrkande om utvisning framställas och helst, liksom hittills, i stämningsansökan. En sådan talan utgör dock fortfarande en särskild rättsverkan av brott. Mot bakgrund av detta anser utredningen att det inte finns behov av att ändra bestämmelsen om vad en stämningsansökan ska innehålla (jfr 45 kap. 4 § rättegångsbalken). Den nuvarande ordningen framstår alltså som tillräcklig.

Men också i ett tidigare skede än vid åtals väckande, till exempel i samband med en häktningsförhandling, kan åklagaren göra rätten uppmärksam på att ett utvisningsyrkande kan komma att framställas. På så sätt kan även domstolen i ett tidigt skede överväga vilken utredning som behöver inhämtas. Oavsett när frågan kommer under domstolens prövning måste den tilltalade alltid ges möjlighet att utveckla sin inställning och tillräckligt med tid för att kunna lägga fram egen utredning i denna del.

Häktning i samband med dom

Inför målets avgörande bör åklagaren – om det finns risk för att den tilltalade på fri fot undandrar sig utvisningen – framställa ett yrkande om häktning som gäller i avvaktan på att domen får laga kraft i frågan om utvisning (24 kap. 21 § rättegångsbalken). Bestämmelsen beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.7.2.

Att ett yrkande om häktning framställs får inte minst betydelse när den tilltalade döms till villkorlig dom eller skyddstillsyn i förening med utvisning samt när domstolen har dömt en utlänning till ett kortare fängelsestraff och samtidigt förordnat om utvisning. Om domstolen beslutar om häktning med stöd av den nyss nämnda bestämmelsen ska utlänningen hållas i häkte dels under tiden fram till dess att brottspåföljden börjar verkställas, dels för tiden efter straffavtjänandet till dess utvisningsbeslutet fått laga kraft (se prop. 1979/80:96 s. 111 och 24 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken).

Om något sådant yrkande inte framställs kan det finnas en risk, bland annat om utlänningen döms till ett kortare fängelsestraff eller har avtjänat straffet under häktetiden, för att utlänningen avviker efter straffavtjänandet i stället för att träda i häkte i avvaktan på att utvisningsbeslutet får laga kraft eller dessförinnan får verkställas. Problematiken kan vidare uppstå om utlänningen förklarar sig nöjd i fråga om fängelsestraffet men inte i fråga om utvisningen. För att Polismyndigheten ska kunna verkställa utvisningen omgående efter det att straffet har avtjänats och utvisningen fått laga kraft, är det alltså betydelsefullt att åklagaren – när det är befogat – framställer ett yrkande om häktning där risken för undandragande av utvisning utgör häktningsskäl.

På motsvarande sätt är det befogat att domstolen bifaller ett sådant yrkande, och även om den tilltalade inte varit häktad före domen, om det finns risk för undandragande av utvisningsbeslutet. I detta sammanhang kan nämnas att den restriktivitet som uttrycks i förarbetena endast avser brottslighet som träffas av undantagsregeln i 24 kap. 21 § andra stycket andra meningen rättegångsbalken, dvs. när brottsligheten inte kan leda till fängelse i mer än ett år (se avsnitt 3.7.2). Om brottsligheten kan leda till fängelse i mer än ett år är alltså inte samma restriktivitet påkallad. Proportionalitetsprincipen ska dock alltid beaktas när frågan om häktning avgörs.

Plikten ska gälla direkt i mål där åtal väcks efter ikraftträdandet och oavsett när brottet begicks

Som framgår av avsnitt 11.2 föreslår utredningen att bestämmelsen om en plikt att yrka utvisning ska tillämpas direkt i mål där åtal väcks efter ikraftträdandet. Plikten träder alltså in när åtal väcks efter ikraftträdandet oavsett om åtalet omfattar brottslighet begången före eller efter ikraftträdandet, eller både före och efter detta datum.

Om åtal väcks efter ikraftträdandet ska åklagaren alltså framställa ett yrkande om utvisning om brottsligheten är utvisningsgrundande enligt 8 a kap. 1 §. Vilken lydelse av 8 a kap. 1 § som är tillämplig beror emellertid på när brottet eller brottsligheten begicks (se vidare avsnitt 11.2).

Om brottet exempelvis begicks efter den 1 augusti 2022 men före det att de nya materiella utvisningsbestämmelserna trätt i kraft, ska 8 a kap. 1 § i 2022 års lydelse tillämpas för att bedöma om plikten

trätt in. Brottet får i ett sådant fall anses utvisningsgrundande om åklagaren bedömer att förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1 § i 2022 års lydelse är uppfyllda. Så kan exempelvis vara fallet om den förväntade påföljden är strängare än böter och brottet har ett straffvärde som minst motsvarar fängelse i sex månader.

9 Uppehålls- och arbetstillstånd upphör att gälla vid beslut om utvisning på grund av brott

9.1 Uppdraget – att tydliggöra konsekvenserna vid utvisning på grund av brott

Vid ett beslut om utvisning på grund av brott förfaller utlänningens eventuellt tidigare beviljade uppehålls- och arbetstillstånd. Detta är 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.

Av utredningens direktiv framgår att konsekvenserna av ett beslut om utvisning på grund av brott behöver vara tydliga, inte minst för den enskilde. Utredningen har därför fått i uppdrag att analysera och föreslå hur det uttryckligen kan framgå av utlänningslagen att beviljade uppehålls- och arbetstillstånd inte längre ska gälla med anledning av ett beslut om utvisning på grund av brott (dir. 2024:42 s. 8).

I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden och förslag avseende denna del av uppdraget.

9.2 En ny bestämmelse om att uppehålls- och arbetstillstånd upphör att gälla vid utvisning på grund av brott

Förslag: Det ska framgå av utlänningslagen att utlänningens beviljade uppehållstillstånd och arbetstillstånd upphör att gälla när ett beslut om utvisning på grund av brott vinner laga kraft, eller när utlänningen avgett nöjdförklaring och åklagaren medgett att verkställighet får ske.

Skälen för utredningens förslag

Allmänt om uppehålls- och arbetstillstånd

En utlänning som utvisas på grund av brott kan dessförinnan ha beviljats ett uppehållstillstånd, ett arbetstillstånd eller ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd.

Uppehållstillstånd är ett tillstånd att vistas i Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning (2 kap. 4 § utlänningslagen). Beslut om uppehållstillstånd meddelas av Migrationsverket, men får också meddelas av Regeringskansliet (5 kap. 20 § utlänningslagen). Uppehållstillstånd kan beviljas på ett flertal olika grunder.

Arbetstillstånd är ett tillstånd att arbeta i Sverige. En utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ska ha arbetstillstånd (2 kap. 7 § utlänningslagen). Beslut om arbetstillstånd meddelas som utgångspunkt av Migrationsverket (se 6 kap. 5–7 §§ utlänningslagen).

En typ av kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd, ett så kallat EU-blåkort, kan beviljas en tredjelandsmedborgare som avser att arbeta i en högkvalificerad anställning inom EU (se 6 a kap. utlänningslagen). En annan typ av kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd avser företagsintern förflyttning av personal, så kallat ICT-tillstånd, som kan beviljas en tredjelandsmedborgare som avser att arbeta i ett värdföretag (se 6 b kap. utlänningslagen). En tredje typ av kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd kan beviljas en tredjelandsmedborgare för säsongsarbete i Sverige (se 6 c kap. utlänningslagen). Beslut om kombinerade uppehålls- och arbetstillstånd meddelas av Migrationsverket.

Verkställighet av ett beslut om utvisning på grund av brott

Polismyndigheten verkställer allmänna domstolars beslut om utvisning på grund av brott (12 kap. 14 § utlänningslagen).

Ett beslut om utvisning på grund av brott får verkställas när det har fått laga kraft eller när utlänningen har avgett nöjdförklaring och åklagaren medger att beslutet får verkställas (12 kap. 8 § utlänningslagen). Om utlänningen har dömts till ett fängelsestraff får verkställighet dock inte ske förrän straffet avtjänats eller verkställigheten av straffet flyttats över till ett annat land. Om utlänningen har åtalats för ett annat brott får utvisningen inte heller verkställas förrän åtalet har prövats slutligt eller lagts ned (12 kap. 9 § utlänningslagen).

I samband med verkställighet ska Polismyndigheten se till att gällande bevis om utlänningens uppehållstillstånd och arbetstillstånd makuleras, exempelvis ett uppehållstillståndskort (se 8 kap. 2 § utlänningsförordningen).

För en mer utförlig beskrivning av verkställighetsförfarandet, se kapitel 4.

En bestämmelse om att beviljade uppehålls- och arbetstillstånd upphör att gälla i samband med utvisning på grund av brott

Vid ett beslut om utvisning på grund av brott förfaller utlänningens eventuella tidigare beviljade uppehålls- och arbetstillstånd. Som ovan redovisats är detta inte reglerat i lag. Det fattas inte heller något beslut om återkallelse av tillståndet i samband med ett beslut om utvisning på grund av brott (jfr SOU 2021:61 s. 384 ff.).

Ett beslut om utvisning på grund av brott är en ingripande åtgärd för den som inte självmant vill lämna Sverige. Utredningen delar därför den utgångspunkt som anges i direktiven, dvs. att konsekvenserna av ett beslut om utvisning på grund av brott behöver vara tydliga och förutsebara, inte minst för den enskilde. Mot bakgrund av detta finns det anledning att reglera att utlänningens beviljade uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller kombinerade uppehålls- och arbetstillstånd upphör att gälla i samband med ett beslut om utvisning. Frågan är från vilken tidpunkt ett sådant tillstånd ska upphöra att gälla.

Om ett uppehålls- och arbetstillstånd upphör att gälla direkt vid tidpunkten för utvisningsbeslutet, förlorar utlänningen omedelbart sitt tillstånd trots att en överinstans efter överklagande kan komma att ändra beslutet och avslå yrkandet om utvisning. Utlänningen skulle då på nytt få ansöka om tillstånd. En sådan ordning framstår därför som mindre lämplig.

När beslutet om utvisning får laga kraft står det emellertid klart att beslutet står fast. Det framstår därför som lämpligt att reglera att utlänningens uppehålls- och arbetstillstånd upphör att gälla samtidigt som utvisningsbeslutet får laga kraft (se prop. 2021/22:133 s. 97). Med laga kraft avses i detta avseende att rättegångsbalkens tidsfrister för överklagande har löpt ut, varvid ordinära rättsmedel för att angripa beslutet har uttömts.

En utlänning kan emellertid avge nöjdförklaring i frågan om utvisning före det att beslutet fått laga kraft. En nöjdförklaring kan inte tas tillbaka och innebär att utlänningen förklarar att hen avstår från att överklaga utvisningsbeslutet, men betyder generellt sett inte att utlänningen också medger verkställighet (se 15 kap. 1 och 3 §§ utlänningslagen samt Sandesjö & Wikrén (2024), kommentaren till 15 kap. 1 § utlänningslagen samt jfr begreppets innebörd när det exempelvis gäller ett fängelsestraff enligt 2 och 13 §§ strafftidslagen (2018:1251)). Efter nöjdförklaring får utvisningsbeslutet verkställas om åklagaren medger det (se 12 kap. 8 § utlänningslagen). Ett medgivande till verkställighet kan å ena sidan vägras om åklagaren exempelvis avser överklaga domen i fråga om utvisning i syfte att åstadkomma ett längre återreseförbud än vad underrätten meddelat. Ett medgivande kan också vägras om utlänningen är föremål för annat åtal (jfr 12 kap. 9 § utlänningslagen). Ett medgivande kan å andra sidan lämnas om åklagaren exempelvis inte avser att överklaga domen i fråga om ansvar och påföljden redan har verkställts. Om utlänningen vid tidpunkten för nöjdförklaringen redan har avtjänat den utdömda påföljden, kan utvisningsbeslutet alltså komma att verkställas före det att beslutet om utvisning fått laga kraft i den mening som här avses. Mot bakgrund av detta bör en utlännings beviljade uppehålls- och arbetstillstånd även kunna upphöra att gälla när utlänningen avgett nöjdförklaring och åklagaren medgett att verkställighet får ske (jfr prop. 2021/22:133 s. 97).

Ett sådant förslag får anses förenligt med innebörden av en nöjdförklaring enligt 15 kap. 1 § utlänningslagen, eftersom utlänningen

genom nöjdförklaringen accepterat att inte överklaga beslutet om utvisning och åklagaren medgett verkställighet. Beslutet om utvisning ska alltså stå fast och utlänningen – när förutsättningar för verkställighet finns – avlägsnas från Sverige. Ett sådant förslag är vidare förenligt med att Polismyndigheten ska makulera bevis om beviljade uppehålls- och arbetstillstånd i samband med verkställighet, vilket alltså i vissa fall kan ske före det att beslutet om utvisning fått laga kraft.

En reglering som motsvarar den föreslagna finns även vid utvisning som sker enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (se 2 kap. 7 § nämnda lag samt prop. 2021/22:131 s. 97 och s. 232 f.).

Bestämmelsen bör gälla generellt för alla uppehållstillstånd och arbetstillstånd som utfärdats med stöd av utlänningslagen eller annan bestämmelse. Det saknar betydelse på vilken grund uppehållstillståndet har beviljats och för vilken tid det gäller eller om det är permanent.

I sammanhanget bör noteras att utlänningens uppehålls- och arbetstillstånd även kan komma att upphöra tidigare under brottmålsprocessen men på annan grund, såsom om tidsfristen för tillståndet löper ut eller om tillståndet av annan orsak återkallas av behörig myndighet (se bland annat bestämmelserna om återkallelse av tillstånd i 6 a–c och 7 kap. utlänningslagen).

Utredningen bedömer vidare att den föreslagna bestämmelsen inte står i strid med de bestämmelser om uppehålls- och arbetstillstånd som beviljats på grunder som följer av unionsrätten (se exempelvis 6 a–c kap. utlänningslagen).

Bestämmelsens placering i utlänningslagen

Av 8 a kap. 14 § utlänningslagen framgår upplysningsvis att bestämmelser om uppehållstillstånd för den som har utvisats på grund av brott, och om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut, finns i 12 kap. utlänningslagen. I avsnitt 7.3 föreslår utredningen att det av paragrafen också bör framgå att bestämmelser om verkställighet av utvisningsbeslut finns i 12 kap. utlänningslagen.

Den aktuella bestämmelsen utgör alltså en upplysningsbestämmelse bland annat om uppehållstillstånd. Med hänsyn till bestäm-

melsens innehåll bedömer utredningen att det är lämpligt att den föreslagna bestämmelsen – om upphörande av beviljade uppehålls- och arbetstillstånd – placeras i bestämmelsens första stycke. Den nuvarande bestämmelsen flyttas därmed till ett nytt andra stycke. Mot bakgrund av ändringen bör bestämmelsens rubrik förtydligas.

Utredningen föreslår alltså att det av 8 a kap. 14 § första stycket utlänningslagen ska framgå att en utlännings beviljade uppehållstillstånd och arbetstillstånd upphör att gälla när ett beslut om utvisning på grund av brott får laga kraft, eller när utlännings avgett nöjdförklaring enligt 15 kap. 1 § utlänningslagen och åklagaren medgett att verkställighet får ske.

10 Vistelse i strid med ett återreseförbud och andra frågor enligt 20 kap. utlänningslagen

10.1 Uppdraget – att skärpa straffet för vistelse i strid med ett återreseförbud

En utlänning som uppsåtligen uppehåller sig i Sverige fastän hen enligt ett verkställt beslut om utvisning på grund av brott inte har rätt att återvända hit döms till fängelse i högst ett år. Om brottet är ringa är straffet böter. Åtal får i ringa fall väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt (20 kap. 2 § utlänningslagen).

För att upprätthålla tryggheten i samhället och allmänhetens förtroende för migrationspolitiken är det enligt utredningens direktiv centralt att utlänningar som utvisas på grund av brott inte återvänder till Sverige i strid med ett återreseförbud. Att återvända till landet i strid med ett sådant förbud är, enligt regeringens mening, ett allvarigare brott än vad straffskalan ger uttryck för. Enligt praxis föranleder vistelse i strid med ett återreseförbud normalt ett kortare fängelsestraff, ofta motsvarande en månads fängelse. Detta är inte tillräckligt ingripande och signalerar inte med vilket allvar regeringen ser på en sådan lagöverträdelse.

En närmare översyn av straffskalan har dessutom inte skett på en längre tid.

Bestämmelsen om särskild åtalsprövning för ringa brott infördes i samband med tillkomsten av 1980 års utlänningslag. Den motive-rades med att större hänsyn behövde tas till humanitära och sociala aspekter som då var aktuella (prop. 1979/80:96 s. 82–85). Av direk-tiven framgår att det behöver utredas i vilken utsträckning det fort-farande finns behov av bestämmelsen. En särskild åtalsprövning kan också ifrågasättas med hänsyn till en skärpt syn på brottsligheten

och uppdraget att skärpa straffskalorna. Det ingår därför i utredningens uppdrag att analysera om bestämmelsen bör tas bort.

I 20 kap. utlänningslagen finns fler straffbestämmelser, bland annat om andra fall av olovlig vistelse (1 §), otillåten passering av gräns (4 §) och om att ha en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige anställd (5 §). Om det är nödvändigt för att säkerställa att straffsystemet uppfyller kraven på proportionalitet och ekvivalens får utredningen även föreslå ändring i straffskalorna för andra brott i 20 kap. utlänningslagen. (Dir. 2024:42 s. 8–10).

Utredningens uppdrag är därmed att

- analysera och föreslå hur straffskalan för brottet vistelse i strid med återreseförbud av normalgraden kan skärpas med utgångspunkten att minimistraffet ska vara fängelse i sex månader,
- analysera och föreslå hur straffskalan för brottet vistelse i strid med återreseförbud, ringa brott, kan skärpas,
- ta ställning till om bestämmelsen om särskild åtalsprövning bör tas bort, och
- ta ställning till om straffskalorna för andra brott i 20 kap. utlänningslagen behöver ändras.

I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden och förslag avseende denna del av uppdraget.

I avsnitt 10.2 finns inledningsvis en övergripande redogörelse för de straffteoretiska utgångspunkter som gäller vid kriminalisering, straffmätning och utformning av straffskalor. Som tidigare nämnts har regeringen beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av samtliga straffskalor och överväga en reform av påföljdssystemet, innefattandes bland annat att lämna förslag till förändring av systemet för straffmätning. Utredningen har tagit namnet *Straffreformutredningen* (Ju 2023:14). Mot bakgrund av detta bör klargöras att redogörelsen för de straffteoretiska utgångspunkterna i avsnitt 10.2 utgör en beskrivning av den nuvarande ordningen med ansats i de principer som hittills varit styrande för påföljdssystemet, vilka alltså kan komma att förändras framöver.

Den bredare översyn av straffskalorna som Straffreformutredningens uppdrag innefattar överlappar utredningens uppdrag att se över straffskalorna i 20 kap. utlänningslagen. Utredningens över-

väganden har skett med detta i åtanke, samtidigt som utredningens förslag och överväganden huvudsakligen har tagit sitt avstamp i vad som anges i utredningens direktiv och med utgångspunkt i de grundläggande principer som hittills varit avgörande för utformning av straffskalor och påföljdssystemet i övrigt.

I avsnitt 10.3 redogörs för de nuvarande straffbestämmelserna i 20 kap. utlänningslagen. I avsnitt 10.4 redovisar utredningen sina överväganden och förslag till ändringar.

10.2 Straffteoretiska utgångspunkter

10.2.1 Kort om syftet med kriminalisering

Kriminalisering syftar delvis till att påverka människors handlande i en viss riktning på så sätt att existensen av ett straffhot ska få människor att avhålla sig från att begå gärningar som samhället anser vara oönskade. Det kan uttryckas som att kriminalisering har ett allmänpreventivt syfte som förverkligas bland annat genom att straffhotet är avskräckande och moraltbildande. Därutöver kan kriminalisering även ha en symbolfunktion genom att staten pekar ut en gärning som socialt förkastlig.

När det gäller avskräckning, förutsätter en sådan effekt att en presumtiv gärningsperson tänker efter och tar hänsyn till risker för olika handlingsalternativ. Andra omständigheter som kan påverka effektiviteten av ett straffhot är upptäcktsrisken och tillgången till resurser för polisiära insatser och annan brottsprevention. Den rådande uppfattningen inom sentida forskning tycks vara att det straffrättsliga systemet som sådant har allmänpreventiva effekter, men att skillnader i straffnivåer sannolikt har liten allmänpreventiv effekt. (Se SOU 2024:13 s. 312 med där gjorda hänvisningar).

De individualpreventiva teorierna går kortfattat ut på att förverkligandet av straffhotet avhåller individen från att begå ytterligare brott genom individuell avskräckning, inkapacitering och rehabilitering. Dessa teorier synes ha störst betydelse på doms- och verkställighetsnivå. Tanken är att straffet skapar en rädsla hos individen för att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Det straffrättsliga ingripandet kan också innebära att gärningspersonen rent fysiskt förhindras från att begå ytterligare brott, exempelvis genom ett frihetsberövande. Med rehabilitering avses att gärningspersonen

påverkas psykiskt, på annat sätt än genom avskräckning, till att inte vilja begå fler brott.

De utgångspunkter som nu har nämnts har betydelse även i fråga om straffnivåer. Det straffrättsliga systemet vilar på en princip om humanitet. Av den följer att den allmänna repressionsnivån inte ska vara högre än nödvändigt. Straffet utgör det yttersta maktmedlet, varför straffskärpningar bör ske med försiktighet och föregås av noggranna överväganden. Med beaktande av principen om humanitet följer att generella höjningar av straffnivån måste kunna motiveras med att strängare straff är nödvändigt för att motverka brottsligheten. En höjning eller sänkning av straffnivån för en viss brottstyp eller för vissa brottstyper kräver däremot inte samma motivering, utan förutsätter i stället att en sådan förändring kan motiveras utifrån rättviseskäl. Begreppet ”rättvisa” hänför sig i detta fall till graden av klander som gärningspersonen förtjänar, dvs. tanken är att påföljden för ett brott ska vara rättvis sett till vad gärningspersonen har gjort sig förtjänt av genom brottet. (SOU 2024:13 s. 312 f. med där gjorda hänvisningar).¹⁰⁸

10.2.2 Straffvärde, straffmätning och straffskalor

Utgångspunkten för straffmätningen och påföljdsbestämningen i svensk rätt är hur allvarlig och klandervärd den aktuella brottsligheten är. Straffet ska återspegla hur allvarligt samhället ser på det aktuella brottet. När brottets straffskala ska bestämmas måste en bedömning göras av vilka faktiska gärningar som ska rymmas inom straffbestämmelsen och hur allvarliga dessa är.

Principerna om proportionalitet och ekvivalens är vägledande så väl vid utformningen av straffskalor som vid domstolarnas straffmätning. Kortfattat innebär principerna att ett allvarligare brott ska leda till strängare straff än ett mindre allvarligt brott (proportionalitet) och att lika allvarliga brott ska bestraffas lika (ekvivalens).

Proportionalitets- och ekvivalensprinciperna vid straffmätningen kommer till uttryck genom bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken. Av bestämmelsen framgår att ett straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen

¹⁰⁸ Se även exempelvis SOU 2020:57 s. 126 ff. och SOU 2024:48 s. 852 ff. med där gjorda hänvisningar.

för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Av bestämmelsens andra stycke följer att det vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som hen haft. Vidare ska det särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Som tidigare har redovisats ger straffskalan för ett brott uttryck för det som brukar kallas för brottets abstrakta straffvärde, vilket återspeglar hur lagstiftaren värderar brottets svårhet i relation till andra brott. Det konkreta straffvärdet för en specifik gärning fastställs sedan av domstolen inom ramen för den tillämpliga straffskalan och med tillämpning av proportionalitets- och ekvivalensprinciperna (jfr avsnitt 6.5.1). Vid bedömningen ska domstolen bland annat beakta den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit samt om det finns några försvårande eller förmildrande omständigheter. Både det abstrakta och det konkreta straffvärdet är alltså ett uttryck för brottets allvar eller förkastlighet. Vid den konkreta straffmätningen ska dock även andra omständigheter hänförliga till den tilltalades person beaktas (se bland annat 29 kap. 5 och 7 §§ brottsbalken).

Vid utformningen av straffskalor måste alltså lagstiftaren bedöma vilken skada, kränkning eller fara en brottstyp rent allmänt innebär. Vilken straffskala som ska gälla för ett visst brott avgörs också av det intresse som straffbudet avser att skydda, vilket kan benämnas brottets skyddsintresse eller skyddsobjekt. I princip bör straffskalan vara strängare ju viktigare intresse som berörs, eftersom brottets förkastlighet är direkt beroende av skyddsobjektets betydelse.

Förutom den angivna straffskalan kan lagstiftarens uppfattning om brottets allvar i vissa fall även komma till uttryck genom att brottet tilldelas en gradindelning. Genom att ange särskilda kriterier som ska beaktas vid rubriceringen kan lagstiftaren påverka vilka brott som ska hänföra sig till en viss svårhetsgrad och därigenom vilken straffskala som ska tillämpas.

Straffskalorna är ett resultat av kriminalpolitiska överväganden och speglar de förhållanden och värderingar som rådde vid tidpunkten för dess tillkomst. Samhällsutvecklingen kan medföra att synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid. Det

innebär att det kan finnas utrymme för justeringar i straffnivån för olika brottstyper, så länge det kan motiveras utifrån brottslighetens förkastlighet och sker på ett sätt så att proportionaliteten i straffsystemet upprätthålls.

Inom en straffskala ska, som tidigare nämnts, i princip alla tänkbara gärningstyper som ryms inom det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas. Det innebär att en straffskala måste ha en viss spännvidd från det lägsta straffet till det högsta. Straffskalan för ett brott innefattar ett minimistraff och ett maximistraff för varje brottstyp, angivet i böter och/eller fängelse. Dessa kompletteras av generella bestämmelser som innebär att det i vissa situationer är möjligt att döma till ett lindrigare eller strängare straff än vad som framgår av straffskalan för brottet (se exempelvis 26 kap. 2 och 3 §§ samt 29 kap. 3 och 5 §§ brottsbalken).

Fängelse innebär frihetsberövande på viss tid eller på livstid. Straffskalor som innehåller fängelse på viss tid har alltid ett uttryckligen angivet maximistraff. Av straffskalan framgår även ett kortaste fängelsestraff som antingen är preciserat till en viss strafflängd eller annars utgörs av det allmänna fängelseminimum som i dagsläget är 14 dagars fängelse (jfr avsnitt 6.5.3). Straffskalor som innehåller fängelse på viss tid kan även innehålla böter.

Ramarna för utformningen av straffskalor som innehåller fängelse på viss tid anges i 26 kap. 1 § brottsbalken. Där framgår att fängelse på viss tid inte får understiga 14 dagar och inte heller, förutom i vissa särskilda situationer såsom vid flerfaldig brottslighet, får överstiga tio år.

De straffminimum som traditionellt har använts i straffbestämmelser är, förutom böter och fängelse i fjorton dagar, fängelse i lägst sex månader, ett år, två år, fyra år, sex år eller tio år. Samma nivåer och även fängelse i tre år, åtta år, 18 år och på livstid har använts som straffmaximum. På senare år har lagstiftaren dock gjort avsteg från de traditionellt använda straffnivåerna och föreskrivit andra straffnivåer för att på ett mer nyanserat sätt kunna ange hur allvarlig en viss brottstyp anses vara i förhållande till andra brott.

Enligt den straffmättningspraxis som har utvecklats utgår straffvärdebedömningen från straffskalans minimum. Den övre delen av straffskalan är normalt avsedd för exceptionella fall av brottslighet av det aktuella slaget. Straffvärdet kan också bedömas som högre om det finns omständigheter som talar för att det finns relevanta kva-

litativa skillnader i klandervärdhet i jämförelse med de minst straffvärda fallen. När det gäller de objektiva omständigheter som ska beaktas vid straffvärdebedömningen, framgår det ofta av brottsbeskrivningen vilka former av skada, fara eller kränkning som i första hand är relevanta att beakta. Vid straffmätningen är vidare ”avståndet” mellan den brottsliga gärningen och den direkta skadan på ett intresse som straffbestämmelsen avser att skydda av betydelse. Konkret skada är mer straffvärd än fara för sådan skada och orsakande av konkret fara är mer straffvärt än skapandet av risk för skada eller överträdelse av en aktsamhetsstandard. Vidare bedöms normalt, utifrån samma synsätt, försök, förberedelse eller stämpling till brott lindrigare än ett fullbordat brott. I fråga om skuldkrekvisitet är uppsåtliga gärningar – allt annat lika – att anse som mer straffvärda än brott begångna av oaktsamhet. Vilken typ av uppsåt det är fråga om kan också ha betydelse, varvid en gärning som begåtts med avsiktssuppsåt i många fall bedöms strängare än motsvarande gärning begången med likgiltighetsuppsåt.

En justering av straffnivåerna kan få olika effekter beroende på om förändringen avser minimistrafvet eller maximistrafvet. En höjning av minimistrafvet innebär generellt – i vart fall så länge straffvärdebedömningen tar sin utgångspunkt från straffskalans minimum – en skärpt syn på samtliga brott inom den aktuella brottstypen. En höjning av maximistrafvet får i stället i första hand betydelse för de allra allvarligaste brotten inom brottstypen. (Se dir. 2023:115 och SOU 2024:13 s. 313–319 med där gjorda hänvisningar).

10.2.3 Straffskalans påverkan på straffprocessen

Den straffskala som gäller för en viss brottstyp, påverkar inte bara vilken påföljd som kan väljas utan har också betydelse för vilka straffprocessuella åtgärder som är möjliga att vidta. Det innebär att straffskalan kan ha stor betydelse redan under förundersökningen. Som exempel på straffprocessuella tvångsmedel som är beroende av straffskalan kan nämnas

- häktning (24 kap. 1 § rättegångsbalken),
- anhållande (24 kap. 6 § rättegångsbalken),
- gripande (24 kap. 7 § rättegångsbalken),

- reseförbud och anmälningsskyldighet (25 kap. 1 § rättegångsbalken),
- vissa former av beslag (27 kap. 3 § rättegångsbalken),
- hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning (se 27 kap. rättegångsbalken respektive lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning), och
- husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (se 28 kap. rättegångsbalken).

Det kan också nämnas att straffskalan bland annat kan påverka möjligheterna för brottsutredande myndigheter att ta del av uppgifter som skyddas av sekretess. Som tidigare har framgått påverkar straffskalan även förutsättningarna för särskild rättsverkan av brott, såsom utvisning (se kapitel 3 och 6). Straffskalan är också direkt avgörande för exempelvis brottets preskriptionstid (35 kap. 1, 2 och 6 §§ brottsbalken) och för tillämplighet av regelverken om utlämnning till annat land på grund av brott.

10.3 De nuvarande straffbestämmelserna i 20 kap. utlänningslagen

Olovlig vistelse i Sverige

Genom 20 kap. 1 § utlänningslagen har *olovlig vistelse i Sverige* straffbelagts. Av bestämmelsen framgår att en utlännings döms till böter om utlännings uppsåtliga eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd, utan att utlännings har ansökt om ett sådant tillstånd och utan att en förundersökningsledare eller en socialnämnd har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlännings med stöd av 5 kap. 15 § utlänningslagen, exempelvis för medverkan i en brottsutredning.

I förarbetena betonas att det är en grundläggande princip för svensk migrationspolitik att den som reser in och vistas i Sverige ska ha utverkat ett tillstånd att vistas här före inresan. Det understryks att det normalt inte är försvarligt att en utlännings hävdar att

hen inte känner till principen och därmed undgår straffansvar (prop. 2003/04:35 s. 45).

Som exempel på oaktsamhet anges att någon som har rätt att ansöka om förlängning efter inresan underlåter detta därför att hen tror att tillståndet förlängs automatiskt. Den som vistas här utan tillstånd och utan att ha sökt tillstånd kan avvisas eller utvisas. Enligt motiven finns det av främst processekonomiska skäl sällan behov av att straffa den som ändå ska avvisas eller utvisas, medan förhållandet är något annorlunda, om utlänningen har en principiell rätt till uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon som är bosatt här eller har ett tidsbegränsat tillstånd vars giltighetstid har löpt ut. I förarbetena framhålls att en straffbestämmelse är motive-rad mot bakgrund av samhällsintresset av att utlänningar inte vistas lång tid i landet utan att söka uppehållstillstånd (prop. 2003/04:35 s. 45–46).

Beroende på överträdelsens varaktighet är normalstraffet ofta mellan 30–50 dagsböter.¹⁰⁹

I ringa fall ska åtal för olovlig vistelse inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt (20 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen). Som exempel nämns i förarbetena att en utlän-ning ger in en ansökan först någon vecka efter att det tidigare till-ståndet löpt ut eller om utlänningen vistas här en kort tid utan till-stånd. Åtal kan i vissa situationer också underlåtas när avvisning eller utvisning ändå ska ske (se prop. 2003/04:35 s. 47).

Olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud på grund av brott

En annan typ av olovlig vistelse straffbeläggs i 20 kap. 2 § utlänningslagen. Av bestämmelsens första stycke framgår att en utlän-ning döms till fängelse i högst ett år, eller om brottet är ringa, till böter – om utlänningen uppsåtligen uppehåller sig i Sverige fastän hen enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 8 a kap. inte har haft rätt att återvända hit.

I bestämmelsen straffbeläggs alltså *olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud* som meddelats *i samband med ett beslut om utvisning på grund av brott* (se avsnitt 3.6.7 och 6.7). Bestämmelsen omfattar

¹⁰⁹ Åklagarmyndighetens Rättsliga vägledning 2021:21 (uppdaterad 15 juni 2023)
Normalstraff för vissa bötesbrott – stöd vid strafföreläggande, s. 34.

därmed inte återvändande i strid med ett återreseförbud som beslutats i administrativ ordning. Ett sådant agerande träffas i stället av bestämmelsen i 20 kap. 1 § utlänningslagen.

Utlänningen ska utan tillstånd *uppehålla sig* i Sverige för att inresan och vistelsen ska anses olovlig och därmed straffbelagd. Om en utlänning som utvisats återvänder till Sverige utan tillstånd och förhållandet upptäcks vid en gränskontroll, ska utlänningen omedelbart avvisas, dvs. utan att först lagföras enligt bestämmelsen eftersom utlänningen ännu inte uppehållit sig i Sverige (prop. 1954:41 s. 118).

Brott av normalgraden utgör brott av sådan art att fängelse som utgångspunkt ska väljas som påföljd (jfr 30 kap. 4 § brottsbalken). Eftersom brottet får anses innefatta ett åsidosättande av respekten för det svenska rättsväsendet, torde det generellt sett ha ett mycket högt så kallat artvärde (se prop. 1987/88:120 s. 100, NJA 2014 s. 559, särskilt p. 21–30 samt Borgeke & Forsgren (2021), s. 349 f., s. 360 och s. 466). I enlighet med detta leder brott av normalgraden vanligen till ett kortare fängelsestraff, ofta motsvarande fängelse i en månad.

Av bestämmelsens andra stycke framgår att det inte är straffbart att resa in och vistas i Sverige i strid med ett återreseförbud om utlänningen har flytt hit av skäl som avses i 4 kap. 1, 2 eller 2 a §§ utlänningslagen, dvs. i huvudsak av asylskäl. Bestämmelsen syftar till att uppfylla Sveriges åtagande enligt artikel 31.1 i Genèvekonventionen.

Av bestämmelsens tredje stycke framgår att i ringa fall ska åtal för brott enligt första stycket inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

Som ovan nämnts infördes bestämmelsen om särskild åtalsprövning i samband med tillkomsten av 1980 års utlänningslag och motiverades med att hänsyn behövde tas till humanitära och sociala aspekter som då var aktuella. Det uttalades därvid att åtal – å ena sidan – i viss utsträckning borde kunna underlåtas bland annat i fråga om nordbor med hänsyn till att någon gränskontroll inte förekommer mellan de nordiska länderna. Särskilt angavs detta gälla beträffande personer med exempelvis alkoholmissbruk, som gång på gång dömdes för olovlig vistelse, fastän de i stället borde bli föremål för social omvårdnad. Ett annat exempel som angavs kunna motivera att inte väcka åtal var när en person tillfälligt har rest in för att besöka en sjuk anhörig eller bekant eller i övrigt har haft ett

vägande skäl för ett tillfälligt besök här, men har underlåtit att först söka tillstånd. Vidare angavs att om en utvisad person av exempelvis ekonomiska skäl har funnit sig tvingad att resa över svenskt territorium för att ta sig till tredje land bör åtal likaså kunna utebli. I förarbetena poängterades – å andra sidan – vikten av att lagföring kommer till stånd i alla de fall då det framstår som motiverat, och att straffbestämmelsen utgör ett nödvändigt komplement för att upprätthålla respekten för domstolarnas beslut om återreseförbud. (Se prop. 1979/80:96 s. 82–85).

Påföljden för ringa brott är böter. Ett brott enligt bestämmelsen torde i allmänhet kunna bedömas som ringa om den olovliga vistelsen är kortvarig, eller om det finns vissa ömmande skäl för vistelsen. Av förarbetena framgår att det genom att föreskriva böter för ringa överträdelser markeras att övriga fall av olovlig vistelse utgör allvarliga överträdelser (a. prop. s. 85).

Anställning utan föreskrivet tillstånd

Av 20 kap. 3 § utlänningslagen följer att till böter döms en utlännings som uppsåtligt eller av oaktsamhet har anställning eller bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att inneha ett sådant tillstånd.

Straffansvar inträder vid arbete utan föreskrivet tillstånd oavsett om det finns ett formellt anställningsförhållande eller inte (Sandesjö & Wikrén (2024), kommentaren till 20 kap. 3 § utlänningslagen).

Beroende på överträdelsens varaktighet är normalstraffet ofta mellan 30–50 dagsböter.¹¹⁰

Otillåten passage av en yttre gräns

Av 20 kap. 4 § utlänningslagen följer att till böter eller fängelse i högst ett år döms en utlännings som uppsåtligt på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt kodexen om Schengengränserna.

Med otillåten passering avses bland annat passage utan tillstånd av de yttre gränserna utanför gränsövergångsställena och de fast-

¹¹⁰ Åklagarmyndighetens Rättsliga vägledning 2021:21 (uppdaterad 15 juni 2023) *Normalstraff för vissa bötesbrott – stöd vid strafföreläggande*, s. 34.

ställda tiderna för öppethållande (Sandesjö & Wikrén (2024), kommentaren till 20 kap. 4 § samt 1 kap. 16 § utlänningslagen).

Förbud mot att ha utlänningar anställda som saknar rätt att vistas i Sverige eller föreskrivet arbetstillstånd

Av 20 kap. 5 § utlänningslagen följer att till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning anställd, om utlänningen

1. inte har rätt att vistas i Sverige, eller
2. har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.

Enligt första punkten är det straffbart att ha en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige, dvs. som saknar visering eller uppehållstillstånd. Genom punkten uppfylls sanktionsdirektivets förbud mot att ha tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna anställda.¹¹¹ Enligt andra punkten är det även straffbart att ha en utlänning anställd som saknar arbetstillstånd.

Straffet för den som hade en utlänning anställd utan att denne hade föreskrivet tillstånd skärptes år 1976 (prop. 1975/76:18 s. 145–146). Sedan dess är maximistraffet vid försvårande omständigheter fängelse i högst ett år. I förarbetena betonas vikten av att illegal anställning motverkas och beivras.

År 1982 skärptes reaktionerna mot arbetsgivare vars handlande omfattas av bestämmelsen genom införandet av en ordning med sanktionsavgifter. I förarbetena motiverades behovet av sanktionsavgifter dels utifrån den utsatta position som en utlänning befinner sig i vid en illegal anställning, varvid undermåliga arbetsvillkor inte sällan påtvingas, dels utifrån att erfarenheten visar att arbetsgivarna i dessa situationer ofta underlåter att fullgöra sina skyldigheter med avseende på skatter och sociala avgifter. Detta medför i sin tur avgörande konkurrensfördelar för den verksamhet som bedrivs med illegalt anställda utlänningar och därmed allvarliga svårigheter för annan, seriöst bedriven verksamhet (prop. 1981/82:145 s. 51).

¹¹¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, och prop. 2012/13:125 s. 48.

Av bestämmelsens andra stycke framgår därmed att regler om påförande av särskild avgift finns i 20 kap. 12–14 §§.¹¹² Av dessa bestämmelser följer bland annat att en fysisk eller juridisk person som är arbetsgivare eller uppdragsgivare och har en utlänning som saknar förskrivna tillstånd anställd ska betala en särskild avgift, såvida vissa närmare angivna åtgärder och kontroller inte utförts. Bestämmelserna har getts en obligatorisk karaktär. Avgift ska alltså utgå när förutsättningarna är uppfyllda. En ordning med strikt ansvar har avsetts tillämpas. Är arbetsgivaren en juridisk person, ska avgiften påföras denna. Inget hindrar att den befattningshavare som är ansvarig för brottet samtidigt döms till böter eller fängelse (prop. 1981/82:146 s. 53). Avgiften tillfaller staten.

Underlåtenhet att göra föreskriven anmälan m.m.

Av 20 kap. 6 § utlänningslagen följer att till böter, eller när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader döms

1. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte gör anmälan som föreskrivs i en förordning som har utfärdats med stöd av utlänningslagen, eller
2. den som i en anmälan eller ett ansökningsärende enligt utlänningslagen, eller enligt en förordning som har utfärdats med stöd av lagen, medvetet lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse.

Bestämmelsen reglerar alltså straffansvar vid underlåten anmälan och för oriktig uppgift och medvetet förtigande i en anmälan eller ett ansökningsförfarande. Bestämmelsen i första punkten torde främst ha betydelse för anmälningsskyldighet som föreskrivs i utlänningsförordningen (2006:97), såsom underrättelseskyldighet för befälhavare på luftfartyg och fartyg i vissa fall och förande av registreringskort för hotellgäster (se 6 kap. 8, 9 och 13 §§ utlänningsförordningen, och Sandesjö & Wikrén (2024), kommentaren till 20 kap. 6 § utlänningslagen).

I rättsfallet NJA 1990 s. 761, där den nuvarande bestämmelsens andra punkt var aktuell, bedömde Högsta domstolen om omstän-

¹¹² I SOU 2025:25 föreslås att ytterligare sanktionsavgifter ska införas. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

digheterna i det enskilda fallet skulle anses försvårande i bestämmelsens mening, varvid den strängare straffskalan i så fall skulle tillämpas. Målet avsåg två utländska medborgare som lämnade oriktiga uppgifter om sin identitet och sina förhållanden före ankomsten till Sverige i samband med en ansökan om asyl, däribland nämndes inte att de hade permanent uppehållstillstånd i dåvarande Västtyskland. Högsta domstolen bedömde att omständigheterna inte skulle anses försvårande, och fastställde därmed underrätternas domar med en påföljd om 100 dagsböter vardera, och uttalade följande.

Det är uppenbart att makarna [...] genom sitt handlande i väsentlig mån har försvårat möjligheterna att göra en riktig bedömning av deras asylärende. Deras handlande får emellertid ses som ett tämligen typiskt fall av sådana åtgärder som avses med den aktuella straffbestämmelsen. Detta talar mot att omständigheterna skall betraktas som försvårande. Inte heller kan omständigheterna anses försvårande av det skälet att brottslighet av den typ som makarna [...] har gjort sig skyldiga till har blivit vanligare under senare år. En annan sak är att brottsutvecklingen kan ge lagstiftaren anledning att överväga skärpta straffbestämmelser på området.

Hjälp till olovlig vistelse

Av 20 kap. 7 § utlänningslagen följer att till fängelse i högst två år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms den som genom att dölja en utlänning eller genom någon annan sådan åtgärd uppsåtligt hjälper utlänningen att olovligt uppehålla sig i Sverige, en annan EU-stat eller Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein – om detta görs i vinstsyfte.

Bestämmelsen, som avser såväl svenska som utländska medborgare, reglerar straffansvar för hjälp till all vistelse som strider mot utlänningslagstiftningen, såsom att aktivt hjälpa den som vistas här utan föreskrivna tillstånd eller försök att hindra verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Bestämmelsen träffar även den som hjälper en utlänning som har rest in i Sverige och uppehåller sig här, trots att utlänningen utvisats på grund av brott och av domstol förbjudits att återvända hit.

Kriminaliseringen är emellertid begränsad till åtgärder som vidtas i vinstsyfte. Detta gäller antingen det är fråga om en enstaka handling mot ersättning eller en systematiskt bedriven verksamhet

i vinningssyfte, vilket exempelvis kan vara fallet när utländska medborgare tillhandahållits bostäder i Sverige för att underlätta prostitutionssyfte i syfte att ge ekonomisk vinning åt annan. Kravet på vinstsyfte innebär att handlingar som utförs av ideella skäl undantas från straffansvar. I förarbetena anges att behovet av en möjlighet att döma till böter därmed får anses begränsad, men att det trots detta kan finnas fall som inte är så straffvärda att fängelse bör komma i fråga. Möjligheten att döma till böter vid förmildrande omständigheter finns därför kvar (prop. 2003/04:35 s. 58 f.).

För att gärningen ska vara straffbar ska det vidare vara fråga om ett aktivt handlande i form av ett döljande av utlänningen eller någon annan sådan åtgärd, i syfte att hjälpa utlänningen att olovligen uppehålla sig i Sverige (jfr 12 kap. 17 § brottsbalken avseende brottet främjande av flykt). (Sandesjö & Wikrén (2024), kommentaren till 20 kap. 7 § utlänningslagen).

Av bestämmelsens andra stycke följer att för försök till brott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Människosmuggling

Av 20 kap. 8 § utlänningslagen följer att den som uppsåtligen hjälper en utlänning att olovligen komma in i eller passera genom Sverige, en annan EU-stat eller Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein döms för människosmuggling till fängelse i högst två år. Är brottet att anse som grovt döms för grov människosmuggling till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Är brottet att anse som ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

För straffbarhet krävs inte något vinstsyfte. Det är emellertid inte straffbart enligt bestämmelsen att som ett led i en ideell verksamhet hjälpa någon att komma till Sverige för att här ansöka om asyl eller något annat uppehållstillstånd (jfr dock 20 kap. 9 § utlänningslagen).

Av tredje stycket följer att för försök eller förberedelse till brott enligt bestämmelsen döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken

Organiserande av människosmuggling

Av 20 kap. 9 § utlänningslagen följer att den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige döms för organiserande av människosmuggling till fängelse i högst två år. Är brottet grovt döms för grovt organiserande av människosmuggling till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Är brottet att anse som ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Medhjälp till brott är straffbelagt på sätt som anges i bestämmelsens sista stycke.

Bestämmelsen i 20 kap. 9 § riktar sig mot organisatörer av illegala inresor, och kompletterar därmed bestämmelsen i 20 kap. 8 § utlänningslagen, men kräver inte att utlänningen tar sig in eller har för avsikt att ta sig in i Sverige illegalt för att vara tillämplig. Vad som är relevant är i stället om utlänningen saknar pass och sådant tillstånd som krävs för inresa och om resan ingår i en planerad verksamhet i syfte att främja att utlänningar kommer till Sverige utan erforderliga handlingar. Åtgärderna beskrivs som planläggande och organiserande av verksamheten.¹¹³ Handlandet kriminaliseras alltså redan i ett tidigt skede och, som nämnts, även i de fall då åtgärderna inte leder till att någon utlänning kommer till Sverige. Avgörande för bestämmelsens tillämplighet är emellertid att den organiserade verksamheten bedrivs i vinstsyfte (Sandesjö & Wikrén (2024), kommentaren till 20 kap. 8 och 9 §§ utlänningslagen med där gjorda hänvisningar).

Förverkande

Av 20 kap. 10 och 11 §§ utlänningslagen framgår att ersättning som har lämnats till den som har begått brott enligt 7, 8 eller 9 §§ ska förklaras förverkad. Detsamma gäller annat utbyte av sådant brott. Även i vissa andra fall kan ett förverkande ske. Ett förverkande får dock inte ske om det är uppenbart oskäligt.

¹¹³ I SOU 2021:88 lämnas förslag på en ny straffrättslig bestämmelse i 20 kap. utlänningslagen som avser exploatering av utländsk arbetskraft. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

10.4 Skärpta straff för vissa brott enligt 20 kap. utlänningslagen

10.4.1 Statistik avseende brott enligt 20 kap. utlänningslagen

Utredningen har inhämtat statistik från Brottsförebyggande rådet (Brå) avseende lagförda brott enligt 20 kap. utlänningslagen under år 2013–2023. Statistiken har sammanställts av Brå från registret för lagförda personer.¹¹⁴ De brottstyper med flest antal lagföringsbeslut under tidsperioden framgår av tabell 10.1.

Tabell 10.1 Antal lagföringsbeslut (åtalsunderlåtelse, strafförelägganden eller domslut i tingsrätt¹) där huvudbrottet² i beslutet är mot 20 kap. utlänningslagen (2005:716)

Under åren 2013–2023

20 kap.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totalt per §
1 §	193	137	83	46	25	27	21	47	41	38	29	687
2 §	56	60	54	38	47	58	39	37	36	34	28	487
3 §	18	23	12	17	12	12	10	15	17	18	29	183
5 §	30	24	10	14	16	26	45	73	88	92	86	504
8 §	19	31	44	88	44	23	12	15	20	14	17	327

¹ Avser fällande domslut i tingsrätt, oavsett om domen vunnit laga kraft eller inte.

² Huvudbrottet är i allmänhet det brott i domen som har det största teoretiska straffvärdet, dvs. det brott som kan ge det strängaste straffet enligt lagstiftningen. För ytterligare information om kategoriseringen, se bilaga 2 s. 2–3.

Källa: Brå, januari 2025.

Av tabell 10.1 följer att flest lagföringsbeslut under den granskade perioden avser huvudbrott enligt 20 kap. 1 § utlänningslagen, dvs. olovlig vistelse i Sverige, med totalt 687 lagföringsbeslut.

Därefter följer lagföringsbeslut med huvudbrott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen, dvs. förbud mot att ha utlänningar anställda som inte har rätt att vistas i Sverige, med totalt 504 lagföringsbeslut.

Lagföringsbeslut med huvudbrott enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen, dvs. olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud på grund av brott, avser totalt 487 lagföringsbeslut under perioden.

Enligt uppgift från Brå har det meddelats totalt 21 lagföringsbeslut under perioden 2013–2023 där huvudbrottet var enligt någon

¹¹⁴ Uppgifterna omfattar delvis mer än så kallade periodmarkerade data i Brås register och det kan därför förekomma mindre avvikelser från statistiken som publicerats i den officiella statistiken (en diskrepans på enstaka beslut per kalenderår).

av övriga bestämmelser i 20 kap. utlänningslagen, dvs. sådana som inte omfattas av tabellen. Det framstår alltså som sällsynt att *huvudbrottet* vid lagföring under denna period utgjort brott enligt någon av bestämmelserna i 20 kap. 4, 6 eller 9 §§ utlänningslagen, dvs. otillåten passage av yttre gräns, underlåtenhet att göra föreskriven anmälan m.m. samt organiserande av människosmuggling.

Enligt uppgift från Brå har det totalt meddelats 2 645 lagföringsbeslut (åtalsunderlåtelse, strafföreläggande eller domslut i tingsrätt) med *minst ett brott* mot 20 kap. utlänningslagen för hela tidsperioden 2013–2023.

10.4.2 Inledande anmärkningar

Som redovisats i avsnitt 10.2 är utgångspunkten för straffmätningen och påföljdsbestämningen i svensk rätt hur allvarlig och klandervärd den aktuella brottsligheten är. Straffet ska alltså åter spegla hur allvarligt samhället ser på det aktuella brottet. Principerna om proportionalitet och ekvivalens är vidare vägledande så väl vid utformningen av straffskalor som vid domstolarnas straffmätning.

Vid utformningen av straffskalor måste det bedömas vilken skada, kränkning eller fara en brottstyp rent allmänt innebär. Vilken straffskala som ska gälla för ett visst brott avgörs också av det intresse som straffbudet avser att skydda. I princip bör straffskalan vara strängare ju viktigare intresse som berörs, eftersom brottets förkastlighet är direkt beroende av skyddsobjektets betydelse.

Straffskalorna är vidare ett resultat av kriminalpolitiska överväganden och speglar de förhållanden och värderingar som rådde vid tidpunkten för dess tillkomst. Samhällsutvecklingen kan medföra att synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid. Det innebär att det kan finnas utrymme för justeringar i straffnivån för olika brottstyper, så länge det kan motiveras utifrån brottslighetens förkastlighet och sker på ett sätt så att proportionaliteten i straffsystemet upprätthålls. Inom en straffskala ska också i princip alla tänkbara gärningstyper som ryms inom det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas. Det innebär att en straffskala måste ha en viss spännvidd från det lägsta straffet till det högsta.

Som redovisats i avsnitt 10.2.3 har straffskalan också betydelse för vilka straffprocessuella åtgärder som är möjliga att vidta och för relevansen av särskild rättsverkan av brott, såsom utvisning på grund av brott.

Samtliga ovan nämna omständigheter ska alltså beaktas och värderas vid den översyn av straffskalorna i 20 kap. utlänningslagen som följer nedan.

10.4.3 Skärpt straff för olovliga vistelser i strid med ett återreseförbud på grund av brott

Förslag: Straffskalan i 20 kap. 2 § utlänningslagen för olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud på grund av brott skärps på så sätt att minimistraflet höjs till fängelse i sex månader och maximistraflet höjs till fängelse i två år.

Den särskilda åtalsprövning som gäller vid ringa fall av olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud tas bort. Straffskalan för ringa fall av sådant brott skärps på så sätt att maximistraflet höjs till fängelse i sex månader.

Bedömning: Straffbestämmelsen som avser olovliga vistelser i strid med ett återreseförbud enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar bör ses över.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Inledning

Bestämmelsen i 20 kap. 2 § utlänningslagen om olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud beskrivs i avsnitt 10.3. Av bestämmelsens första stycke framgår att en utlänning *döms till fängelse i högst ett år, eller om brottet är ringa, till böter* – om utlänningen uppsåtligt uppehåller sig i Sverige fastän hen enligt ett verkställt beslut om utvisning på grund av brott inte har haft rätt att återvända hit. Som redovisats ovan är utredningens uppdrag så vitt avser denna straffbestämmelse att

- analysera och föreslå hur straffskalan för brottet vistelse i strid med återreseförbud av normalgraden kan skärpas med utgångspunkten att minimistrafvet ska vara fängelse i sex månader,
- analysera och föreslå hur straffskalan för brottet vistelse i strid med återreseförbud, ringa brott, kan skärpas, och
- ta ställning till om bestämmelsen om särskild åtalsprövning bör tas bort.

Tidigare överväganden

I 1954 års utlänningslag var för brottet olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud inledningsvis stadgat fängelse i högst sex månader.¹¹⁵ Maximistrafvet höjdes till fängelse i ett år i samband med lagändringar år 1973. Straffhöjningen motiverades utifrån åtgärder som behövde vidtas med anledning av vissa allvarliga våldsdåd med internationell bakgrund som skedde vid denna tid, och som hade samband med terroristlagstiftningens tillkomst (se Ds Ju 1972:35 s. 102, prop. 1973:37 s. 5 och s. 26 samt SOU 1979:64 s. 95). Sedan dess har straffskalan så vitt avser brott av normalgraden inte ändrats.

Ringa fall av olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud infördes i samband med införandet av 1980 års utlänningslag.¹¹⁶ Samtidigt infördes bestämmelsen om åtalsprövning för ringa brott (se prop. 1979/80:96 s. 82 ff. och s. 110). Straffskalan för ringa brott har sedan dess innefattat endast böter.

Skärpta straff för olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud på grund av brott

Någon närmare översyn av straffskalorna i 20 kap. 2 § utlänningslagen har inte skett sedan 1970- och 1980-talen. Den samhälls- och brottsutveckling som skett sedan dess och som redovisats i tidigare kapitel talar för en allmän översyn. Sedan Sveriges medlemskap i EU har även möjligheten att röra sig över landsgränserna förenklats för utlänningar som befinner sig inom området för fri rörlighet. Detta gäller inte minst sedan Öresundsbron öppnades.

¹¹⁵ Se 66 § utlänningslagen (1954:193).

¹¹⁶ Se 98 § utlänningslagen (1980:376).

Bestämmelsen om straff för olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud syftar till att *skydda och upprätthålla respekten för domstolarnas beslut om utvisning på grund av brott*, innefattande det medföljande förbud för utlänningen att permanent eller under viss tid åter resa in och uppehålla sig i Sverige (jfr prop. 1979/80:96 s. 83 f.). I en fungerande rättsstat är det väsentligt att myndigheters beslut efterlevs och upprätthålls, inte minst när beslutet meddelas som en följd av brottslighet som den berörde har gjort sig skyldig till.

Bestämmelsens skyddsintresse får vidare anses vara att på ett mer allmänt plan *upprätthålla tryggheten i samhället och förtroendet för migrationspolitiken*. Principen om respekten för en reglerad invandring har sedan länge gällt i Sverige och ligger till grund för ett flertal straffbestämmelser i 20 kap. utlänningslagen (jfr prop. 2003/04:35 s. 44 och s. 49).

Som redovisats i avsnitt 10.3 är straffet vanligen fängelse i en månad för ett brott av normalgraden enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen. Straffmätningen synes alltså ta sin utgångspunkt vid straffskalans nuvarande miniminivå, varpå brottets art leder till att påföljden ofta bestäms till fängelse.

Med hänsyn till straffbestämmelsens betydelsefulla skyddsintressen delar utredningen den bedömning som framförts i direktiven, dvs. att återvända i strid med ett återreseförbud är ett allvarigare brott än vad straffskalan – och därmed den faktiska straffmätningen – ger uttryck för. Detta talar för att det finns ett behov av att skärpa brottets straffskala.

Straffskalan ska också spegla hur allvarlig och klandervärd den aktuella brottsligheten är i sig jämförd med annan brottslighet. Principerna om proportionalitet och ekvivalens, som innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt, ska därvid beaktas. Vid en jämförelse bör vidare beaktas att brott enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen utgör rena handlingsbrott. Brottet begås så snart den brottsutvisade uppehåller sig i Sverige i strid med ett återreseförbud, och fordrar alltså ingen övrig effekt i form av exempelvis skada eller fara.

Straffbestämmelsen i 20 kap. 1 § utlänningslagen har liknande skyddsintressen som bestämmelsen i 20 kap. 2 §. Enligt 20 kap. 1 § döms för *olovlig vistelse* till böter om utlänningen uppsåtligen eller av oaksamhet bland annat uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd. För straffbarhet krävs att personen saknar tillstånd att vistas

i Sverige. De olovliga vistelser som omfattas av stadgandet i 2 § framstår i allmänhet både som mer allvarliga och klandervärda än sådana som omfattas av 1 §, eftersom utlänningen då *på grund av brott fått förbud att vistas här* permanent eller under viss längre tid. Till skillnad mot 2 § omfattar 1 § även brott som begås av oaktsamhet. Det framstår därvid som motiverat att straffskalan för brott enligt 2 § är strängare än straffskalan för brott enligt 1 §.

En jämförelse kan även göras med brottet olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud som meddelats enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Lagen ger möjlighet till utvisning av utlänningar som bland annat utgör kvalificerade hot mot Sveriges säkerhet. Till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppehåller sig i Sverige trots att hen enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt den lagen inte har haft rätt att återvända hit (se 8 kap. 1 § nämnda lag). De olovliga vistelser som omfattas av stadgandet kan, mot bakgrund av det säkerhetshot som personen bedömts utgöra, i vissa fall framstå som mer allvarliga och klandervärda än sådana som omfattas av 20 kap. 2 § utlänningslagen. Utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen kan emellertid avse varierande och ibland mycket allvarlig brottslighet som kan innefatta att den utvisade bedömts utgöra en fara för samhället. Mot bakgrund av detta framstår det som motiverat utifrån principerna om proportionalitet och ekvivalens att maximistrafken för brott enligt bestämmelserna bättre överensstämmer (se vidare nedan).

Vid en jämförelse med andra straffbestämmelser med delvis motsvarande skyddsintressen, såsom vissa brott mot allmän verksamhet enligt 17 kap. brottsbalken, framstår det enligt utredningsbedömning emellertid som tveksamt att det kan anses förenligt med principerna om proportionalitet och ekvivalens att skärpa straffet för brottet olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud. För brottet våld eller hot mot tjänsteman är det exempelvis föreskrivet böter eller fängelse i högst två år (17 kap. 1 § första stycket brottsbalken)¹¹⁷. Brottet kräver viss effekt, till skillnad mot olovlig vistelse som utgör ett rent handlingsbrott. Det framstår inte som ovanligt att påföljden också bestäms till någon eller några månaders fängelse för ett enskilt fall av våld eller hot mot tjänsteman. Mot

¹¹⁷ I SOU 2024:1 föreslås att maximistrafket ska höjas till fängelse i tre år. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

bakgrund av detta kan det ifrågasättas om det är proportionerligt att skärpa minimistrafket för olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud, vilket i praktiken kommer att leda till längre utdömda fängelsestraff än för den som exempelvis utövat hot eller våld mot en tjänsteman.

Av statistiken i avsnitt 10.4.1 framgår vidare att lagföring relativt sällan sker för brott mot bestämmelserna i 20 kap. utlänningslagen. Statistiken påvisar vidare att antalet lagföringar av brottet olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud, såsom huvudbrott, halverats under de senaste åren jämfört med i mitten på 2010-talet. Antalet lagföringar behöver emellertid inte motsvara antalet överträdelser. Trots detta talar statistiken i denna del för att problemet med överträdelser av återreseförbud som meddelats på grund av brott inte är särskilt omfattande, eller i vart fall inte utgör ett tilltagande problem.

De sistnämnda omständigheterna talar enligt utredningens bedömning med viss styrka för att en skärpning av minimistrafket inte bör ske.

Mot bakgrund av den strängare syn på regelverket om utvisning på grund av brott, som bland annat manifesteras genom utredningens förslag i kapitel 6, och den i allmänhet skärpta synen på brott enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen bedömer utredningen ändå att det finns fog för att skärpa straffskalan för brott av normalgraden. Utifrån den utgångspunkt som framförts i direktiven och vid en jämförelse med andra straffbestämmelser med motsvarande skyddsintressen bedömer utredningen att straffskalan ska skärpas från fängelse i högst ett år, till fängelse i lägst sex månader och högst två år.

En höjning av minimistrafket kommer innebära – i vart fall så länge straffvärdebedömningen tar sin utgångspunkt från straffskalans minimum – en skärpt syn på samtliga brott inom den aktuella brottstypen. Med ett högre maximistraff finns också bättre möjligheter till en nyanserad straffmätning för de mest allvarliga överträdelserna, såsom vid mycket långvariga olovliga vistelser i strid med ett återreseförbud.

Vid bedömning av gärningens allvar bör alltså överträdelsens varaktighet få betydelse för straffmätningen. Det kan vidare finnas skäl att se allvarigare på en överträdelse som begås kort tid efter att återreseförbudet börjat löpa, eftersom ett sådant agerande tyder på särskilt stötande fall av trots mot domstolens beslut. Det kan också

finnas skäl att se allvarigare på en överträdelse som avser ett permanent återreseförbud, eftersom ett sådant förbud innebär att personen som utgångspunkt inte har rätt att vistas i Sverige igen. Det kan även finnas skäl att se allvarigare på en överträdelse av ett återreseförbud om personen bedömts utgöra en fara för samhället eller Sveriges säkerhet.

En rimlig följd av den skärpta synen på samtliga brott enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen får därmed också anses vara att höja maximistraftet för ringa fall av sådant brott till fängelse i högst sex månader.¹¹⁸ På så sätt markeras att även mer kortvariga överträdelser är att anse som allvarliga överträdelser som kan leda till böter eller fängelse. På så sätt bibehålls också en önskvärd överlappning mellan straffskalorna för brottets olika gradindelningar.

En överträdelse av ett återreseförbud bör kunna utgöra ett ringa brott om överträdelsen är kortvarig eller om omständigheterna är förmildrande. En överträdelse om någon eller några dagar bör i allmänhet bedömas som kortvarig. Omständigheterna kan vara förmildrande om det exempelvis finns synnerligen ömmande skäl för att överträdelsen skett, såsom i syfte att besöka en allvarligt sjuk anhörig eller för att närvara på en anhörigs begravning (jfr 8 kap. 25 § och 8 a kap. 13 § utlänningslagen).

En konsekvens av förslaget är att ett brott av normalgraden enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen i praktiken kommer att – mot bakgrund av brottets art – leda till utdömda straff om fängelse i minst sex månader. Om Straffreformutredningen lämnar förslag som innebär att en skärpt straffmätning ska ske inom ramen för straffskalan, kan de utdömda straffen dock bli längre än så (se dir. 2023:115 s. 14 f.). Som angetts i avsnitt 10.1 tar förslagen i detta kapitel dock utgångspunkt i de grundläggande principer som hittills varit avgörande för utformningen av straffskalor och vid straffmätningen.

Det kan diskuteras om det är rimligt att en utlänning som bryter mot ett återreseförbud ska få stanna i Sverige för att avtjäna ett sådant längre fängelsestraff, i stället för att likt i dag avtjäna ett kortare straff varpå det tidigare beslutet om utvisning omgående

¹¹⁸ Se motsvarande straffskalor för exempelvis brotten ohörsamhet mot ordningsmakten (16 kap. 3 § brottsbalken) och våldsamt motstånd (17 kap. 4 § brottsbalken). Jfr dock straffskalan för ringa fall av olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud som meddelats enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (8 kap. 1 § nämnda lag), som endast innefattar böter.

kan verkställas. En strängare straffskala kan i det avseendet alltså framstå som kontraproduktiv och kostnadsdrivande (se vidare kapitel 12). Även om möjligheterna till att verkställa utdömda fängelsestraff utomlands kan antas öka framöver¹¹⁹, är det inte säkert att sådan verkställighet också kommer kunna ske och i synnerhet vid kortare fängelsestraff. I vart fall lär en viss del av det utdömda straffet i dessa fall behöva avtjänas i Sverige före en sådan verkställighet kan ske.

Den allmänpreventiva och/eller individualpreventiva effekt som en strängare straffskala i allmänhet kan innebära riskerar alltså att slå fel när det gäller den aktuella brottstypen. En person som utvisats på grund av brott och som kommer hit i strid med ett återreseförbud, skulle alltså kunna se det som en fördel med ett längre straff eftersom personen då får stanna längre i Sverige. Om personen har fått ett tidsbegränsat återreseförbud, så löper också detta under straffverkställigheten av det senare utdömda straffet.

Trots detta framstår en skärpt straffskala för brott enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen som motiverad eftersom ett sådant brott i sig och särskilt med en strängare straffskala – tillsammans med utredningens förslag om en sänkt straffvärdegräns för utvisning och en skyldighet för åklagare att yrka utvisning (se avsnitt 6.5 och 8.4) – kommer utgöra grund för utvisning.

Enligt utredningens förslag ska en åklagare, som väcker åtal för brott av normalgraden enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen, som utgångspunkt alltså framställa ett yrkande om utvisning i målet. En olovlig vistelse medför i allmänhet inget skydd mot utvisning (se 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen). Om förutsättningarna för utvisning är uppfyllda ska domstolen meddela utlänningen *ett nytt återreseförbud* som börjar löpa i samband med att det nya utvisningsbeslutet verkställs (8 a kap. 12 § utlänningslagen). Enligt utredningens förslag i avsnitt 6.7.2 ska ett återreseförbud om tio år som utgångspunkt meddelas, när straffvärdet motsvarar fängelse i minst sex månader. Utredningen bedömer därvid att den allmänpreventiva och individualpreventiva effekt som delvis eftersträvas med en strängare straffskala i första hand lär uppnås genom den risk som finns för att utlänningen kommer att meddelas ett nytt återreseförbud, än genom den strängare straffskalan i sig. Detta

¹¹⁹ Jfr prop. 2024/25:104.

gör sig i vart fall gällande för den som återvänder i strid med ett tidsbegränsat återreseförbud.

Oavsett om ett nytt återreseförbud meddelas ska det återreseförbud som överträdelsen avser, så vida det fortfarande är gällande, så snart möjligt verkställas på nytt och utlänningen avlägsnas från Sverige (12 kap. 23 § utlänningslagen).

Mot bakgrund av det ovan anförda, och främst att det finns skäl att se strängare på brott enligt bestämmelsen än vad den nuvarande straffskalan ger uttryck för, bedömer utredningen att det är motiverat att lämna förslag på en strängare straffskala för brott enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen.

Regeln om åtalsprövning vid ringa brott tas bort

Principen om absolut åtalsplikt i 20 kap. 6 § rättegångsbalken är försedd med en rad undantag, inte minst genom regler om särskild åtalsprövning. Särskild åtalsprövning innebär en uttrycklig presumtion mot åtal för vissa särskilt angivna brottstyper. En mer allmän lämplighetsprövning av åtalsfrågan finns dock i reglerna om åtalsunderlåtelse (20 kap. 7 § rättegångsbalken).

Den särskilda åtalsprövningen ska ske innan åklagaren bedömer förutsättningarna för förundersökningsbegränsning (24 kap. 4 a § rättegångsbalken) eller åtalsunderlåtelse. Om åklagaren bedömer att åtal är påkallat från allmän synpunkt är det praktiska utrymmet att avstå från utredning och åtal med stöd av reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning i regel litet. Det är i första hand aktuellt då det står klart att det brott som kräver särskild åtalsprövning kommer att sakna betydelse för påföljden.¹²⁰

Bestämmelsen om särskild åtalsprövning för ringa brott enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen infördes i samband med tillkomsten av 1980 års utlänningslag. I ringa fall ska åtal för brott alltså inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt. Införandet av åtalsprövningen motiverades med att större hänsyn behövde tas till humanitära och sociala aspekter som då var aktuella, framför allt i förhållande till våra närmsta grannländer och de släktskap som kan finnas över gränserna. Ett annat exempel som angavs kunna moti-

¹²⁰ Se Riksåklagarens riktlinjer RÅR 2021:1, *Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse*, s. 2 ff.

vera den särskilda åtalsprövningen var om en utlänning av exempelvis ekonomiska skäl har funnit sig tvingad att resa över svenskt territorium för att ta sig till tredje land (se avsnitt 10.3 och prop. 1979/80:96 s. 82–85).

Sedan dess har stora förändringar skett i samhället, inte minst till följd av Sveriges medlemskap i EU. Regelverket kring den fria rörligheten inom EU och det utökade samarbetet länder emellan, såsom Schengensamarbetet, innebär att behovet av en anpassad reglering avseende olovliga vistelser från våra närmsta grannländer får anses ha minskat. Det framstår vidare som främmande att numera särbehandla nordbor som återvänder i strid med ett återreseförbud, på sätt som tidigare kunde motiveras med anledningen av de förhållanden som rådde då (se a. prop. s. 83 ff.).

Ett annat exempel som enligt 1980 års utlänningslag angavs kunna motivera den särskilda åtalsprövningen var när en utlänning tillfälligt hade rest in i Sverige för att besöka en sjuk anhörig eller bekant eller i övrigt hade ett vägande skäl för ett tillfälligt besök här, men hade underlåtit att först söka tillstånd (a. prop. s. 83).

Med hänsyn till den skärpta syn på den aktuella brottstypen som utredningen ger uttryck för genom förslag om skärpta straffskalor enligt ovan och de betydelsefulla intressen som bestämmelsen avser att skydda, däribland att upprätthålla respekten för domstolarnas beslut om återreseförbud, framstår de tidigare anförda argumenten inte längre som relevanta. Dessutom är det särskilt reglerat att en utlänning som meddelats ett återreseförbud på grund av brott – vid ömmande skäl – kan ges ett tillfälligt tillstånd att besöka Sverige (se 8 a kap. 13 § utlänningslagen). Om sådant tillstånd önskas, ska utlänningen självfallet ansöka om detta i behörig ordning.

Mot bakgrund av det ovanstående bedömer utredningen att det inte längre finns behov av en regel om särskild åtalsprövning för ringa brott. Den särskilda åtalsprövningen ska därför tas bort.

En konsekvens av förslaget är att åklagare kan komma att väcka åtal för ringa brott i fler fall än i dag. Genom bestämmelserna om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse kan, om förut-sättningarna är uppfyllda, antalet åtal ändå komma att begränsas.

Straffbestämmelsen om olovliga vistelser enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar bör ses över

Mot bakgrund av utredningens ovan nämnda förslag – som innebär att det finns skäl att i allmänhet se strängare på olovliga vistelser i strid med ett återreseförbud på grund av brott – finns det anledning att vid tillfälle se över straffskalan för brott enligt 8 kap. 1 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Vidare finns det skäl att överväga om bestämmelsen om särskild åtalsprövning i den lagen ska tas bort. Någon sådan översyn ingår dock inte i utredningens uppdrag.

10.4.4 Skärpt maximistraff för den som har en utlänning anställd som saknar rätt att vistas här eller föreskrivet arbetstillstånd

Förslag: Straffskalan för brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen skärps på så sätt att maximistraffet, när omständigheterna är försvårande, höjs till fängelse i två år.

Skälen för utredningens förslag

Inledning

Bestämmelsen i 20 kap. 5 § utlänningslagen – om straff för den som har en utlänning anställd som saknar rätt att vistas här eller föreskrivet tillstånd – beskrivs i avsnitt 10.3. Av bestämmelsens första stycke framgår att till böter eller, när omständigheterna är försvårande, *fängelse i högst ett år* döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning anställd, om utlänningen

1. inte har rätt att vistas i Sverige, eller
2. har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.

Straffet för den som hade en utlänning anställd utan att denne hade föreskrivet tillstånd skärptes år 1976 (prop. 1975/76:18 s. 145–146). Sedan dess är maximistraffet vid försvårande omständigheter fäng-

else i högst ett år. I förarbetena betonas vikten av att illegal anställning motverkas och beivras.

År 1982 skärptes reaktionerna mot arbetsgivare vars handlande omfattas av bestämmelsen genom införandet av en ordning med sanktionsavgifter. Av bestämmelsens andra stycke framgår därmed att regler om påförande av särskild avgift finns i 20 kap. 12–14 §§.

Det finns skäl att skärpa maximistraftet för brott mot 20 kap. 5 § utlänningslagen

Straffbestämmelsen i 20 kap. 5 § utlänningslagen har till syfte att dels upprätthålla tryggheten i samhället och respekten för en reglerad invandring, dels motverka illegal anställning och de följer detta kan få för individ och samhälle (se prop. 1975/76:18 s. 145–146 och prop. 2003/04:35 s. 44 och s. 49).

Som tidigare nämnts är straffskalor ett resultat av kriminalpolitiska överväganden och speglar de förhållanden och värderingar som rådde vid tidpunkten för dess tillkomst. Samhällsutvecklingen kan alltså medföra att synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid. Inom en straffskala ska också i princip alla tänkbara gärningstyper som ryms inom det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas. Det innebär att en straffskala måste ha en viss spännvidd från det lägsta straffet till det högsta.

Bestämmelsen i 20 kap. 5 § utlänningslagen kan omfatta brottslighet av varierande allvarhetsgrad, allt från enstaka oaktsamma överträdelse till att utgöra en del av välplanerade brottsupplägg. Brottsligheten kan vara samhällsskadlig på sådant sätt att den, förutom att leda till undermåliga arbetsvillkor för den enskilde, också kan leda till snedvridning av konkurrensen mellan företag och till skatteundandragande (se avsnitt 10.3). Att ha utlänningskar som saknar rätt att vistas här eller föreskrivna tillstånd anställda kan, i vissa fall, utgöra en del av ett arbetslivskriminellt upplägg. Med arbetslivskriminella upplägg avses förfaranden där en verksamhetsutövare medvetet och på ett kvalificerat sätt bryter mot regler eller avtal i arbetslivet och därigenom på ett otillbörligt sätt ökar sina intäkter eller minskar sina kostnader. Det kan även finnas kopplingar mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet.¹²¹ Krafttag

¹²¹ Se SOU 2025:25, avsnitt 3.2 och 3.3.

och åtgärder mot arbetslivskriminalitet har uppmärksammats på flera olika sätt under senare år, och utgör en prioriterad fråga i myndighetssamverkan för att komma till rätta med bland annat brottsutvecklingen och organiserad brottslighet i Sverige.¹²²

Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att det är motiverat att se allvarigare på uppsåtliga brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen. Med hänsyn till detta, och vid en jämförelse med de straffskärpningar som föreslås i avsnitt 10.4.3, bedömer utredningen att det finns skäl att höja maximistrafvet, när omständigheterna är försvårande, från fängelse i ett till två år.

En helhetsbedömning av förhållandena i det enskilda fallet ska ske för att avgöra om omständigheterna är försvårande. Omständigheterna bör i allmänhet anses försvårande när den utlänningsperson som har anställts inte har rätt att vistas i Sverige (20 kap. 5 § första stycket 1) och när gärningen begåtts med uppsåt. Vid bedömningen bör även vägas in om arbetsvillkoren varit undermåliga eller om den anställde på annat sätt befunnit sig i en särskilt utsatt situation. En gärning som begås av oaksamhet bör i allmänhet inte anses som försvårande, och därmed leda till böter.

Genom ett höjt maximistrafv ges möjlighet till en mer nyanserad straffmätning för de mer allvarliga gärningarna, såsom när brottsligheten varit välplanerad, omfattande eller ingått i ett arbetslivskriminellt upplägg. Även om det många gånger kan finnas utrymme att lagföra sådana upplägg enligt andra straffbestämmelser, framstår det som relevant att den nu aktuella bestämmelsens straffskala har en spännvidd som är tillräcklig för att omfatta även denna typ av gärningar.

10.4.5 Straffskalorna för övriga brott enligt 20 kap. utlänningslagen

Bedömning: Det finns skäl att inom ramen för annan översyn se över straffskalorna för brott enligt 20 kap. 7–9 §§ utlänningslagen.

Utöver de förslag som lämnas i avsnitt 10.4.3 och 10.4.4 bör straffskalorna i 20 kap. utlänningslagen inte ändras.

¹²² Se bland annat *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet*, Regeringskansliet, 2022, och den myndighetssamverkan som sedan 2018 pågår mellan Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

Skälen för utredningens bedömning

Av direktiven framgår att utredningen får föreslå ändringar av straffskalorna för andra brott i 20 kap. utlänningslagen, om det är nödvändigt för att säkerställa att straffsystemet uppfyller kraven på proportionalitet och ekvivalens (dir. 2024:42 s. 8–10).

I avsnitt 10.3 har utredningen redogjort för straffbestämmelserna i 20 kap. utlänningslagen. Några av bestämmelserna har även berörts i samband med förslaget till skärpning av straffskalorna för olovliga vistelser i strid med ett återreseförbud (avsnitt 10.4.3) och förslaget om ett skärpt maximistraff för den som har en utlänning anställd som saknar rätt att vistas här (avsnitt 10.4.4). Utredningen har gått igenom övriga straffbestämmelser enligt 20 kap. utlänningslagen och sammanfattningsvis kommit fram till att det – med hänsyn främst till principerna om proportionalitet och ekvivalens – i nuläget inte är nödvändigt respektive lämpligt att föreslå ändrade straffskalor. Skälen för detta är följande.

Av 20 kap. 1 § utlänningslagen framgår att en utlänning döms till böter om utlänningen uppsåtligen eller av oaktsamhet bland annat uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd (*olovlig vistelse i Sverige*). Som ovan redovisats omfattar bestämmelsen brott som med hänsyn till dess allvar och klandervärdhet i allmänhet får anses mindre graverande än brott enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen (*olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud på grund av brott*). Bestämmelsen omfattar även brott som begåtts av oaktsamhet. Dessutom finns det ofta grund för att direkt avvisa eller utvisa en utlänning som gör sig skyldig till olovlig vistelse enligt 1 §. Process-ekonomiska skäl talar alltså för att låta straffskalan också framöver omfatta endast böter (jfr prop. 2003/04:35 s. 45–46). Det har inte heller kommit fram att denna typ av brottslighet har blivit av mer allvarligt slag eller vanligare på sistone, vilket statistiken i avsnitt 10.4.1 också ger visst belägg för.

Motsvarande skäl gör sig i huvudsak även gällande beträffande straffskalorna för brott enligt 20 kap. 3 § (*anställning utan föreskrivet tillstånd*), som endast har böter i straffskalan, och 20 kap. 6 § (*underlåtenhet att göra föreskriven anmälan m.m.*) som har böter och, vid försvårande omständigheter, fängelse i högst sex månader i straffskalan. Straffskalan enligt 6 § har vidare likheter med den straffskala som enligt utredningens förslag ska gälla för ringa fall av

olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud (se avsnitt 10.4.3), vilket framstår som rimligt utifrån principerna om proportionalitet och ekvivalens.

Av 20 kap. 4 § utlänningslagen följer att till böter eller fängelse i högst ett år döms en utlänning som uppsåtligen på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt kodexen om Schengengränserna (*otillåten passage av yttre gräns*). Mot bakgrund av syftet med Schengensamarbetet, dvs. att upprätthålla ett område utan inre gränskontroller och samtidigt kontrollera de yttre gränserna, bör ett sådant brott i och för sig anses allvarligt. Det har dock inte kommit fram att den nuvarande straffskalan är otillräcklig i detta avseende. Det framstår vidare som relativt ovanligt att lagföring sker enligt bestämmelsen (jfr statistiken i avsnitt 10.4.1).

Bestämmelserna i 20 kap. 7 § (*hjälp till olovlig vistelse*), 20 kap. 8 § (*människosmuggling*) och 20 kap. 9 § utlänningslagen (*organisering av människosmuggling*) kan omfatta varierande och ibland mycket allvarlig brottslighet. Mot bakgrund av detta och den skärpning som föreslås av straffskalan för brott enligt 20 kap. 2 § framstår det som proportionerligt och ekvivalent att även skärpa straffskalan för människosmugglingsbrotten, och inte minst för grova sådana brott. Det pågår emellertid ett arbete inom EU för att ta fram ett nytt direktiv med minimiregler för att förhindra och motverka hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse i EU. Det övergripande syftet med förslaget synes vara att inrätta ett modernt straffrättsligt instrument som tydligt definierar och straffbelägger hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse i EU. I samband med detta kommer nya straffnivåer att aktualiseras.¹²³ Mot bakgrund av detta anser utredningen att det i nuläget inte är lämpligt att föreslå justeringar av straffskalorna för dessa straffbestämmelser. Sådana justeringar bör i stället tas om hand i samband med implementering av reviderade rättsakter.

¹²³ Se särskilt artiklarna 3–6 i COM (2023) 755, Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minimiregler för att förhindra och motverka hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse i EU och som ersätter direktiv 2002/90/EG och rambeslut 2002/946 RIF. Se även Regeringskansliet Faktapromemoria 2023/24:FPM30 *Förslag till direktiv om minimiregler för att förhindra och motverka hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse i EU*.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

11.1 Ikraftträdande

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Skälen för utredningens förslag

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Den nya bestämmelsen i 8 a kap. 5 § utlänningslagen är delvis anpassad till bestämmelser i rättsakter som omfattas av den nya migrations- och asylpakten som träder i kraft sommaren 2026. Med beaktande av detta och den tid som kan förväntas gå åt för remittering och beredning inom Regeringskansliet föreslår utredningen att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

11.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Tidigare lydelse av 8 a kap. 8 § utlänningslagen gäller för åtal som väckts före ikraftträdandet. Den nya lydelsen av 8 a kap. 8 § – om att utvisning prövas efter talan av åklagare och om åklagares skyldighet att yrka på utvisning – ska tillämpas när åtal väcks efter ikraftträdandet, oavsett när brottsligheten begicks.

Bedömning: Det krävs i övrigt inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Bestämmelser som tillämpas i brottmålsprocessen

Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen får det inte dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när den begicks. Detta förbud mot retroaktiv strafflagstiftning kommer till uttryck också i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Enligt paragrafens andra stycke ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte den lag som gäller när domen meddelas leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Av dessa bestämmelser följer att de nya lydelseerna av 20 kap. 2 och 5 §§ utlänningslagen bara får tillämpas på brott som begåtts efter ikraftträdandet. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs inte.

Förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning gäller också när det är fråga om en annan särskild rättsverkan av brott, såsom utvisning. Även utan en särskild övergångsbestämmelse står det därmed klart att de äldre bestämmelserna i 8 a kap. 1–7 och 11 §§ utlänningslagen ska tillämpas om det brott som ligger till grund för utvisningen har begåtts före ikraftträdandet. Detta innefattar att domstolen ska beakta hinder mot verkställighet för brott som begåtts före ikraftträdandet. De nya och ändrade bestämmelserna i de nyss nämnda paragraferna ska vidare, i enlighet med huvudregeln, tillämpas på brott som begåtts efter ikraftträdandet. För brott som begåtts både före och efter ikraftträdandet, kan de nya strängare bestämmelserna tillämpas endast om brottsligheten som begåtts efter ikraftträdandet är tillräcklig för att motivera utvisning (jfr NJA 2024 s. 117 p. 24–31).

Enligt vissa av de ändrade bestämmelserna, bland annat 8 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen om risk för fortsatt brottslighet som skäl mot utvisning, kan även brott som begåtts före det brott som aktualiserat utvisningsfrågan vara av betydelse för prövningen. Något hinder mot att vid tillämpningen av de ändrade bestämmelserna beakta brottslighet som ligger i tiden före det att dessa har trätt i kraft finns – under förutsättning att det utvisningsgrundande brottet har begåtts efter ikraftträdandet – i dessa situationer inte. Det är vid tidpunkten för det utvisningsgrundande brottet nämligen möjligt att förutse att brottet, med beaktande även av den tidigare brottsligheten, kan påverka prövningen av frågan om utvisning. Någon konflikt med förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning

uppkommer enligt utredningens bedömning därmed inte (jfr prop. 2021/22:224 s. 105 f.).

Den nya bestämmelsen i 8 a kap. 5 § 1 utlänningslagen, om utvisning av alternativt skyddsbehövande, innebär att det ställs större krav på brottets allvar för att utvisning ska kunna ske. Denna bestämmelse ska tillämpas på brott som begåtts efter ikraftträdandet, men kan även i enlighet med ovan komma att tillämpas på brott som begåtts före ikraftträdandet, så vida den leder till en mer förmånlig bedömning för den enskilde.

För processrättslig lagstiftning gäller allmänt att nya bestämmelser ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det innebär att de ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regeringen har trätt i kraft.

Den ändrade bestämmelsen i 8 a kap. 8 § utlänningslagen är processrättslig. Om någon övergångsbestämmelse inte införs ska den tillämpas direkt efter ikraftträdandet. Bestämmelsen reglerar att utvisning prövas efter talan av åklagare och att åklagare ska vara skyldiga att yrka på utvisning när brottsligheten är utvisningsgrundande enligt 1 §. Å ena sidan kan argumenteras för att bestämmelsen endast bör gälla för brott som begåtts efter ikraftträdandet, eftersom syftet med den föreslagna utformningen av åklagarens plikt är att denna ska vara enkel och tydlig att tillämpa och därmed knyta an till när brottet är utvisningsgrundande enligt den skärpta bestämmelsen i 1 §. Å andra sidan är det väsentligt att plikten börjar gälla så snart som möjligt för att uppnå det övergripande syftet med utredningens uppdrag, dvs. att skapa en strängare reglering som möjliggör betydligt fler beslut om utvisning på grund av brott. Det framstår vidare som tydligare både för åklagare och allmän domstol om plikten träder in direkt vid ikraftträdandet. På så sätt tydliggörs att åklagaren från den dagen ansvarar för att framställa yrkanden om utvisning och att domstolen inte längre har möjlighet att initiera frågan om utvisning. Utifrån praktiska hänsyn synes en sådan bestämmelse inte heller leda till några problem, eftersom åklagare även i dag bör överväga att yrka utvisning i samband med åtal. Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att övervägande skäl talar för att bestämmelsen, i enlighet med huvudregeln, ska börja gälla direkt vid ikraftträdandet.

För brottmål som pågår vid en domstol vid ikraftträdandet och där åtal mot en utlänning redan har väckts, bör tidigare lydelse av

8 a kap. 8 § emellertid tillämpas. Detta främst för att det ska stå klart vilka processrättsliga regler som gäller vid prövning av frågan om utvisning och efter överklagande. En övergångsbestämmelse med denna innebörd ska därför införas. För brottmål som pågår vid en domstol men där åtal ännu inte har väckts, är den nya bestämmelsen dock tillämplig direkt efter ikraftträdandet.

Plikten för åklagare att yrka utvisning träder alltså in för samtliga fall där åtal väcks efter ikraftträdandet, oavsett när brottsligheten begicks. Den materiella utvisningsbestämmelse som ska tillämpas utgår dock från när brottet begicks (se ovan).

Den ändrade bestämmelsen i 8 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen, om särskilda bestämmelser för avlägsnande av vissa EES-medborgare och deras familjemedlemmar, är tillämplig både vid utvisning på grund av brott och vid avvisning och utvisning i det administrativa förfarandet av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (se nedan). När bestämmelsen tillämpas vid ett beslut om utvisning på grund av brott står det i enlighet med ovan klart att den ändrade bestämmelsen bara får tillämpas om det brott som ligger till grund för utvisningen har begåtts efter ikraftträdandet.

Bestämmelser som tillämpas utanför brottmålsprocessen

På förvaltningsrättens område gäller att det i regel är de föreskrifter som är i kraft när prövningen sker som ska tillämpas, såvida inte annat föreskrivits. Det gäller såväl materiella som processuella bestämmelser. Utan övergångsregler blir den ändrade bestämmelsen i 8 kap. 14 § utlänningslagen, när den tillämpas i det administrativa förfarandet, alltså tillämplig från och med dagen för ikraftträdandet. Det gäller även vid en prövning i migrationsdomstol av ett överklagat beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. utlänningslagen som meddelats före ikraftträdandet, om domstolsprövningen sker därefter.

Inom förvaltningsrätten finns inte något generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning. Förbudet mot retroaktivitet i regeringsformen gäller i huvudsak bestämmelser som utgör straffbud, särskild rättsverkan av brott eller som reglerar skatt- och avgiftsskyldighet. Av rättspraxis framgår dock att försiktighet bör gälla att i avsaknad av övergångsbestämmelser retroaktivt tillämpa materiella

bestämmelser som negativt påverkar den enskildes rättigheter som förvärvats före de nya bestämmelserna trätt i kraft. Sådana bestämmelser kan i vissa fall vara svåra att förena med legalitetsprincipens krav på förutsebarhet i lagstiftningen. Viss försiktighet kan därför, trots att det inte finns något uttryckligt förbud, vara motiverad i fråga om att införa bestämmelser som gäller enskildas rättigheter eller skyldigheter som har uppkommit före ikraftträdandet. I rättspraxis har uttalats att effekten av en direkt tillämpning – oavsett utfallet för den enskilde – måste uppfylla rimliga krav på rätts-säkerhet och rättvisa och att syftet med en lagändring har betydelse. (Se Ds 2024:23 s. 520 f. och NJA 2020 s. 285 med där gjorda hänvisningar).

Ändringen i 8 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen är föranledd av behovet av att anpassa bestämmelsen till vad som gäller enligt unionsrätten så som den tolkats av EU-domstolen. Det utvidgade skydd mot avlägsnande som artikel 28.3 a i rörlighetsdirektivet kan ge ska alltså endast tillämpas när vissa av EU-domstolen angivna förutsättningar är uppfyllda (jfr avsnitt 6.6.4). Mot bakgrund av ändringens syfte bedömer utredningen att det både är rimligt och förenligt med kravet på förutsebarhet i lagstiftningen att den förvaltningsrättsliga huvudregeln i fråga om ändrad lagstiftning tillämpas i detta fall. Vid beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. utlänningslagen ska den ändrade bestämmelsen, i förekommande fall, alltså tillämpas från och med dagen för ikraftträdandet.

Detsamma bör gälla den ändrade bestämmelsen i 12 kap. 17 § utlänningslagen, som reglerar vad Migrationsverket ska beakta när ett utvisningsbeslut inte kan verkställas. Bestämmelsen ska alltså tillämpas direkt efter ikraftträdandet. Det utgör dessutom en bestämmelse till skydd för den enskilde. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs därför inte i denna del.

12 Förslagens konsekvenser

12.1 Inledning

Av direktiven framgår att utredningen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar för förslagen. Utredningen ska genomgående ha ett barnrättsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn, i enlighet med bland annat barnkonventionen.

I övervägandekapitlen har identifierade problem beskrivits kontinuerligt. Vidare har de bakomliggande syftena med lämnade förslag och behovet av de föreslagna ändringarna beskrivits. I relevanta delar har även alternativa lösningar och effekter om någon reglering inte kommer till stånd diskuterats. Förslagen har utformats med den givna utgångspunkten att de ska vara förenliga med grundlag samt unionsrätt och andra internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig att följa. I flertalet avsnitt har innehållet i den internationell rätt som behöver beaktas också redovisats, inklusive barns särskilda rättigheter. Det som sagts där upprepas inte i detta kapitel. Utredningens överväganden och förslag beträffande tidpunkt för ikraftträdande och övergångsbestämmelser redovisas i kapitel 11. I detta kapitel redogörs för utredningens bedömningar avseende övriga konsekvenser.

Utredningen bedömer att förslagen inte påverkar den kommunala självstyrelsen. Vidare bedömer utredningen att förslagen inte kommer att få några effekter för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för regioner, för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, eller för jämställdheten mellan kvinnor och män (jfr 7 och 8 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

12.2 Vilka berörs av utredningens förslag?

Bedömning: De som närmast berörs av utredningens förslag är gärningspersoner som inte är svenska medborgare och som begår utvisningsgrundande brott. Vidare berörs deras anhöriga och de som utsatts för brott av dessa gärningspersoner. Förslagen berör även Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, de allmänna domstolarna, Migrationsverket, migrationsdomstolarna, rättsliga biträden, Kriminalvården och socialnämnderna.

De förslag som anknyter till utredningens huvudsakliga uppdrag att utöka möjligheterna till utvisning på grund av brott presenteras i kapitel 6. De som i praktiken närmast berörs av dessa förslag är gärningspersoner som inte är svenska medborgare och som begår utvisningsgrundande brott. Vidare berörs deras anhöriga och de som utsatts för brott av dessa gärningspersoner. Om förslagen genomförs kommer det finnas förutsättningar för att besluta om utvisning i större utsträckning än i dag, vilket – tillsammans med förslaget i kapitel 8 om en skyldighet för åklagare att yrka utvisning om brottet är utvisningsgrundande – sannolikt kommer leda till att fler personer utvisas på grund av brott inom ramen för brottmålsprocessen samt att de återreseförbud som meddelas i allmänhet blir längre än i dag (se vidare nedan).

Utökade möjligheter att besluta om utvisning på grund av brott och åklagarens skyldighet att initiera utvisningsfrågan när brottet är utvisningsgrundande påverkar även de myndigheter som har en funktion i detta avseende i rättskedjan, dvs. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten samt i enstaka fall JO och JK (utredande myndigheter), de allmänna domstolarna (beslutande myndigheter) samt Migrationsverket, migrationsdomstolarna, Polismyndigheten och Kriminalvården (hindersprövande och verkställande myndigheter). Migrationsverket påverkas även, likt socialnämnderna, genom funktionen att på begäran av bland annat allmänna domstolar lämna yttranden om utlänningen respektive dennes barn. Rättsliga biträden såsom offentliga försvarare och offentliga biträden påverkas också av förslagen, eftersom fler utlänningar sannolikt kommer att begäras utvisade och därmed vara i be-

hov av rättsligt biträde i frågan samt, vid behov, tas i förvar inför verkställighet (se nedan).

Förslaget om att anpassa proportionalitetsbedömningen till den nivå som Sveriges internationella åtaganden kräver kan inledningsvis få till följd att det är svårt för allmän domstol att avgöra om bedömningen i det enskilda fallet är förenlig med dessa åtaganden. Detta kan å ena sidan få till följd att allmän domstol "tar höjd" i sina bedömningar och därmed är restriktiva med att besluta om utvisning när bedömningen riskerar tänga den nedersta nivån enligt dessa åtaganden. Å andra sidan kan det leda till att fler bedömningar på sikt kan komma att överprövas i Europadomstolen.

Förslaget i kapitel 7 om att allmän domstol inte längre ska beakta hinder mot verkställighet i samband med prövning av frågan om utvisning påverkar de allmänna domstolarna, åklagarmyndigheterna och rättsliga biträden såsom offentliga försvarare på så sätt att frågan om hinder inte längre behöver utredas eller behandlas i målet. Frågan ska i stället utredas av Polismyndigheten och vid behov hanteras av Migrationsverket och prövas av migrationsdomstolarna.

Förslaget i kapitel 10 om att skärpa straffskalan för olovliga visitelser i strid med ett återreseförbud innebär att gärningspersoner kan straffas hårdare än i dag, och få ett nytt återreseförbud som börjar löpa i samband med att personen på grund av brottet återigen utvisas. Förslaget om att höja maximistrafet för den som har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige innebär främst att gärningspersoner som begår allvarliga sådana brott kan straffas hårdare än i dag. Förslagen kan påverka Kriminalvården genom längre frihetsberövanden i häkte och längre strafftider som ska avtjänas i anstalt. Förslaget om att slopa regeln om särskild åtalsprövning för ringa fall av brott mot 20 kap. 2 § utlänningslagen kan påverka gärningspersoner samt brottsutredande och lagförande myndigheter genom att fler sådana fall blir föremål för åtal.

12.3 Ekonomiska konsekvenser

12.3.1 Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott

Bedömning: Förslagen kommer sannolikt att medföra samhälls-ekonomiska besparingar på sikt. Förslagen kan dock förväntas att i närtid ge upphov till ökade kostnader för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och de allmänna domstolarna, såsom utredande och lagförande myndigheter, samt för Polismyndigheten och Kriminalvården, såsom verkställe myndigheter. Förslagen kan dessutom förväntas leda till ökade kostnader för Migrationsverket, företrädesvis avseende fler förvarsplaceringar.

Kostnaderna bedöms inte rymmas inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar och bedöms inte kunna finansieras genom en överföring av medel. Medel bör i stället tillskjutas nämnda myndigheter.

De allmänna domstolarnas och Polismyndighetens kostnader för rättsliga biträden kan även förväntas öka till följd av förslagen. Medel bör därför tillföras dessa myndigheter genom anslaget för rättsliga biträden inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

De övriga, mer begränsade kostnader som förslagen ger anledning att räkna med bedöms rymmas inom berörda myndigheters ekonomiska ramar.

Skälen för utredningens bedömning

Frågan om utvisning kommer prövas i betydligt fler fall än i dag och antalet brottsutvisade förväntas öka

De förslag som läggs fram innebär utökade möjligheter att utvisa utlänningar inom ramen för brottmålsprocessen. Förslagen kan därmed förväntas medföra en ökning av antalet utlänningar som utvisas på grund av brott.

Mellan år 2020 och 2023 har det årliga antalet domslut avseende brottsutvisade i tingsrätt varierat mellan 407 och 594. Antalet brottsutvisade under åren 2021, 2022 och 2023 motsvarar de lägsta antalet beslut om utvisning som meddelats i tingsrätt per år under 2000-

talet, med ett genomsnitt på knappt 496 brottsutvisade per år (se avsnitt 6.2.2). Sett i ett längre perspektiv har utvecklingen präglats av stora svängningar, med en högsta notering år 2004 med 1 047 domslut avseende brottsutvisade i tingsrätt.¹²⁴

Antalet brottsutvisade är beroende av en rad faktorer som verkar med eller mot varandra, såsom antalet personer i Sverige som saknar svenskt medborgarskap, deras benägenhet att begå brott, vilka brott de begår samt gärningspersonernas anknytning till Sverige och vilken personkategori de räknas till enligt utlänningslagstiftningen. Dessa faktorer kan i sin tur vara beroende av andra samhällsliga förändringar i Sverige såväl som i omvärlden. Covid 19-pandemin kan nämnas som en sådan faktor som påverkat rörligheten över gränserna under den period som utredningen granskat. Genomförandet av EU:s migrations- och asylpakt är exempel på en annan förändring som i närtid kan förväntas påverka antalet utlänningar som tar sig till Sverige. En annan sådan förändring är de utökade befogenheter som tillerkänts polisen att vidta kontroller i gränsnära områden, vilket har resulterat i avvisning av utlänningar som annars kunde förväntas begå brott i Sverige.¹²⁵

Mot bakgrund av den mängd varierande faktorer som därmed påverkar om ett beslut om utvisning kommer att meddelas i det enskilda fallet *är det inte möjligt att med någon form av visshet beräkna hur stor ökning av antalet brottsutvisade som förslagen kan förväntas leda till*. Det finns en stor risk att uppskattningar som görs utifrån så många olika typer av variabler slår fel, inte minst när uppskattningarna bygger på varandra och sker i flera led. Bedömningarna i detta avsnitt måste därför läsas mot bakgrund av detta.

Baserat på statistik och andra uppgifter från berörda myndigheter samt allmänna rimlighetsantaganden kan grova uppskattningar av förslagets påverkan på antalet brottsutvisade se ut enligt följande.

Av statistik som redovisats i avsnitt 6.2.2 framgår att det totalt i tingsrätt under 2020–2023 meddelades i genomsnitt knappt 7 900 domslut per år mot utlänningar med en påföljd strängare än böter. För 2023 var siffran knappt 8 500 domslut. Under 2020–2023 meddela-

¹²⁴ Brottsförebyggande rådet, *Utvisning på grund av brott 2000–2014* (kortanalys 2/2016), s. 3.

¹²⁵ Se bland annat lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden samt Polismyndighetens årsredovisning för 2024, avsnitt 6.4.2 och 6.4.4.

des totalt 1 982 beslut¹²⁶ där den tilltalade utvisades på grund av brott i tingsrätt, dvs. i genomsnitt 496 beslut per år. Detta medför att cirka 7 400 domslut¹²⁷ meddelats per år mot utlänningar med en påföljd strängare än böter *där frågan om utvisning inte har prövats alternativt har avslagits*. Därutöver lär det årligen finnas ett visst antal mål där den tilltalade frikännts från brott varpå ett yrkande om utvisning kan ha avslagits, vilka inte omfattas av statistiken.

Förslaget i avsnitt 6.5 om en sänkt straffvärdegräns innebär att ett brott är utvisningsgrundande så snart den utdömda påföljden är strängare än böter. Tillsammans med förslaget i avsnitt 8.4 om att en åklagare ska vara skyldig att framställa ett yrkande om utvisning så snart brottsligheten är utvisningsgrundande medför detta – med utgångspunkt i ovan redovisad statistik – att frågan om utvisning skulle kunna komma att aktualiseras i allmän domstol i ytterligare cirka 7 400 fall årligen. Emellertid bör beaktas att de utlänningar som tillhör en särskild personkategori, såsom EES-medborgare eller skyddsbehövande, omfattas av särskilda förutsättningar för utvisning som också måste vara uppfyllda för att frågan om utvisning ska initieras av åklagaren. Det saknas information om hur många utlänningar som årligen omfattas av de särskilda förutsättningarna för utvisning, och i hur många fall förutsättningarna också bedöms uppfyllda. Antalet utlänningar som tillhör en särskild personkategori lär inte heller vara konstant över tid. Med beaktande av detta och den statistik som nyss redovisats bedömer utredningen att förslagen om ett skärpt utvisningsregelverk – vid en grov uppskattning – *kan få till följd att ytterligare cirka 5 000 talan om utvisning årligen kan komma att väckas i tingsrätt*. Detta skulle innebära en mycket stor ökning av antalet framställda yrkanden om utvisning jämfört med dagens nivåer; 1 078 yrkanden om utvisning framställdes i tingsrätt under 2024 (se avsnitt 6.2.2). Det kan dock inte nog understrykas att uppskattningen är förenad med en rad osäkerhetsfaktorer.

Vid denna uppskattning bör emellertid även beaktas att det inte är ovanligt att risk för fortsatt brottslighet utgör grund för utvisning. Så vida de återfallsbenägna personernas utvisningsbeslut verkställs, kan antalet talan om utvisning som årligen väcks i tingsrätt komma att mattas av med tiden eftersom dessa personer inte kom-

¹²⁶ Dessa beslut gäller 1 946 individer, vilket innebär att cirka 1,6 procent av individerna har mer än ett domslut i tingsrätt innehållande utvisningsbeslut registrerat under perioden 2020–2023 (se avsnitt 6.2.2).

¹²⁷ $7\,900 - 496 = 7\,404$; avrundat till 7 400 domslut.

mer att kunna återfalla i brott på plats i Sverige. Denna utveckling förutsätter dock att inte andra utlänningar kommer till Sverige och begår utvisningsgrundande brott, eller att sådana brott begås av de brottsutvisade från utlandet.

Att en talan om utvisning väcks innebär emellertid inte att yrkandet också kommer att bifallas av domstolen. Förslagen i avsnitt 6.5 innebär att utvisning kan ske vid lägre straffvärden oberoende av återfallsrisk och att utvisning ska ske om förutsättningarna i det enskilda fallet är uppfyllda. Förslagen innebär vidare att avvägningen av skälen för och emot utvisning ska ske på en nivå som innebär att inte mer hänsyn tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden. Tillsammans med den sänkta straffvärdegränsen ska en i flertalet fall stramare intresseavvägning än den som sker i dag göras, och utvisning beslutas i samtliga fall där åtgärden bedöms proportionerlig i förhållande till Sveriges internationella åtaganden. Sammantaget lär detta medföra att allmän domstol kommer att besluta om utvisning på grund av brott i större utsträckning än hittills.

I vissa fall där det enligt internationell rätt exempelvis krävs mycket starka skäl för att utvisning ska få ske, såsom vid utvisning av den som fötts i Sverige eller har vistats här sedan barndomen, är det dock inte säkert att utvisning kommer att kunna ske i större utsträckning än hittills. Detsamma gäller om utlänningen av annan anledning har en synnerligen stark anknytning till Sverige. Sveriges internationella åtaganden sätter i detta avseende även i dag miniminivån för när en utvisning bedöms proportionerlig, och i de fall där allmän domstol redan i dag tangerar denna nivå, kan fler beslut om utvisning inte förväntas trots en ändrad lagstiftning.

Den sammantagna bedömningen är därmed att förslagen om ett skärpt utvisningsregelverk kommer att leda till att frågan om utvisning initieras i allmän domstol i betydligt större utsträckning än hittills, och att allmän domstol också kommer att besluta om utvisning på grund av brott i större utsträckning än hittills. Med hänsyn till att utvisningsregelverkets tillämplighet är beroende av en rad samverkande faktorer, och då proportionalitetsbedömningen i det enskilda fallet är avhängigt de specifika omständigheterna i målet, är det som ovan nämnts förenat med stora svårigheter att med någon form av träffsäkerhet uppskatta hur många fler brottsutvisade som förslagen kan leda till. För att i någon mån kunna bedöma förslagens

ekonomiska konsekvenser antar utredningen likväl utgångspunkten att förslagen – vid en grov uppskattning – kan förväntas leda till i *genomsnitt ytterligare 2 500 brottsutvisade per år*¹²⁸ under de närmaste åren efter att skärpningarna trätt i kraft (jämfört med genomsnittet för 2020–2023, om knappt 496 brottsutvisade per år).

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Den uppskattade effekten kommer därför att inträda med viss eftersläpning, och kan vidare påverkas av om åklagare dessförinnan framställer yrkanden om utvisning enligt 2022 års regelverk i betydligt högre utsträckning än vad som sker i dag.

En konsekvens av att fler beslut om utvisning meddelas av allmän domstol är att vissa prövningar lär utebli inom ramarna för det administrativa förfarandet, såsom ärenden om förlängning av uppehållstillstånd. Fler prövningar kan emellertid behöva ske i verkställighetsledet enligt 12 kap. utlänningslagen (se nedan).

Förslagen kan förväntas medföra samhällsekonomiska besparingar på sikt

Genom att fler utlänningar som begår brott troligen kommer att utvisas ur landet görs samhällsekonomiska besparingar på flera områden. Inom det allmänna berörs företrädesvis rättsväsendet. Som tidigare framgått kan risken för att utlänningen gör sig skyldig till fortsatt brottslighet utgöra grund för utvisning. Även i de fall en återfallsrisk inte kan konstateras på grundval av utredningen i målet är den risken också, rent statistiskt, likväl ganska hög. Det är därför

¹²⁸ Utredningen uppskattar att ytterligare cirka 5 000 talan om utvisning kommer att väckas per år om förslagen genomförs (jämfört med 2024, då 1 078 talan om utvisning väcktes). Under 2017–2023 bifalls i tingsrätt i genomsnitt 75 % av de framställda yrkandena om utvisning (se tabell 6.1, avsnitt 6.2.2). Ett strängare regelverk kan förväntas medföra att fler personer utvisas, samtidigt som förslaget om åklagarens plikt att yrka utvisning kan förväntas medföra att talan om utvisning i vissa fall kommer att framställas trots att utsikterna för bifall är små (jfr avsnitt 8.4). Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att bifallsfrekvensen kan förväntas motsvara den nuvarande, dvs. i genomsnitt 75 %. Denna siffra omfattar även fall där den tilltalade frikänts, och yrkandet om utvisning av den anledningen avslagits.

5 000 talan om utvisning $\times 0,75 = 3\,750$ brottsutvisade år 1. När besluten om utvisning har verkställts, förväntas dock antalet brottsutvisade per år att kunna minska eftersom de utvisade i allmänhet då inte kommer att återfalla i brott i Sverige. Förslagen kan därför – vid en grov uppskattning – förväntas leda till i genomsnitt *ytterligare 2 500 brottsutvisade per år under de närmaste åren* efter skärpningarnas ikraftträdande (jämfört med genomsnittet för 2020–2023, om knappt 496 brottsutvisade per år). Vid uppskattningen har hänsyn också tagits till den omläggning av migrationspolitiken som den nuvarande regeringen annonserat, vilken kan väntas få till följd att färre utlänningar beviljas uppehållstillstånd i Sverige inom de närmsta åren.

rimligt att anta att en betydande andel av de som kommer att utvisas skulle ha gjort sig skyldiga till nya brott på plats 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 och att verkställande myndigheter besparas kostnader för anstalts- och förvarsplaceringar och verkställighet av andra påföljder.

Vidare kan, liksom hittills, utlänningar som är svagt etablerade i det svenska samhället förväntas bli utvisade i högre grad än utlänningar som är väl etablerade här. Förslagen kan därför i viss mån förväntas leda till besparingar inom socialförsäkringssystemet. Exempelvis är det rimligt att anta att förslagen kommer att innebära minskade kostnader för försörjningsstöd och annat socialt bistånd.

Även enskilda och företag drabbas direkt av kostnader för brottslighet. Besparingar kan därför förväntas också på detta område.

Några realistiska beräkningar eller uppskattningar av de positiva ekonomiska effekterna av förslagen kan enligt utredningens bedömning knappast göras. Ställt mot de kostnader som förslagen kan förväntas medföra – företrädesvis för utredande och lagförande myndigheter samt för verkställighet av fler utvisningsbeslut och fler förvarsplaceringar – framstår det ändå som sannolikt att förslagen på längre sikt kommer att leda till minskade kostnader för samhället.

Ökade kostnader för utredande och lagförande myndigheter

En följd av förslagen om ett skärpt utvisningsregelverk och om åklagares skyldighet att framställa ett yrkande när brottet är utvisningsgrundande är att Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten – såsom utredande myndigheter – kommer behöva lägga mer tid och resurser på att utreda frågan om utvisning. En följd av detta är att det finns risk för att annan kärnverksamhet måste nedprioriteras.

Frågan om utvisning kommer behöva utredas *i samtliga fall där påföljden för en utlänning bedöms bli strängare än böter*. Som ovan redovisats meddelades av tingsrätterna i genomsnitt knappt 7 900 fällande domslut per år mot utlänningar med en påföljd strängare än böter under 2020–2023. För 2023 var siffran knappt 8 500 domslut. Under 2020–2023 meddelades totalt 1 982 beslut om utvisning på grund av

brott i tingsrätt, dvs. i genomsnitt 496 beslut per år. Detta medför att cirka 7 400 fällande domslut meddelats i tingsrätt per år mot utlänningar med en påföljd strängare än böter under den angivna tidsperioden, men där frågan om utvisning inte har prövats alternativt har avslagits. Om förslagen genomförs är det sannolikt att de utredande myndigheterna – utöver de fall där frågan utreds i dag – kommer att behöva utreda frågan i *motsvarande utsträckning*. Detta lär motsvara en mycket stor ökning jämfört med i dag. Utredningsskyldigheten bedöms alltså kunna bli mer omfattande än antalet talan om utvisning som därefter väcks, eftersom frågan om utvisning kan behöva utredas även i sådana ärenden där förundersökningen senare läggs ned eller där utredningen ger vid handen att de särskilda förutsättningarna för utvisning inte är uppfyllda.

Till följd av förslagen kommer utredande myndigheter i större utsträckning än i dag behöva inhämta information från Migrationsverket för att kunna bedöma om utlänningen exempelvis tillhör någon särskild personkategori (jfr avsnitt 3.7.1 samt se nedan).

De utredningsåtgärder som behöver vidtas lär sammantaget medföra ökade handlägningskostnader per ärende för de utredande myndigheterna, även att frågan om utvisning handläggs tillsammans med ett redan anhängiggjort ärende om brott.

Vid en grov uppskattning bedömer utredningen att frågan om utvisning lär kunna medföra en ökad arbetsbörda hos åklagarmyndigheterna på i genomsnitt tre timmar per ärende (administration, inhämtande av underlag, utredningsåtgärder, överväganden i utvisningsfrågan, längre förhandlingstid m.m.). Utvisningsfrågan skulle med en sådan utgångspunkt kunna ge upphov till en tillkommande kostnad som årligen motsvarar drygt 11 årsarbetskrafter.¹²⁹ Detta motsvarar en kostnad om cirka 16 miljoner kronor per år,¹³⁰ där

¹²⁹ Beräkningen har utgått från följande antaganden. Utvisningsfrågan kan komma att aktualiseras hos åklagarmyndigheterna i ytterligare totalt cirka 7 400 ärenden per år. Varje ärende motsvarar en tillkommande arbetsbörda om 3 timmar: $7\,400 \times 3 = 22\,200$ arbetstimmar. Åklagarmyndigheten beräknar en årsarbetskraft utifrån antal dagar, inte timmar. Enligt Åklagarmyndigheten var den ordinarie arbetstiden för en person som arbetat hela året, och som utgör underlag till Arbetsgivarverket, 1 975 timmar för 2024. En årsarbetskraft får därmed antas motsvara 1 975 arbetstimmar. Den tillkommande arbetsbördan motsvarar då drygt 11 årsarbetskrafter ($22\,200/1\,975 = 11,2$).

¹³⁰ Enligt Åklagarmyndighetens årsredovisning 2024, s. 100, utgör driftskostnaden per årsarbetskraft 1 397 000 kr för 2024. 11 årsarbetskrafter motsvarar därmed en ökad kostnad om cirka 16 miljoner kr i 2024 års kostnadsnivå ($11,2 \times 1\,397\,000 = 15\,646\,400$). Driftskostnaden per årsarbetskraft för Ekobrottsmyndigheten är dock högre, vilket kan leda till en något egentligt högre totalsumma (se Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2024, s. 62).

den övervägande delen lär belasta Åklagarmyndigheten och en mindre andel Ekobrottsmyndigheten.

Behovet av att utreda utvisningsfrågan kan vidare innebära en risk för fördröjda förundersökningar, och i viss utsträckning därmed också risk för längre häktetider.

Som ovan redovisats bedömer utredningen att förslagen om ett skärpt utvisningsregelverk – vid en grov uppskattning – kan få till följd att ytterligare cirka 5 000 talan om utvisning årligen kan komma att väckas i tingsrätt. De allmänna domstolarna kommer alltså behöva pröva frågan om utvisning *i betydligt fler fall* än i dag, vilket sannolikt kommer att leda till ökade handläggningskostnader per mål. Med hänsyn till utvisningsfrågans karaktär är det vidare sannolikt att frågan kommer att begäras överprövad i en inte obetydlig utsträckning. Av Domstolsverkets årsredovisning för 2024 framgår att den genomsnittliga styckkostnaden för ett brottmål i tingsrätt uppgår till 15 548 kronor medan styckkostnaden i hovrätt uppgår till 55 303 kronor.¹³¹ Eftersom frågan om utvisning hanteras inom ramen för ett anhängiggjort brottmål är det emellertid mycket svårt att uppskatta den ökade kostnaden per mål eller totalt, som respektive yrkande om utvisning medför.

Vid en grov uppskattning bedömer utredningen att frågan om utvisning lär kunna medföra en ökad arbetsbörda i tingsrätt med i genomsnitt fyra timmar per mål (längre förhandlingstid för domare, notarier och nämndemän, tid för förberedelse och domskrivning, handläggningsåtgärder, inhämtande av yttranden m.m.). Utvisningsfrågan skulle med en sådan utgångspunkt kunna ge upphov till en ökad kostnad som årligen motsvarar cirka 12 årsarbetskrafter.¹³² Detta motsvarar en tillkommande kostnad om cirka 15,5 miljoner kronor per år totalt i tingsrätterna.¹³³ Därutöver tillkommer kostnader i överinstans för prövning av utvisningsfrågan efter överklagande.

Vid en sammantagen bedömning av det ovan anförda bedömer utredningen att de ökade kostnaderna för utredande och lagförande

¹³¹ Domstolsverkets årsredovisning 2024, s. 157 f.

¹³² Beräkningen har utgått från följande antagande. Utvisningsfrågan kan komma att aktualiseras i tingsrätt i ytterligare cirka 5 000 mål per år. Varje ärende motsvarar en tillkommande arbetsbörda om 4 timmar: $5\,000 \times 4 = 20\,000$ arbetstimmar. En årsarbetskraft motsvarar, enligt Domstolsverkets mått, 1 680 arbetstimmar. Den tillkommande arbetsbördan motsvarar då cirka 12 årsarbetskrafter ($20\,000/1\,680 = 11,9$).

¹³³ Enligt Domstolsverkets årsredovisning för 2024, s. 126, utgör driftskostnaden per årsarbetskraft 1 295 000 kr för 2024. 12 årsarbetskrafter motsvarar därmed en ökad kostnad om cirka 15,5 miljoner kr ($12 \times 1\,295\,000 = 15\,540\,000$) i 2024 års kostnadsnivå.

myndigheter är av sådan omfattning att de inte ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

Som nämnts ovan kan förslagen visserligen förväntas medföra samhällsekonomiska besparingar på sikt, vilka främst kommer att avlasta rättsväsendet. Dessa besparingar kommer emellertid att uppkomma senare än kostnaderna och dessutom vara utspridda i tid på ett sådant sätt att effekten enskilda år blir liten. Därmed framstår inte heller överföringar mellan utgiftsområden som en gångbar finansieringsmodell. Finansiering bör i stället ske genom att de utredande myndigheterna och de allmänna domstolarna tillskjuts resurser.

Till följd av att frågan om utvisning kommer att aktualiseras i betydligt fler fall än i dag kan kostnaderna för offentliga försvarare också öka (se avsnitt 3.7.2). Kostnaderna kan förväntas öka dels genom att antalet mål där frågan om utvisning kommer att väckas blir fler än hittills och att varje sådant mål därmed blir mer omfattande, dels att offentliga försvarare – på grund av frågan om utvisning – kan förväntas förordnas i något fler fall än i dag. Vid en grov uppskattning bedömer utredningen att frågan om utvisning sammantaget lär kunna medföra en ökad arbetsbörda för en offentlig försvarare på i genomsnitt två timmar per mål (medverkan vid förhör, klientkontakt, förberedelse och längre tid för huvudförhandling, genomgång av beslutsskäl m.m.). Utvisningsfrågan skulle med en sådan utgångspunkt kunna ge upphov till en ökad kostnad om cirka 16 miljoner kronor per år (beräknat i kostnadsnivån för 2025)¹³⁴ som belastar anslaget rättsliga biträden m.m. utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Därutöver tillkommer kostnader i överinstans för prövning av utvisningsfrågan efter överklagande. Medel bör därmed tillföras de allmänna domstolarna i detta avseende.

Fler beslut om utvisning på grund av brott kan även leda till att Kriminalvårdens kostnader för häktesplaceringar kan komma att öka i viss mån, dvs. om fler utlänningar till följd av det skärpta utvisningsregelverket häktas i samband med dom *enbart* på grund av

¹³⁴ Beräkningen har utgått från följande antaganden. Utvisningsfrågan kan komma att aktualiseras i tingsrätt i ytterligare totalt cirka 5 000 mål per år. Varje ärende motsvarar en tillkommande arbetsbörda om 2 timmar: $5\,000 \times 2 = 10\,000$ arbetstimmar. Timkostnadsnormen för 2025 är 1 586 kr för ett rättsligt biträde med F-skattsedel. Den ökade kostnaden kan därmed antas motsvara cirka 16 miljoner kr ($10\,000 \times 1\,586 \text{ kr} = 15\,860\,000$). Mål där ersättning beslutas enligt den s.k. brottmålstaxan kan dock dra ned den uppskattade kostnaden i viss mån, medan tillkommande kostnad för hantering av utvisningsfrågan i ärenden som avslutas genom nedlagd förundersökning, och som därmed inte är medräknade enligt ovan, kan förväntas öka den uppskattade kostnaden i viss mån.

riskerna för undandragande av utvisningen. Om utlänningen ändå hade häktats på annat häktningsskäl i samband med dom, utgör alltså kostnaden inte en tillkommande kostnad till följd av utvisningsfrågan. Mot bakgrund av detta bedöms de ökade kostnaderna i detta avseende inte vara av sådan omfattning att de inte ryms inom befintliga ekonomiska ramar (jfr dock nedan angående kostnader för verkställighet).

Om fler utlänningar häktas till följd av riskerna för undandragande av utvisning i samband med dom och utlänningen inte varit häktad på annan grund fram tills huvudförhandlingen, kan även Polismyndighetens kostnader för att verkställa häktningsbesluten komma att öka. Det är inte möjligt att uppskatta ökningen av sådana ärenden. Den tillkommande kostnaden kan därför inte heller uppskattas. Polismyndigheten bör dock tillföras resurser enligt vad som anges nedan, varvid denna kostnadsökning får anses omhändertagen.

Ökade kostnader för verkställighet och förvar

Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott bedöms totalt sett leda till ökade kostnader för att verkställa sådana beslut, eftersom fler personer kommer att utvisas på grund av brott.

I de flesta fall verkställs ett beslut om utvisning på grund av brott i anslutning till att utlänningen frigges från det fängelsestraff som utlänningen har dömts till. I vissa fall kan beslutet inte verkställas på frigivningsdagen, och då tas utlänningen ofta i förvar. Ett ökat antal utvisningar på grund av brott lär därmed medföra att fler utlänningar behöver tas i förvar och, följaktligen, leda till ökade kostnader avseende ärenden om förvar och förvarsplacering.

De ökade kostnaderna belastar dels Polismyndigheten, som ansvarar för verkställighet av utvisningsbesluten och beslutar om förvar, dels Kriminalvården som normalt sett ombesörjer transporterna till destinationslandet. Även Migrationsverket kan få ökade kostnader på grund av att fler personer kan komma att placeras i förvar.

En uppskattning av hur stora dessa kostnader kan förväntas bli är förenade med ett stort mått av osäkerhet. Utfallet påverkas inte bara av hur stor ökningen av antalet utvisade blir. En rad andra faktorer

kan också förväntas inverka, bland annat med vilken effektivitet verkställighetsarbetet bedrivs, ärendenas karaktär och vilka ursprungsländer det rör sig om samt prisläget för flygtransport. Det bör även understrykas att både Polismyndighetens och Kriminalvårdens kostnader kan skilja sig mycket från år till år (jfr SOU 2021:61 s. 462).

I mars 2025 hade Polismyndigheten 1 123 öppna ärenden avseende brottsutvisade. Som ovan konstaterats är det förenat med stora svårigheter att med någon form av träffsäkerhet uppskatta hur många fler brottsutvisade som utredningens förslag kan förväntas leda till. Utredningen har dock antagit utgångspunkten att förslagen – vid en grov uppskattning – kan förväntas leda till i genomsnitt ytterligare 2 500 brottsutvisade per år under de närmaste åren efter att skärpningarna trätt i kraft. Antalet verkställighetsutredningar hos Polismyndigheten förväntas därmed öka i motsvarande mån, och sannolikt medföra ett behov av organisatoriska förändringar inom myndigheten. Polismyndigheten har uppskattat den genomsnittliga personalkostnaden för hantering av ett verkställighetsärende till 55 000 kronor per ärende.¹³⁵ Mot bakgrund av det ökade antalet brottsutvisade som förslagen förväntas leda till, kan personalkostnaderna avseende verkställighetsärenden hos Polismyndigheten förväntas öka med cirka 138 miljoner kronor per år.¹³⁶ Kostnaden bedöms inte rymmas inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Polismyndigheten beslutar om förvar i samband med verkställighet av ett beslut om utvisning på grund av brott. Beslutet kan överklagas till migrationsdomstol. Om förvaret pågår i mer än tre dagar ska ett offentligt biträde förordnas för att säkerställa den enskildes rätt i frågan om förvar. Kostnaderna för sådan ärendehantering (se uppskattat antal ärenden nedan) och rättsliga biträden hos Polismyndigheten och migrationsdomstolarna kan därmed

¹³⁵ Polismyndigheten har uppskattat kostnaden utifrån ett urval av representativa verkställighetsärenden och angett att den uppskattade genomsnittliga kostnaden kan ligga inom felmarginalen +/- 20 000 kr. Beräkningarna är gjorda på verkställighetsärenden som överlämnats från Migrationsverket, avser brottsutvisade och utlännningar som påträffats i Sverige utan rätt tillstånd. Den verkliga kostnaden kan dock vara större per ärende eftersom personalkostnader som avser polisens övriga operativa verksamhet kan ha samband med ett verkställighetsärende och därmed vara svår att urskilja. Utöver den uppskattade personalkostnaden tillkommer också overheadkostnader, såsom kostnader för lokaler, fordon, it-system och andra stödtjänster som krävs för att hantera ett verkställighetsärende.

¹³⁶ 2 500 brottsutvisade per år \times 55 000 kr = 137 500 000 kr.

förväntas öka om fler personer tas i verkställighetsförvar till följd av fler beslut om utvisning på grund av brott.

Migrationsverket ansvarar för att ett beslut om förvar verkställs. Av Migrationsverkets årsredovisning för 2024 framgår att kostnaden per inskriven och dygn i förvar var 6 307 kronor för 2023 och 5 458 kronor för 2024.¹³⁷ Av redovisningen framgår dock inte det totala antalet förvarsdygn per år för brottsutvisade, och någon tillförlitlig uppgift om detta torde inte heller vara möjlig att ta fram.

Polismyndigheten, som enligt uppgift befinner sig i övergången mellan två ärendehanteringssystem och därför har haft svårt att ange exakta siffror, har bedömt att cirka 13–20 procent av de brottsutvisade vars beslut är redo att verkställas i dagsläget är tagna i förvar (mars 2025). Polismyndigheten har dock bedömt att det är en betydligt högre andel, det stora flertalet, av de brottsutvisade som någon gång under återvändandeprocessen tas i förvar. Många tas i förvar en kortare period efter avtjänat straff för att förbereda verkställigheten. En del som inledningsvis tas i förvar släpps sedan på grund av hinder mot verkställighet.

Med utgångspunkt i de ovan angivna siffrorna kan utredningens förslag medföra att ytterligare mellan 325 och 500 brottsutvisade årligen kan komma att tas i förvar.¹³⁸ Flertalet av dessa torde vara i behov av offentligt biträde. Polismyndighetens tillkommande kostnader för rättsliga biträden kan uppskattas till cirka 1,6 miljoner kronor per år (beräknat i kostnadsnivån för 2025).¹³⁹ Anslaget för rättsliga biträden m.m. (utgiftsområde 4 Rättsväsendet) bör därmed förstärkas i motsvarande mån. Anslagen som avser rättsliga biträden i utgiftsområde 8 Migration bedöms dock inte behöva förstärkas eftersom det är sannolikt att förslagen leder till en viss ärendeförflyttning hos migrationsdomstolarna (se vidare nedan).

Som ovan nämnts och utifrån de uppgifter som Polismyndigheten fått fram har det inte varit möjligt att tillförlitligt samman-

¹³⁷ Migrationsverkets årsredovisning 2024, s. 95.

¹³⁸ $2\,500 \text{ brottsutvisade} \times 13\% = 325$ medan $2\,500 \times 20\% = 500$.

¹³⁹ Beräkningen har utgått från följande antaganden. Ytterligare 325 till 500 brottsutvisade kommer tas i förvar per år. Vissa kommer sitta kort tid i förvar och andra längre, varvid behovet av biträde blir större. Med detta i åtanke kan ett offentligt biträde i genomsnitt komma att yrka ersättning motsvarande två arbetstimmar per ärende. $500 \times 2 = 1\,000$ arbetstimmar per år. Timkostnadsnormen för 2025 är 1 586 kr för ett rättsligt biträde med F-skattsedel. Den tillkommande kostnaden kan därmed antas motsvara cirka 1,6 miljoner kr ($1\,000 \times 1\,586 \text{ kr} = 1\,586\,000 \text{ kr}$).

ställa hur länge en brottsutvisad i allmänhet sitter i förvar.¹⁴⁰ Den genomsnittliga förvarstiden torde dock kunna uppskattats i ett intervall mellan 2–5 månader (jfr SOU 2021:61 s. 464). Beräknat utifrån den genomsnittliga kostnaden per inskriven och förvarsdygn under åren 2023 och 2024 innebär detta att de ökade kostnaderna för förvarsplaceringar hos Migrationsverket kan antas hamna i intervallet 115 till 441 miljoner kronor per år.

Till följd av fler brottsutvisade kan även antalet förvarsplatser, varvid en del med förhöjd säkerhetsnivå, behöva utökas. Den eventuella kostnadsökningen har dock inte varit möjlig för utredningen att uppskatta. Detta dels på grund av att regeringen sedan tidigare har gett Migrationsverket i uppdrag att utöka antalet förvarsplatser till totalt 1 000 senast år 2029 och redan tillfört myndigheten resurser för detta¹⁴¹, dels för att andra lagförslag sammantaget kan leda till att det utökade antalet förvarsplatser kan behöva nyttjas.¹⁴²

För det fall Migrationsverket beslutar att den förvarstagna ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen, kan en del av de ovan nämnda kostnaderna i stället komma att belasta Kriminalvården.

Kriminalvården har uppgett att snittkostnaden för utrikestransporter utifrån kriminalvårdsanslaget för 2023 var 116 253 kronor per transporterad klient. För 2024 var motsvarande kostnad 130 524 kronor per transporterad klient. Vidare har Kriminalvården uppgett att myndigheten under 2023 genomförde 287 verkställighetsresor avseende brottsutvisade, medan 280 sådana resor genomfördes av myndigheten under 2024.¹⁴³ Med utgångspunkt i antagandet om att utredningens förslag leder till ytterligare 2 500 brottsutvisade per år, samtidigt som det antas att samtliga dessa utvisningsbeslut inte kommer att kunna verkställas och att vissa självmant lämnar landet, uppskattas att Kriminalvården i genomsnitt behöver trans-

¹⁴⁰ Polismyndigheten har uppgett att bland de ärenden med brottsutvisade förvarstagna som avslutades 2024 var genomsnittet 166 dagar i förvar. Medianvärdet var dock 57 (första percentilen 25 och tredje percentilen 173). Av de som, i mitten av mars 2025, sitter i förvar är medelvärdet dock 353 och medianvärdet 225. I SOU 2025:16 s. 115 finns uppgift om de genomsnittliga förvarstiderna under 2021–2023, men uppgifterna avser alla typer av förvarstagna och inte enbart brottsutvisade. För 2023 var den genomsnittliga förvarstiden 46 dagar.

¹⁴¹ Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 8, s. 28.

¹⁴² Se bland annat förslagen i SOU 2025:16 och 2025:33. I SOU 2025:16 s. 116 framgår även att Migrationsverket bedömt att det är svårt att bedriva förvarsverksamhet om belägningsgraden överstiger 80 procent. Betänkandena bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

¹⁴³ Jfr Migrationsverket, *Gemensam redovisning av återvändandeverkstambetens resultat 2024*, s. 13, där det anges att 274 utrikestransporter avseende brottsutvisade genomfördes av Kriminalvården under 2024.

portera ytterligare 1 000 till 2 000 brottsutvisade per år. Beräknat utifrån den genomsnittliga kostnaden per transporterad klient för åren 2023 och 2024 innebär detta att de ökade kostnaderna för utrikestransporter hos Kriminalvården kan antas hamna i intervallet 123 till 247 miljoner kronor per år.

Ökningen av antalet transporter torde även leda till behov av organisatoriska förändringar och utökad kapacitetsförmåga hos Kriminalvården, vilket medför ytterligare kostnadsökningar. Dessa har dock inte varit möjliga att uppskatta men kan förväntas vara av sådan omfattning att myndigheten behöver tillföras resurser, trots att myndigheten för 2024 inte nyttjat anslaget fullt ut.¹⁴⁴

Mot bakgrund av det ovan anförda bedöms att de ökade kostnaderna för verkställighet och förvarshantering hos Polismyndigheten är sådana att de inte ryms inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar. Vidare bedöms att de ökade kostnaderna för utrikestransporter, ökad kapacitetsförmåga och placering enligt 10 kap. 20 § utlänningslagen för Kriminalvården inte ryms inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar. På samma sätt bedöms att de ökade kostnaderna för förvarsplacering och delvis ökad kapacitetsförmåga är sådana att de inte ryms inom Migrationsverkets befintliga ekonomiska ramar. Polismyndigheten, Kriminalvården och Migrationsverket bör därför tillföras behövliga resurser. Därutöver behöver anslaget för rättsliga biträden inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet förstärkas.

Kostnader för övrig ärendehantering i verkställighetsledet

Fler beslut om utvisning på grund av brott kan också förväntas medföra att Migrationsverket och migrationsdomstolarna belastas med fler ärenden om hinder mot verkställighet och andra ärenden som ska prövas enligt 12 kap. utlänningslagen. Migrationsdomstolarna kan, som ovan nämnts, även behöva överpröva fler ärenden om förvar samt fatta fler beslut om ersättning till offentliga biträden.

Därutöver ska frågan om hinder mot verkställighet enligt utredningens förslag inte längre prövas av allmän domstol utan i stället – vid behov – hanteras av Polismyndigheten, Migrationsverket och

¹⁴⁴ Se Kriminalvårdens årsredovisning för 2024, s. 107, där det framgår att cirka 24 miljoner kr utgör utgående överföringsbelopp inför 2025 för kriminalvårdsanslaget, utresor avvisade och utvisade.

migrationsdomstolarna inom ramarna för 12 kap. utlänningslagen. Om allmän domstol inte längre ska pröva frågan om hinder mot verkställighet, och därmed inte kommer att avslå ett utvisningsyrkande på den grunden, kan några fler sådana ärenden och andra ärenden som ska prövas enligt 12 kap. utlänningslagen behöva utredas och hanteras i verkställighetsledet. Om frågan om verkställighetshinder aktualiseras först hos Polismyndigheten finns det även en risk för att hindersinvändningen kommer sent i verkställighetsprocessen, vilket kan skapa en viss fördröjning i förhållande till Polismyndighetens målsättning att verkställa utvisningsbesluten samma dag som, eller i nära anslutning till, villkorlig frigivning.

Utredningens förslag om att införa en särskild bestämmelse om utvisning av personer med status som alternativt skyddsbehövande kan dock medföra att vissa personer med sådan status som i dag utvisas på grund av brott inte kommer att utvisas framöver (se avsnitt 6.6.2). Detta medför att de verkställande myndigheterna avseende denna personkategori kommer att belastas med färre ärenden om förvar samt verkställighet och andra ärenden som prövas enligt 12 kap. utlänningslagen samt minskade kostnader för offentligt biträde.

Därtill kan man räkna med en viss ärendeförflyttning i allmänhet. En del av de personer som framgent kommer att utvisas på grund av brott skulle enligt nuvarande förfarande dels ha kommit att avvisas eller utvisas på annan grund i det administrativa förfarandet, dels därmed ändå ha initierat ärenden om förvar samt andra ärenden enligt 12 kap. utlänningslagen.

Med beaktande av ovan och satt i relation till nämnda myndigheters och domstolars totala ärendemängder torde det ökade antalet ärenden och kostnader för rättsliga biträden som förslagen leder till i verkställighetsledet – och som beskrivits i detta avsnitt – inte vara av sådan omfattning att kostnaderna inte kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Migrationsverkets kostnader för yttranden

En följd av utredningens förslag är att allmänna domstolar inte längre ska inhämta yttranden från Migrationsverket avseende frågan om hinder mot verkställighet (se 7 kap. 10 § utlänningsförordningen

(2006:97)). Detta medför en delvis minskad arbetsbörda för Migrationsverket. Enligt samma paragraf ska Migrationsverket emellertid på begäran av domstolen, åklagaren eller Kriminalvården lämna vissa andra upplysningar om utlänningen, exempelvis om familjeförhållanden eller rätten till internationellt skydd.

En betydligt ökad mängd ärenden om utvisning på grund av brott kommer medföra att fler yttranden av det sistnämnda slaget kommer att begäras från Migrationsverket, vilket torde medföra en totalt sett ökad arbetsbörda för myndigheten. Den tillkommande arbetsbördan bedöms dock inte vara av sådan omfattning att den inte ryms inom befintliga anslag.

Socialnämndernas kostnader för yttranden

Av 6 § andra stycket lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. framgår att socialnämnden är skyldig att på begäran av rätten, åklagaren eller Kriminalvården lämna upplysningar om huruvida en utlänning, som riskerar utvisning på grund av brott, har barn i Sverige och, om så är fallet, om barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningen utvisas.

En ökad mängd ärenden om utvisning på grund av brott kan förväntas medföra att upplysningar av detta slag kommer att begäras i fler fall än i dag. Av statistik som avser 2020–2023 framgår att endast drygt sex procent av de brottsutvisade hade barn under 18 år (se tabell 11 i bilaga 2). Även om denna andel kan förväntas öka med anledning av förslagen, lär det inte bli fråga om annat än mindre kostnadsökningar för varje kommun.

Kostnader för utbildningsinsatser m.m.

Den nya lagstiftningen kommer inledningsvis att kräva vissa insatser i form av information, utbildning och liknande, framför allt hos åklagarmyndigheterna och de allmänna domstolarna. Det ligger emellertid i myndigheters allmänna uppdrag att hålla sig uppdaterad om ny lagstiftning. Några extraordinära utbildningsinsatser torde inte behövas. Kostnaderna för utbildning och liknande bedöms därför kunna hanteras inom ramarna för befintliga anslag.

Kostnader för kommuner, enskilda och företag

Som nämnts ovan kan förslagen förväntas leda till besparingar för kommuner, företag och enskilda. Å andra sidan kan de i viss mån också förväntas medföra vissa kostnader och uteblivna intäkter.

För kommunernas del rör det sig främst om uteblivna skatteintäkter i de fall den som utvisas förvärvsarbetar och betalar kommunalskatt. Som framgått ovan kan också vissa kostnader förväntas uppstå till följd av att socialnämnderna kommer att behöva lämna upplysningar enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. i fler fall än i dag.

Inom den privata sfären kan förluster tänkas uppkomma i fall där en utvisad person står i skuld till exempelvis en bank eller ett företag, eftersom det i allmänhet är svårt att driva in skulder sedan utvisningen verkställts, i vart fall från ett land utanför EU.

Några realistiska uppskattningar av ovan angivna kostnader låter sig inte göras. I enlighet med vad som anförts ovan kommer emellertid de besparingar som förslagen ger upphov till sannolikt att överstiga kostnaderna.

12.3.2 Förslagen om skärpta straffskalar för vissa brott enligt 20 kap. utlänningslagen

Bedömning: De föreslagna straffskärpningarna förväntas leda till längre utdömda fängelsestraff och därmed ökade kostnader för Kriminalvården. Kostnadsökningen bedöms inte rymmas inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar och medel bör därför tillföras Kriminalvården.

De övriga, mer begränsade kostnader som förslagen ger anledning att räkna med bedöms rymmas inom berörda myndigheters ekonomiska ramar.

I avsnitt 10.4.3 föreslår utredningen att straffskalan för olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud på grund av brott (20 kap. 2 § utlänningslagen) skärps på så sätt att minimistraftet höjs från fängelse till fängelse i sex månader och att maximistraftet höjs från fängelse i ett till två år. Vidare föreslås att straffskalan för ringa fall

av sådant brott skärps på så sätt att det införs fängelse i straffskalan och att maximistraflet höjs från böter till fängelse i sex månader.

En höjning av minimistraflet för brott av normalgraden innebär en skärpt syn på samtliga brott inom den aktuella brottstypen. Ett brott av normalgraden utgör brott av sådan art att fängelse som utgångspunkt ska väljas som påföljd. Om straffskärpningarna genomförs torde domstolarna därmed komma att döma ut längre fängelsestraff än i dag. Det är därvid troligt att fängelse i sex månader normalt kommer dömas ut, i stället för fängelse en månad, för en överträdelse enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen. Detta gäller i vart fall så länge straffmätningen även framöver tar sin utgångspunkt från straffskalans miniminivå. Med ett högre maximistrafte finns också större möjligheter till en nyanserad straffmätning för de mest allvarliga överträdelserna, och därmed längre utdömda fängelsestraff.

I avsnitt 10.4.4 föreslår utredningen att straffskalan skärps för den som har en utlänning anställd som saknar rätt att vistas i Sverige (20 kap. 5 § utlänningslagen). Straffskalan skärps på så sätt att maximistraflet, när omständigheterna är försvårande, höjs från fängelse i ett till två år. Om straffskärpningen genomförs torde domstolarna, vid uppsåtliga eller mer allvarliga gärningar, i vissa fall komma att döma ut längre fängelsestraff än i dag.

Längre strafftider medför ökade kostnader för Kriminalvården avseende placering i anstalt. Av den statistik som redovisats i avsnitt 10.4.1 framgår emellertid att brottslighet enligt 20 kap. utlänningslagen lagförs relativt sällan. Under 2019–2024 meddelades i genomsnitt knappt 35 domslut i tingsrätt per år där huvudbrottet utgjordes av brott enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen. Till följd av att antalet brottsutvisade förväntas öka kan dock ett visst större antal överträdelser i strid med ett återreseförbud förväntas, och därmed ett visst större antal lagföringar.

Av Kriminalvårdens årsredovisning för 2024 framgår att kostnaden per inskriven och dygn i anstalt var 3 773 kronor för 2023 och 3 874 kronor för 2024.¹⁴⁵ Med utgångspunkt i antalet dömda i genomsnitt per år enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen, att fängelse i sex månader normalt kommer att dömas ut och utifrån den genomsnittliga kostnaden per vård dygn i anstalt för åren 2023 och 2024, kan de tillkommande kostnaderna för Kriminalvården för placering i anstalt förväntas motsvara cirka 12 miljoner kronor per år.

¹⁴⁵ Kriminalvårdens årsredovisning 2024, s. 40.

Till följd av längre utdömda strafftider kan även antalet anstaltsplatser, och en del med förhöjd säkerhetsnivå, behöva utökas.

Förslaget om ett skärpt maximistraff till fängelse i sex månader för ringa fall av olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud på grund av brott, lär inte påverka kostnaderna för Kriminalvården i någon större utsträckning. Även efter straffskärpningen är normalpåföljden nämligen böter. Den utvidgade straffskalan kan dock leda till att ett högre antal dagsböter döms ut per lagöverträdelse, vilket kan påverka statens intäkter i viss positiv riktning. Kostnaderna för Kriminalvården torde inte heller i någon större utsträckning påverkas av ett höjt maximistraff för brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen. Detta gäller i vart fall så länge straffmätningen även framöver tar sin utgångspunkt från straffskalans miniminivå.

Mot bakgrund av det ovan anförda och Kriminalvårdens i allmänhet mycket ansträngda kapacitetssituation bedöms sammantaget att de ökade kostnaderna, företrädesvis för anstaltsplaceringar, är sådana att de inte ryms inom Kriminalvårdens befintliga ekonomiska ramar. Myndigheten bör därför tillföras resurser.

Vidare föreslår utredningen att den särskilda åtalsprövning som gäller vid ringa fall av olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud tas bort. En konsekvens av detta är att åklagare kan komma att väcka åtal för ringa brott i fler fall än i dag, vilket kan leda till ökade kostnader för Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna. Genom reglerna om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse kan, om förutsättningarna är uppfyllda, antalet åtal ändå komma att begränsas. De ökade kostnaderna för utredande och lagförande myndigheter bedöms sammantaget vara begränsade och sådana att de ryms inom befintliga anslag.

12.4 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Förslagen kan antas få vissa positiva effekter avseende brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet.

På sätt som redovisats i avsnitt 12.3.1 förväntas förslagen om ett skärpt utvisningsregelverk leda till att antalet brottsutvisade kommer att öka. Det kan vidare antas att en betydande andel av dessa

personer skulle ha gjort sig skyldiga till nya brott i Sverige om de hade fått stanna kvar. Genom att dessa individer i stället utvisas, förhindras de från att begå nya brott på plats i landet. I den bemärkelsen kan förslagen förväntas få positiva effekter avseende brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen kan vidare förväntas få sådana effekter genom att fler och längre återreseförbud kommer att meddelas jämfört med i dag (se avsnitt 6.7). De brottsutvisade kommer därmed tvingas vara borta från Sverige under längre tidsperioder än i dag. En följd av att fler varaktiga återreseförbud meddelas kan dock vara att Polismyndigheten får svårare att motivera den brottsutvisade att frivilligt lämna landet, eftersom det då inte spelar någon roll för denne att förbudstiden börjar löpa i samband med att utvisningsbeslutet verkställs. Förslaget i denna del kan alltså till viss del verka hämmande på återvändandearbetet.

Förslagen om ett skärpt utvisningsregelverk kan vidare verka brottsförebyggande genom att sända en tydlig signal om att den som begår brott i Sverige, och saknar svenskt medborgarskap, riskerar utvisning. Motsvarande gäller, och i större utsträckning än hittills, för en utlänning som missköter en tidigare utdömd påföljd (se avsnitt 6.5.5). Risken för utvisning vid undanröjande av en tidigare utdömd påföljd kan därmed användas för att motivera en utlänning, som exempelvis dömts till ungdomsvård eller ungdomstjänst, att sköta den utdömda påföljden.

Förslagen kan dessutom bidra till ökad förutsebarhet genom att förslagen medför att utlänningar som begår brott kommer att behandlas lika i frågan om utvisning i större utsträckning än i dag, eftersom ett yrkande om utvisning ska framställas i samtliga fall där brottet är utvisningsgrundande. Detta torde även kunna få en viss återhållande effekt på brottsligheten över tid.

12.5 Konsekvenser för barn

Bedömning: Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott kan i allmänhet förväntas få begränsade konsekvenser för barn. Förslagen kan dock medföra att fler personer som har barn i Sverige riskerar att utvisas eller att fler barn riskerar att utvisas.

Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott kan påverka barn i främst två avseenden. För det första kan barn drabbas av att en förälder blir föremål för utvisning. Detta kan leda till att fler barn skiljs från eller har svårare att utöva familjeliv med föräldern. Förslagen innebär dock inte någon skillnad jämfört med i dag när det gäller vilken betydelse som ska tillmätas den omständigheten att den som riskerar utvisning har barn i Sverige. Domstolen ska alltså även fortsättningsvis särskilt beakta barnets behov av kontakt med föräldern, hur kontakten har varit och hur barnet skulle påverkas av att föräldern utvisas. Vidare ska de konsekvenser som ett utvisningsbeslut kan innebära för ett barn alltid utredas och redovisas av domstolen. Det är också en liten andel av de utvisningsdömda som har minderåriga barn; åren 2020–2023 var det endast 6,4 procent. Även om det är tänkbart att andelen kommer att öka genom förslagen, är det rimligt att utgå från att de flesta av de utvisningsdömda även fortsättningsvis inte kommer att ha barn under 18 år i Sverige.

För det andra kan fler barn själva komma att bli föremål för utvisning till följd av de skärpta reglerna, men också till följd av den samhällsutvecklingen som skett och som innebär att allt yngre barn begår allvarlig och upprepad brottslighet.

Förslaget i avsnitt 6.6.3 om att de kvalificerade kraven för utvisning av vissa utlänningar som kom till Sverige före 15 års ålder tas bort, innebär att någon åtskillnad inte längre görs enbart utifrån ålder vid ankomst och vistelsetidens längd. I stället ska en allsidig bedömning av skälen för och emot utvisning i enlighet med bestämmelserna i 8 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen ske även för denna grupp. Som nämnts i avsnitt 12.3.1 är det dock inte säkert att borttagandet av de kvalificerade kraven medför att utvisning kommer att kunna ske i större utsträckning än hittills. I de fall där det enligt internationell rätt krävs mycket starka skäl för att utvisning ska få ske, såsom vid utvisning av den som fötts i Sverige eller har vistats här sedan barndomen, sätter Sveriges internationella åtaganden miniminivån för när en utvisning bedöms proportionerlig. I de fall där allmän domstol redan i dag tangerar denna nivå kan fler beslut om utvisning inte förväntas trots en ändrad lagstiftning. För minderåriga (och vuxna) som begår brott och som inte föddes här eller kom till Sverige i tidig barndom kan dock utvisning komma att ske i större

utsträckning än hittills, till följd av borttagandet av de kvalificerade kraven, såvida ett sådant beslut bedöms vara proportionerligt.

Den omständigheten att fler personer som har barn riskerar att utvisas och att fler barn som begår brott riskerar att utvisas kan få en ökad betydelse vid bedömningen av återreseförbudets längd. Detta eftersom domstolen vid bedömningen av förbudets längd även framöver särskilt ska beakta utlänningens anknytning till Sverige, vilket bland annat inkluderar om utlänningen har barn i Sverige eller själv är minderårig.

Mot bakgrund av det ovan anförda bedömer utredningen att förslagens konsekvenser för barn sammantaget blir begränsade.

12.6 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Bedömning: Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott kan över tid förväntas bidra till ökade förutsättningar att uppnå de integrationspolitiska målen.

Målet för integrationspolitiken är följande¹⁴⁶:

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.

En utlännings möjligheter att etablera sig i det svenska arbets- och samhällslivet äventyras inte av att tryggheten att få stanna i Sverige är villkorad av att hen avhåller sig från att begå brott eller upprepade brottslighet här. Tvärtom utgör en utlännings anpassning till svenska lagar och regler en central del av etableringen i Sverige. Vidare innebär regelverket att den som har etablerat sig i det svenska samhället åtnjuter ett starkare skydd mot utvisning än den som inte har etablerat sig här. I förlängningen torde ett skärpt utvisningsregelverk – som tydligt markerar och innebär en risk för utvisning om brott

¹⁴⁶ Prop. 2023/24:99 s. 50.

begås – kunna bidra till ökade förutsättningar att nå de integrationspolitiska målen.

12.7 Konsekvenser av ett nollalternativ

I detta avsnitt beskrivs vissa av konsekvenserna av ett nollalternativ, dvs. om de förslag som lagts fram inte genomförs.

Om förslagen inte genomförs kommer den rådande disharmonin mellan det straffrättsliga (utvisning på grund av brott) och migrationsrättsliga regelverket (avvisning och utvisning på delvis annan grund) att bestå. Den bättre korrespondens mellan systemen som förslagen medför, i fråga om vilka krav som kan motivera ett avlägsnande från Sverige, kommer alltså att utebli.

Om förslagen om ett skärpt utvisningsregelverk inte genomförs förväntas antalet brottsutvisade per år att i huvudsak motsvara nuvarande nivåer. Möjligen kommer 2022 års lagändringar att få ett visst större genomslag över tid (jfr avsnitt 6.2.2) och särskilt om åklagare bedömer att fler yrkanden om utvisning ska framställas i samband med att åtal väcks framöver. Antalet talan om utvisning lär dock inte komma att motsvara den nivå som kan förväntas om förslagen genomförs. Återreseförbudens längd kommer vidare motsvara de förbudstider som gäller i dag.

Det nuvarande inkvisitoriska inslaget i brottmålsprocessen i fråga om utvisning på grund av brott kommer vidare finnas kvar om förslagen inte genomförs (se avsnitt 8.3).

Om förslaget om en särskild bestämmelse om utvisning på grund av brott av personer med status som alternativt skyddsbehövande inte genomförs (se avsnitt 6.6.2), kommer sådana personer att utvisas även fortsättningsvis utan särskilt krav på brottets allvar, samtidigt som svårigheterna att verkställa vissa sådana beslut finns kvar.

Om allmän domstol även i fortsättningen ska beakta hinder mot verkställighet vid prövning av frågan om utvisning på grund av brott, finns det risk för att domstolen avslår utvisningsyrkandet trots att det senare visar sig att verkställighet varit möjlig.

13 Författningskommentar

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

8 kap. Avvisning och utvisning

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 och säkerhet.

En EES-medborgare som är barn får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

En EES-medborgare som har vistats *sammanhängande* i Sverige under de tio närmast föregående åren får utvisas enligt 11 § endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser för avlägsnande av vissa EES-medborgare och familjemedlemmar till EES-medborgare. Paragrafen bygger på artikel 28.2 och 28.3 i rörlighetsdirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.4.

Tredje stycket ändras på så vis att det tydliggörs att EES-medborgaren ska ha vistats sammanhängande i Sverige under de tio närmast föregående åren för att det förstärkta skyddet mot utvisning ska vara tillämpligt. Skyddet mot utvisning bygger i detta fall på graden av faktisk integration i Sverige. Det innebär att personens bortovaro från Sverige kan påverka rätten till sådant skydd. Det innebär även att en period under vilken den berörda personen avtjänar ett fängelsestraff i många fall avbryter ett stadigvarande uppehåll och därmed påverkar åtnjutandet av det förstärkta skyddet. Uttrycket "vistats sammanhängande" ska ges den innebörd som följer av unionsrätten. Vistelseperioden ska vidare beräknas bakåt i tiden från beslutet om utvisning och bedömas utifrån samtliga

relevanta omständigheter i det enskilda fallet vid denna tidpunkt (se bl.a. EU-domstolens dom den 16 januari 2014 i mål C-400/12).

Genom hänvisningen i 8 a kap. 6 § andra stycket gäller bestämmelserna i paragrafen även vid utvisning på grund av brott.

8 a kap. Utvisning på grund av brott

Allmänna förutsättningar för utvisning

1 §

En utlänning *ska* utvisas ur Sverige om han eller hon döms för brott till en strängare påföljd än böter, eller om en domstol undanröjer en *påföljd* som utlänningen har dömts till och dömer till en *strängare* påföljd *än* böter, och *skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot*.

I 4–7 §§ finns särskilda bestämmelser om utvisning av personer som tillhör vissa personkategorier. *Den som omfattas av en sådan bestämmelse ska utvisas enligt första stycket endast om de i bestämmelsen angivna förutsättningarna också är uppfyllda.*

Paragrafen innehåller de grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Första stycket motsvarar delvis hittills gällande 8 a kap. 1 § och ska tillämpas i samtliga fall när en domstol prövar frågan om utvisning på grund av brott.

Av första stycket framgår, vilket är nytt, att en utlänning *ska* utvisas ur Sverige om de i bestämmelsen angivna förutsättningarna är uppfyllda. Till skillnad mot tidigare är bestämmelsen inte längre fakultativ för domstolen utan utvisning ska ske, om förutsättningarna för utvisning är uppfyllda och ett yrkande om utvisning framställts i behörig ordning (jfr 8 a kap. 8 §). Av detta följer att domstolen i ett sådant fall ska besluta om utvisning, oaktat om utlänningen tidigare har meddelats ett beslut om utvisning.

Enligt första stycket kan en utlänning utvisas ur Sverige om han eller hon döms för brott till en strängare påföljd än böter. Det innebär att brottet eller, vid flerfaldig brottslighet, brottsligheten har ett så kallat straffmättningsvärde som minst motsvarar fängelseminimum (jfr prop. 2021/22:224 s. 124). För utvisning krävs dock inte längre att gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att utlänningen 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 (jfr hittills gällande lydelse). Brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet ska emellertid beaktas inom ramen för proportionalitets- och intresseavvägningen, dvs. vid bedömningen av om skälen för utvisning i det enskilda fallet är starkare än skälen som talar emot (jfr 8 a kap. 2 §).

Det är alltså tillräckligt att påföljden som bestäms är strängare än böter för att utvisning ska kunna ske. Brottet eller den samlade brottsligheten är i ett sådant fall utvisningsgrundande. När det i ett enskilt fall är fråga om en påföljd som kan aktualiseras både när brottet ligger på fängelsenivå och på bötesnivå, såsom vid ungdomsvård, ska påföljden anses strängare än böter endast när den påföljd som skulle ha valts om inte vårdpåföljden stått till buds är av sådan svårhet att den inte kan stanna vid böter.

Utvisning kan också, liksom hittills, ske om en domstol på talan av åklagare undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till och dömer till en annan påföljd. Detta omfattar situationen att en sådan påföljd undanröjs enligt 27 kap. eller 28 kap. brottsbalken. Utvisning kan därutöver, vilket är nytt, ske om en domstol på talan av åklagare undanröjer en annan tidigare utdömd påföljd och dömer till en ny påföljd strängare än böter. Detta omfattar undanröjande av ungdomstjänst, ungdomsvård eller ungdomsövervakning enligt 32 kap. 4 § brottsbalken, undanröjande av överlämnande till särskild vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall enligt 38 kap. 2 § brottsbalken, samt undanröjande enligt 38 kap. 2 a § brottsbalken av en påföljd där det i domen särskilt beaktats att den tilltalade till följd av brottet kan komma att drabbas av avskedande eller uppsägning från arbetsanställning, och antagandet om detta varit felaktigt. Om den tidigare påföljden undanröjs kan utvisning ske oavsett om frågan om utvisning varit uppe till prövning i det tidigare målet, så länge ett yrkande om utvisning framställts i behörig ordning i målet om undanröjande (8 a kap. 8 §).

Utöver att utlänningen döms för brott till en strängare påföljd än böter, eller får en strängare påföljd än böter vid undanröjande av tidigare utdömd påföljd, krävs att skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot för att utvisning ska ske. Denna del av bestämmelsen är ny och stadfäster den intresseavvägning och

proportionalitetsbedömning som alltid ska ske när frågan om utvisning prövas. Med beaktande av vad som framgår av 8 a kap. 2 § ska domstolen genom en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet väga skälen som talar för utvisning mot skälen som talar emot utvisning. Om skälen som talar för är starkare än skälen som talar emot ska utvisning beslutas. Det krävs inte att skälen som talar för utvisning väger över skälen som talar emot med viss angiven styrka, utan det är tillräckligt att skälen för utvisning överväger för att utvisning ska ske (jfr NJA 2016 s. 719 p. 19–20).

Avvägningen av skälen för och emot utvisning ska vidare ske på en nivå som innebär att inte mer hänsyn ska tas till skälen som talar emot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden, framför allt enligt Europakonventionen, barnkonventionen och unionsrätten (jfr avsnitt 3.4–3.6). I de flesta fall lär detta innebära en skärpt och stramare anknytningsbedömning än hittills. Vid bedömningen måste beaktas hur dessa åtaganden i enskilda fall har tolkats i vägledande avgöranden av nationella och internationella domstolar, såsom Europadomstolen och EU-domstolen (se vidare 8 a kap. 2 §). Utvisning ska ske i samtliga fall där åtgärden bedöms proportionerlig i förhållande till dessa åtaganden.

Vid avvägningen av skälen för och emot utvisning ska domstolen utifrån en noggrann och fullständig bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall utförligt redovisa skälen för sitt ställningstagande. Detta gäller inte minst när domstolens prövning innefattar en bedömning i förhållande till rättigheter som följer av Europakonventionen (jfr bl.a. *Savran mot Danmark*, nr 57467/15, dom den 7 december 2021, p. 187–189 och *P.J. och R.J mot Schweiz*, dom den 17 september 2024, nr 52232/20, p. 46–47).

Om ett barn påverkas av utvisningsbeslutet ska detta särskilt beaktas, utredas och bedömningen av barnets bästa motiveras.

I *andra stycket* framgår upplysningsvis att särskilda bestämmelser finns i 4–7 §§ om utvisning av personer som tillhör vissa personkategorier. Av sista meningen, som är ny, framgår att den som omfattas av en sådan bestämmelse ska utvisas enligt första stycket endast om förutsättningarna i den särskilda bestämmelsen också är uppfyllda. Liksom hittills gäller att om en utlänning tillhör flera personkategorier tillämpas reglerna parallellt.

2 §

Vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas enligt 1 § ska domstolen *som skäl för utvisning ta hänsyn till brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet, och som skäl mot utvisning ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige.*

Vid bedömningen av utlänningens anknytning till Sverige ska 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om omständigheter som domstolen ska ta hänsyn till vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas enligt 8 a kap. 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.5 och 6.5.6.

Av *första stycket*, som delvis är nytt, framgår att domstolen vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas enligt 8 a kap. 1 § som skäl för utvisning ska ta hänsyn till brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet, och som skäl mot utvisning ska ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige. Vid bedömningen ska, liksom hittills, brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet vägas mot relevanta omständigheter hänförliga till utlänningens person.

Brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet ska även fortsättningsvis samverka – med olika styrka utifrån omständigheterna i det enskilda fallet – vid intresseavvägningen som skäl för utvisning. Det innebär att domstolen i varje enskilt fall ska värdera brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet som skäl för utvisning. Först därefter kan den sammanlagda styrkan av dessa omständigheter som skäl för utvisning bedömas, och sedan vägas mot skälen som talar mot utvisning.

Brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet ska emellertid tala för utvisning i större utsträckning än hittills.

Brottslighetens straffvärde ska utgöra ett tyngre vägande skäl för utvisning än hittills dels på grund av sänkningen av den allmänna straffvärdegränsen för när utvisning kan ske, dels på grund av den generellt skarpare syn på brottslighet i förhållande till frågan om

utvisning som manifesteras genom att utvisning numera ska, och inte bara får, ske om förutsättningarna i 8 a kap. 1 § är uppfyllda. När straffvärdet med råge överstiger fängelseminimum, exempelvis vid allvarigare fall av vålds- och sexualbrott, narkotika- och vapenbrott, förmögenhetsbrott eller allvarlig brottslighet inom ramen för kriminella grupperingar, talar brottsligheten för utvisning i ännu högre utsträckning än hittills. Utgångspunkten är därför att utvisning ska ske i dessa fall – om inte synnerligen starka skäl talar i motsatt riktning. Sådana skäl kan exempelvis finnas om utlänningen har en betydande anknytning till Sverige, exempelvis genom egna minderåriga barn i landet (se vidare nedan). Även vid brottslighet som jämförelsevis är mindre allvarlig, med straffvärden om några månader upp till fängelse i ett år, medför de nyss nämnda omständigheterna att sådan brottslighet talar för utvisning med större styrka än hittills. Detta gäller inte minst om brottsligheten begås inom ramen för eller i samröre med kriminella grupperingar, eller i ett led för att finansiera sådan verksamhet. Även vid låga straffvärden såsom fängelse i någon eller några månader talar brottsligheten för utvisning oberoende av återfallsrisk och att utvisning ska ske – om inte starka skäl talar i motsatt riktning.

Brottslighetens straffvärde ska alltså i allmänhet utgöra ett tyngre vägande skäl för utvisning än hittills. För att utvisning också ska ske måste dock skälen som sammantaget talar för utvisning vid en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet väga över skälen som talar emot (se 8 a kap. 1 § och vidare nedan).

Med brottslighetens karaktär som skäl för utvisning avses den typ av brottslighet som omfattas av hittillsvarande 8 a kap. 1 §. Brottslighet som talar för utvisning i sig, dvs. utöver straffvärdet, är exempelvis sådan som har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller när det annars utgjort en påtaglig integritetskränkning. Detta gäller i synnerhet om angreppet har varit provocerat, utövats i en nära relation eller riktat sig mot någon som befinner sig i en skyddslös ställning, såsom en äldre person eller ett barn. Detsamma gäller om ett motiv för brottet har varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, eller när ett motiv för brottet har varit att kränka någon på grund av hans eller hennes ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet. Även brott som har riktat sig mot rätts-

ordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse, såsom mened, övergrepp i rättsak och sabotage mot blåljusverksamhet, är av sådan karaktär att det i sig talar för utvisning. Om brottsligheten har denna typ av karaktär, talar alltså karaktären i sig för utvisning utöver den styrka som brottslighetens straffvärde medför. Domstolen ska alltså som skäl för utvisning se ytterst allvarligt på brott av denna karaktär.

Med risk för fortsatt brottslighet som skäl för utvisning avses att gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet (jfr hittills gällande 8 a kap. 1 §). Om det finns en risk för fortsatt brottslighet, talar alltså risken i sig för utvisning utöver den styrka som brottslighetens straffvärde eller karaktär medför.

Vid bedömningen av risken för fortsatt brottslighet ska inte bara återfallsrisk inom den närmaste tiden beaktas utan återfall som kan förväntas inom en längre tidsrymd ska även beaktas. Risken för återfall ska dock kunna karaktäriseras som konkret (jfr NJA 2019 s. 544). Vidare behöver återfallsrisken inte avse sådan brottslighet som är likartad med den aktuella. Det är tillräckligt att omständigheterna tyder på en brottsbenägenhet i allmänhet för att risken för fortsatt brottslighet ska anses konkret, och därmed tala för utvisning.

Ett antagande om risk för fortsatt brottslig verksamhet bör dock, liksom hittills, i normalfallet förutsätta att det framgår av registerutdrag eller på annat sätt att utlänningen dömts för brott, godkänt ett strafföreläggande eller fått en åtalsunderlåtelse vid åtminstone ett tidigare tillfälle. Är däremot omständigheterna redan vid den första lagföringen sådana att det är befogat att utgå från en återfallsrisk ska det tala för utvisning i allmänhet, och inte endast undantagsvis (jfr prop. 1993/1994:159 s. 12 ff.). Risk för fortsatt brottslighet ska alltså i dessa fall beaktas i viss större utsträckning än hittills, dvs. när omständigheterna vid en helhetsbedömning är sådana att det är befogat att utgå från en sådan risk trots att personen inte tidigare lagförts. Så kan exempelvis vara fallet om utlänningen vid den första lagföringen döms för flera brott. Vid denna bedömning bör alla typer av brott beaktas, även bötesbrottslighet.

Utlänningens levnadsomständigheter bör vidare vägas in i bedömningen, varpå oordnade ekonomiska och sociala förhållanden utgör omständigheter som talar för att det kan finnas en återfallsrisk.

Även brottstypens karaktär kan tala för att det finns en risk för återfall. Liksom hittills bör fickstölder av mer kvalificerat slag utgöra brott som i sig kan indikera risk för återfall. Detsamma kan gälla narkotikabrottslighet eller annan brottslighet som indikerar yrkesmässig verksamhet, har anknytning till den organiserade brottsligheten eller andra utpräglade kriminella miljöer, eller om brottstypen i övrigt indikerar eller vanligen har karaktären av upprepningsbrott. Så kan exempelvis vara fallet vid förmögenhetsbrott eller ekonomisk brottslighet, eller vid brottslighet som undergräver välfärdssamhället, såsom bidragsbrott. Vidare kan våld i nära relation (jfr NJA 2019 s. 544 p. 14) och brottslighet som är hedersrelaterad utgöra brottstyper av sådan karaktär att det finns en risk för återfall.

Oavsett förekomsten av tidigare lagföringar ska domstolen alltså i varje enskilt fall göra en noggrann prövning av återfallsrisken som skäl för utvisning, där samtliga relevanta förhållanden ska beaktas och vägas samman.

Återfallsrisken ska utgöra ett tyngre vägande skäl för utvisning än hittills och särskilt vid flagranta återfall, exempelvis i våldsbrott eller förmögenhetsbrott. Den som återkommande missbrukar sin rätt att uppehålla sig i Sverige genom att begå brott ska som utgångspunkt ha förverkat den rätten, även om anknytningen hit är stark.

Uppräkningen av de omständigheter som enligt första stycket ska beaktas som skäl för utvisning är inte avsedd att vara uttömmande, men nämnda omständigheter ska ges särskild tyngd vid bedömningen. Även andra omständigheter som kommer fram i det enskilda fallet kan beaktas som skäl för utvisning, såsom ett konstaterat samröre med en kriminell gruppering eller våldsbejakande extremism.

Av första stycket följer vidare att domstolen vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas enligt 8 a kap. 1 § som skäl mot utvisning ska ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige.

Andra stycket är nytt men motsvarar i sak det hittills gällande första stycket. Av stycket följer att det vid bedömningen av utlänningens anknytning till Sverige särskilt ska 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.

Någon ändring är inte avsedd i fråga om vilka omständigheter hänförliga till utlänningens anknytning till Sverige som domstolen särskilt ska beakta som skäl mot utvisning. Uppräkningen av omständigheterna är inte heller avsedd att, liksom hittills, vara uttömmande.

Vid bedömningen enligt andra stycket ska domstolen särskilt beakta i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Utlänningens arbetsförhållanden är, liksom tidigare, viktigt vid bedömningen. Framför allt talar förvärvsarbete för att utlänningen har etablerat sig i Sverige, men också annan sysselsättning såsom studier eller yrkespraktik kan beaktas vid bedömningen. Arbeten av viss omfattning och varaktighet som ger utlänningen förmåga att försörja sig bör typiskt sett tala för en starkare etablering än arbeten som är tillfälliga eller inte ger inkomster nog för att räcka till personens uppehälle. Även om sysselsättningen är av stor betydelse bör även andra omständigheter beaktas. Att utlänningen har ordnade boendeförhållanden kan tala för en etablering i samhället, medan det motsatta gäller beträffande den som saknar fast bostad. I vilken mån utlänningen behärskar svenska språket bör också vägas in i bedömningen. En utlänning som har vistats en längre period i Sverige men ändå inte behärskar språket får i allmänhet anses svagt etablerad i det avseendet. Likaså ska beaktas hur utlänningen har inrättat sig i samhället i övrigt. Den som ägnar sig åt upprepade kriminaliteter eller annars lever utanför det reguljära samhället bör inte betraktas som etablerad. Detsamma gäller en utlänning som tidigare har levt ett välordnat liv men som därefter ägnat sig åt upprepade kriminaliteter eller annars lever utanför det reguljära samhället. Vissa brottstyper kan också i sig tyda på en bristande anpassning till svenska normer och förhållanden. Inte minst gäller detta hedersrelaterad brottslighet. Vidare kan kvarvarande band till hemlandet dels tyda på en svag etablering i Sverige, dels medföra att det finns en anknytning till hemlandet som kan underlätta en återetablering.

Även utlänningens vistelsetid i Sverige bör beaktas inom ramen för domstolens bedömning av utlänningens etablering i det svenska samhället. Vistelsetiden bör då vägas samman och samverka med de övriga omständigheter som kan ha betydelse för utlänningens etable-

ring. Bedömningen av en utlännings anknytning till det svenska samhället ska, liksom tidigare, inte utgå från ett allmänt antagande om att banden till samhället blir starkare över tid. Det kan mycket väl vara så att en person som har varit bosatt i landet i flera år inte har etablerat sig i det svenska samhället. Avgörande vikt ska läggas vid de faktiska band som uppkommit under utlänningsens vistelse-tid i landet. Under vilken period i livet som utlänningsen vistats här kan också vara relevant. Vistelsetiden har normalt sett större betydelse när det gäller en person som kommit hit i barndomen än för den som har vistats här under en senare period i livet, och som således växt upp och levt en stor del av sitt liv i ett annat land. Vid vilken ålder som utlänningsen kom till Sverige kan alltså ha betydelse vid bedömningen (se vidare nedan).

Ytterligare ett förhållande som kan ha betydelse är på vilken grund utlänningsen vistas i landet och om utlänningsen befinner sig här lagligt. En vistelse som skett olovligt medför inte ett skydd mot utvisning (se vidare nedan).

Bedömningen av utlänningsens etablering i Sverige kan inte avgöras genom att titta på enskildheter, utan måste bygga på en sammanvägd bedömning – i det enskilda fallet – av samtliga relevanta omständigheter rörande utlänningsens situation.

Av andra stycket följer vidare att domstolen, om utlänningsen har barn i Sverige, särskilt ska beakta barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningsen utvisades. Det är viktigt att domstolen i varje enskilt fall noggrant utreder, prövar och motiverar barnets rättigheter och intressen i de avseenden som bestämmelsen anger. Denna prövning kan landa i att barnets relation till utlänningsen utgör ett starkt skäl mot utvisning. Prövningen kan också mynna ut i den motsatta slutsatsen, exempelvis när kontakten med barnet har varit bristfällig, om brottet har riktats mot barnet eller om utvisning av föräldern av annan anledning inte kan anses stå i strid med barnets bästa.

Enligt andra stycket ska även utlänningsens övriga familjeförhållanden särskilt beaktas. Med familj avses – liksom tidigare – främst make/maka eller sambo samt egna minderåriga barn eller, om utlänningsen själv är underårig, hans eller hennes föräldrar. I ett fall där det finns risk för fortsatt brottslighet riktad mot utlänningsens familj bör familjebanden i många fall inte tillmätas någon särskild

betydelse för frågan om utvisning. Hänsyn till personer i utlänningens familj kan alltså innebära att en utvisning är proportionerlig, exempelvis när brottet har riktats mot utlänningens partner.

Barnets bästa ska även beaktas i de fall det är ett barn som är föremål för utvisning. Denna prövning kan landa i att det finns starka skäl mot utvisning. Liksom hittills bör det exempelvis inte komma i fråga att utvisa den som är under 18 år och har båda sina föräldrar i Sverige. Prövningen kan också landa i den motsatta slutsatsen, exempelvis om utlänningen endast har svag anknytning till Sverige eller om utlänningen har en förälder eller annan nära släkting i hemlandet.

De särskilda omständigheter, hänförliga till utlänningens anknytning till Sverige, som domstolen enligt andra stycket ska beakta som skäl mot utvisning har alltså inte ändrats. Till följd av den ändrade lydelsen av 8 a kap. 1 § första stycket ska avvägningen av skälen för och emot utvisning emellertid ske på en nivå som innebär att inte mer hänsyn ska tas till skälen som talar emot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden. Detta medför i de flesta fall en strängare anknytningsbedömning än hittills. Vid bedömningen måste beaktas hur dessa åtaganden i enskilda fall har tolkats i vägledande avgöranden av nationella och internationella domstolar (se avsnitt 3.4–3.6).

Av Sveriges internationella åtaganden i detta avseende kan särskilt framhållas att garantera rätten till respekt för privat- och familjelivet (se artikel 8 i Europakonventionen, artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 16 i barnkonventionen). De rättigheter som garanteras i rättighetsstadgan respektive barnkonventionen i detta avseende motsvarar dem som avses i artikel 8 i Europakonventionen, och ska därmed ges samma innebörd och räckvidd som i konventionen.

Om utlänningen har familj i Sverige eller har etablerat sig här utgör ett beslut om utvisning ett ingrepp i utlänningens och övriga familjemedlemmars privat- eller familjeliv (se Europadomstolens dom *Üner mot Nederländerna*, nr 46410/99, den 18 oktober 2006, p. 59). Utvisning får dock ske såvida ingreppet i privat- eller familjelivet är motiverat för att, i dessa fall framför allt, upprätthålla den allmänna säkerheten eller förebygga oordning eller brott. Ingreppet ska vidare vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av dessa intressen. 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 förhållande till det legitima ändamål som eftersträvas.

Europadomstolen har i ett stort antal mål tagit ställning till frågan om utvisning på grund av brott kan innefatta en kränkning av rätten till respekt för privat- och familjelivet. För det första görs skillnad på utlänningar som har tillstånd att vistas i landet och utlänningar som saknar sådant tillstånd. Utvisning av en utlänning vars vistelse i landet är olovlig kan endast under exceptionella omständigheter anses strida mot rätten till respekt för privat- eller familjelivet (se t.ex. *Butt mot Norge*, nr 47017/09, dom den 4 december 2012 och *Alleleh m.fl. mot Norge*, nr 569/20, dom den 23 juni 2022). I linje med detta gäller vid tillämpning av 8 a kap. 1 och 2 §§, liksom hittills, att en vistelse som skett olovligen inte medför ett skydd mot utvisning.

Av Europadomstolens praxis framgår vidare vilka kriterier som ska beaktas vid bedömningen av om det är proportionerligt att utvisa en utlänning – som har rätt att vistas i Sverige och som utövar privat- eller familjeliv här – på grund av brott. För att avgöra om en utvisning är proportionerlig väger Europadomstolen framför allt brottets art och svårighetsgrad mot utlänningens vistelsetid i landet, dennes familjerelationer, familjens möjligheter att leva tillsammans i ett annat land, den tid som förflutit sedan brottet begicks och utlänningens uppförande under den perioden, berörda personers medborgarskap, eventuella barns intressen och välfärd samt hur fasta de sociala och kulturella banden och familjebanden är med vistelselandet och destinationslandet (se bl.a. *Boultif mot Schweiz*, nr 54273/00, dom den 2 augusti 2001 p. 47–48, *Üner mot Nederländerna*, p. 57–58, *Maslov mot Österrike*, nr 1638/03, dom den 23 juni 2008 p. 54–60 och *A.A. mot Förenade kungariket*, nr 8000/08, dom den 20 september 2011 p. 56–58). Kriterierna motsvarar i huvudsak bedömningsgrunderna enligt 8 a kap. 2 §.

När det har varit fråga om ett grovt brott eller upprepad brottslighet av relativt allvarligt slag har Europadomstolen många gånger funnit att utvisningen varit proportionerlig och därmed försvarlig enligt artikel 8, även om utlänningen haft barn i landet och vistelsetiden varit lång. Som lång vistelsetid i landet beaktar Europadomstolen vanligen tidsrymder om 15–20 år som relevant (se SvJT 2021 s. 894). Mål där utvisning har bedömts proportionerlig, trots en

mycket stark anknytning till landet, har exempelvis avsett dråp och grov misshandel, väpnat rån, grovt narkotikabrott, grov kvinnofridskränkning och våldtäkt samt vid upprepad brottslighet, bland annat i form av bedrägerier eller fall av våld i nära relation. I flertalet av dessa fall har domstolen – mot bakgrund av utlänningens starka anknytning till landet – även fäst avseende vid att utvisningen varit tidsbegränsad (se bl.a. rättsfallen *Üner mot Nederländerna*, *Onur mot Förenade kungariket*, nr 27319/07, dom den 17 februari 2009, *Husseini mot Sverige*, nr 10611/09, dom den 13 oktober 2011, *M.E. mot Danmark*, nr 58363/10, dom den 8 juli 2014, *Palanci mot Schweiz*, nr 2607/08, dom den 25 mars 2014, *Sarközi och Mabran mot Österrike*, nr 27945/10, dom den 2 april 2015 och *Savuran mot Danmark*, nr 3645/23, dom den 12 november 2024).

I andra fall har vid denna typ av allvarlig brottslighet en avvägning med ledning av proportionalitetsprincipen utfallit till den enskildes förmån, och särskilt om utlänningen haft barn i landet och utvisningen förenats med ett permanent återreseförbud. Sådan var situationen bland annat i *Amrollahi mot Danmark* (nr 56811/00, dom den 11 juli 2002) som avsåg narkotikabrottslighet med ett straffvärde om fängelse i tre år, och i *Yilmaz mot Tyskland* (nr 52853/99, dom den 17 april 2023) som avsåg upprepad brottslighet innefattandes bland annat grov misshandel och rån med ett samlat straffvärde om fängelse i tre år. (Se även SOU 2021:61 s. 89 f. och Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* (2023), s. 508 ff. med där gjorda rättsfallshänvisningar).

I flera av de mål där Europadomstolen prövat om en utvisning på grund av brott varit förenlig med artikel 8 har utlänningen lagligen vistats i uppehållslandet sedan barndomen eller rentav fötts där. Domstolen har därvid uttalat att artikel 8 inte innefattar något absolut skydd mot utvisning för någon kategori av utlänningar, men att det under sådana omständigheter krävs mycket starka skäl för att rättfärdiga en utvisning. Sådana skäl fanns bland annat i *Kaya mot Tyskland* (nr 31753/02, dom den 28 juni 2007) som avsåg människohandel, viss våldsbrottslighet och narkotikabrott med en påföljd om fängelse i tre år och fyra månader. Sådana skäl fanns också i *Levakovic mot Danmark* (nr 7841/14, dom den 23 oktober 2018), som avsåg upprepade rånbrott vilka föranlett långa fängelsestraff och ett permanent återreseförbud.

Att det krävs mycket starka skäl för utvisning i dessa fall gäller än tydligare om utlänningen begick brottet när denne var underårig, och i synnerhet om denne också är underårig vid utvisningsbeslutet. Typen av brottslighet har vidare betydelse för om kravet på mycket starka skäl ska anses uppfyllt. Om brottsligheten inneburit allvarlig våldsutövning (såsom vid våldtäkt, grov misshandel, rån eller mord) eller upprepad våldsutövning kan en utvisning rättfärdigas trots att brottsligheten begåtts av en underårig, medan det motsatta kan vara fallet om brottsligheten inte innefattat våldsutövning (se *Maslov mot Österrike* p. 81 och p. 84–85 med där gjorda rättsfallshänvisningar).

Europadomstolen har vidare framhållit att särskild hänsyn måste tas vid intresseavvägningen om den som ska utvisas lider av allvarlig psykisk ohälsa (se bl.a. *Savran mot Danmark* p. 184).

Om allmän domstol vidtar en noggrann avvägning mellan berörda intressen med tillämpning av de bedömningskriterier som följer av Europadomstolens praxis, måste det krävas starka skäl för att Europadomstolen ska ersätta domstolens bedömning med sin egen. Sådana skäl bör enligt Europadomstolen inte anses föreligga när den nationella domstolens slutsatser grundar sig på en allsidig omsorgsfull bedömning och slutsatserna varken framstår som godtyckliga eller uppenbart orimliga (se Europadomstolens *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights, Immigration*, särskilt avsnitt III D, Article 8).

Liksom hittills ska allmän domstol först ta ställning till om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot för att utvisning ska ske. Därefter ska domstolen bedöma hur långt återreseförbud beslutet ska förenas med (se 8 a kap. 11 §). Enligt Europadomstolen är det av väsentlig betydelse hur långt återreseförbud som beslutet om utvisning förenas med. Om domstolen vid en sammantagen bedömning kommit fram till att skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot – trots att skälen som talar emot ändå har en betydande styrka – bör detta ofta påverka återreseförbudets längd i mildrande riktning. På så sätt kan en annars sträng bedömning ändå anses proportionerlig.

Paragrafen innebär alltså att domstolen som skäl för utvisning ska ta hänsyn till brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet, och som skäl mot utvisning ska ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige. Brottslighetens

straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet ska tala för utvisning i större utsträckning än hittills. Det skydd mot utvisning som en utlännings anknytning till Sverige kan ge ska enbart förbehållas de fall då utlännen har etablerat sig väl i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. Utvisning ska ske i samtliga fall där åtgärden bedöms vara proportionerlig i förhållande till Sveriges internationella åtaganden. Detta får till följd att det i de flesta fall lär bli fråga om en stramare anknytningsbedömning än hittills.

Mot bakgrund av det ovan anförda bör utvisning i de allra flesta fall kunna ske om utlännen vistas olovligen eller endast tillfälligt i Sverige. Utvisning bör vidare kunna ske om utlännen i övrigt bedöms ha en obetydlig eller svag anknytning till Sverige, så vida påföljden är strängare än böter (8 a kap. 1 §). Så kan exempelvis vara fallet om en utlänning med sådan anknytning döms för ett fall av grovt rattfylleri, bedrägeri, stöld, olaga hot eller misshandel till en icke frihetsberövande påföljd eller fängelse i någon månad. Om det i ett sådant fall även finns skäl som talar för utvisning på grund av risken för återfall eller brottets karaktär, är skälen för utvisning än starkare.

Om utlännen har en något starkare koppling till Sverige, exempelvis genom ordnade bostadsförhållanden, arbete eller studier eller har levt i landet viss längre period men trots det har en svag etablering i samhället, bör utvisning kunna ske redan vid straffvärdet om några månaders fängelse oberoende av återfallsrisk. Så kan exempelvis vara fallet om en utlänning med sådan anknytning döms för ett fall av narkotikabrott, misshandel eller förmögenhetsbrott till en icke frihetsberövande påföljd eller fängelse i några månader. Utlänningens etablering kan bedömas som obetydlig eller svag bland annat om personen ägnar sig åt upprepad kriminalitet eller i övrigt lever utanför det reguljära samhället, saknar egen familj i landet eller endast har mer sporadisk kontakt med familjen. Om det i ett sådant fall även finns skäl som talar för utvisning på grund av risken för återfall eller brottets karaktär, är skälen för utvisning än starkare.

Om utlännen har en starkare anknytning till Sverige, exempelvis genom familj i landet eller viss etablering i samhället, bör utvisning – beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – i allmänhet kunna ske vid straffvärden som överstiger några månaders

fängelse. Detta gäller inte minst om brottsligheten begås inom ramen för eller i samröre med kriminella grupperingar, eller i ett led för att finansiera sådan verksamhet. Om det i ett sådant fall även finns skäl som talar för utvisning på grund av risken för återfall eller brottets karaktär, är skälen för utvisning än starkare.

Om utlänningen har en stark eller mycket stark anknytning till Sverige, exempelvis genom familj eller en längre vistelsetid och etablering i övrigt, bör utvisning – beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – kunna ske vid upprepad eller allvarlig brottslighet, såsom vålds- och sexualbrott, narkotika- och vapenbrott eller allvarligare fall av förmögenhetsbrott och ekonomiska brott.

Om utlänningen har en synnerligen stark anknytning till Sverige, exempelvis genom egna minderåriga barn, mycket lång vistelsetid och etablering i övrigt i landet eller om utlänningen kom hit i barn- domen eller rentav föddes här, bör utvisning – beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – kunna ske vid mycket allvarlig brottslighet, och vid upprepad allvarlig brottslighet. Detta gäller inte minst om brottsligheten begås inom ramen för eller i samröre med kriminella grupperingar, eller i ett led för att finansiera sådan verksamhet.

Särskilda förutsättningar för utvisning

Flyktingar och vissa andra skyddsbehövande

4 §

En utlänning som är flykting och som behöver en fristad i Sverige *ska* 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 *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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utvisning av flyktingar och vissa andra skyddsbehövande.

Liksom hittills ska domstolen utgå från att utlänningen är flykting när det av yttrande från Migrationsverket eller i övrigt kommer fram att utlänningen är flykting enligt 4 kap. 1 §. Dessutom krävs, liksom hittills, att utlänningen har behov av fristad i Sverige. En utlänning som är flykting men som har fått behovet av fristad tillgodosett i ett annat land, exempelvis genom att ha beviljats flyktingstatusförklaring i ett annat EU-land, omfattas inte av bestämmelsen (se avsnitt 3.6.5). Övervägandena finns i avsnitt 6.6.1.

Före bestämmelsen införs en rubrik som omfattar 8 a kap. 4–7 §§ och som markerar de särskilda förutsättningarna för utvisning jämfört med kapitlets allmänna förutsättningar för utvisning som framgår av 1 och 2 §§. För att markera detta lagtekniskt ges rubriken som avser 4 § en lägre rubriknivå än den hittillsvarande (jfr även rubrikerna för 5–7 §§).

Första stycket ändras på så vis att det framgår att utvisning ska, i stället för får, ske om de särskilda förutsättningarna enligt bestämmelsen är uppfyllda. Ändringen korresponderar med motsvarande ändring av 8 a kap. 1 §. Vidare krävs, liksom hittills, att de allmänna förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1 och 2 §§ är uppfyllda för att utvisning ska kunna ske (jfr prop. 2021/22:224 s. 128).

För att utvisning ska kunna ske enligt första stycket 1 krävs att utlänningen dels har begått ett brott som i sig kan betraktas som synnerligen grovt, dels utgör en samhällsfara. Allvarsgraden kan inte uppnås genom en sammanvägning av flera separata brott, varav inget i sig självt är att betrakta som synnerligen allvarligt. Utlänningen måste alltså ha gjort sig skyldig till ett enskilt brott som är att betrakta som synnerligen grovt, för att utvisning ska kunna ske.

En helhetsbedömning ska göras vid bedömningen av om en viss gärning utgör ett synnerligen grovt brott. Vid denna bedömning ska inte bara brottsrubriceringen och brottets straffvärde beaktas. Det ska röra sig om ett brott som har exceptionellt hög allvarsgrad och som allvarligt undergräver det berörda samhällets rättsordning. Vid bedömningen av denna allvarsgrad ska hänsyn tas till såväl den föreskrivna som den utdömda påföljden, brottets natur, eventuella försvårande eller förmildrande omständigheter, om brottet begåtts med uppsåt samt arten och omfattningen av de skador som brottet orsakat. (Se EU-domstolens domar den 6 juli 2023 i mål C-8/22,

p. 27–42, mål C-402/22, p. 22–48 och C-663/21 p. 28–31 samt MIG 2025:3).

Gränsen för vad som utgör ett synnerligen grovt brott har i svensk praxis ansetts gå vid brott för vilket utlänningen har dömts till ett flerårigt fängelsestraff. I NJA 1991 s. 203 bedömdes försök till dråp med en påföljd om fängelse i två år och sex månader, varvid utvisningsmen hade beaktats, utgöra ett synnerligen grovt brott. I MIG 2021:9 bedömdes en våldtäkt av normalgraden med en utdömd påföljd om fängelse i två år och åtta månader utgöra ett synnerligen grovt brott. I MIG 2025:3 bedömdes ett grovt vapenbrott, bestående i innehav av ett avsågat hagelgevär i bostaden, utgöra ett synnerligen grovt brott. Brott som omfattas av definitionen för synnerligen grovt brott får i allmänhet anses vara grova vålds- och sexualbrott, såsom exempelvis mord, dråp, våldtäkt och grov miss-handel samt grovt narkotikabrott och grovt vapenbrott. Även andra brott med högt straffvärde som allvarligt undergräver samhällets rättsordning, såsom terrorism eller bedrivs inom ramen för organiserad brottslighet, bör kunna omfattas av definitionen för synnerligen grovt brott.

För att utvisning ska kunna ske enligt punkten 1 krävs vidare att det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna kvar i Sverige. Vid en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet ska därmed fastställas att utlänningen utgör en samhällsfara. Det krävs att utlänningen utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse för att utvisning ska ske. Det räcker inte att vid denna bedömning endast utgå från det synnerligen allvarliga brott som utlänningen har dömts för (se EU-domstolens domar den 6 juli 2023 i mål C-8/22 p. 43–65 och p. 71 samt C-402/22 p. 56).

Första stycket 2 ändras språkligt genom att begreppet ”rikets säkerhet” byts ut mot ”Sveriges säkerhet”. Begreppet har samma innebörd som tidigare.

Alternativt skyddsbehövande

5 §

En utlänning som har status som alternativt skyddsbehövande och som behöver en fristad i Sverige ska utvisas enligt 1 § endast om

- 1. utlänningen har begått ett grovt brott, eller*
- 2. det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet.*

Paragrafen, som är ny, ersätter den tidigare bestämmelsen om utvisning av den som kom till Sverige som ung, som upphävs. Paragrafen innehåller särskilda förutsättningar för utvisning av den som har status som alternativt skyddsbehövande. Före paragrafen infördes därför rubriken Alternativt skyddsbehövande på samma rubriknivå som rubriken närmast före 8 a kap. 4, 6 och 7 §§. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

Vid utvisning på grund av brott gäller alltid de allmänna förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1 och 2 §§. Om de allmänna förutsättningarna är uppfyllda krävs vidare att de särskilda förutsättningarna för aktuell personkategori är uppfyllda.

Bestämmelsen är tillämplig om utlänningen har beviljats status som alternativt skyddsbehövande (se 4 kap. 3 a §). Bestämmelsen korresponderar med grunderna för uteslutande av sådan statusförklaring (4 kap. 2 c §. Jfr artikel 17 och 19.1 b i skyddsgrundsförordningen).

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs dessutom att utlänningen har behov av fristad i Sverige (jfr 8 a kap. 4 §). Om utlänningen har beviljats status som alternativt skyddsbehövande i Sverige får hen som utgångspunkt anses ha behov av fristad i Sverige. En utlänning som har beviljats status som alternativt skyddsbehövande i ett annat EU-land torde som utgångspunkt dock inte ha behov av fristad i Sverige, utan kan få behovet tillgodosett i det andra landet (jfr EU-domstolens domar den 18 juni 2024 i mål C-753/22 och C-352/22).

Av bestämmelsen framgår vidare att utvisning ska ske, om de särskilda förutsättningarna för utvisning är uppfyllda. Bestämmelsens obligatoriska utformning korresponderar därmed med lydelsen av 8 a kap. 1 §.

Vidare framgår att minst en av tre förutsättningar som framgår av bestämmelsens punktlista ska vara uppfylld.

Utvisning kan enligt *punkten 1* ske om utlänningen har begått ett grovt brott. Bestämmelsen är tillämplig endast om utlänningen har begått ett enskilt brott som är att betrakta som grovt. Det är inte tillräckligt att brottsligheten sammantaget framstår som grov, om inte ett enskilt brott också når upp till den nivån. Bestämmelsen motsvarar därmed vad som krävs vid återkallelse av alternativ skyddsstatusförklaring samt vid utvisning av flyktingar på grund av ett synnerligen grovt brott (se MIG 2020:16 och EU-domstolens dom den 6 juli 2023 i mål C-8/22 p. 40 och 42).

Begreppet ”ett grovt brott” ska ges den innebörd som det motsvarande begreppet ”ett allvarligt brott” har i unionsrätten (se artikel 17.1 b i skyddsgrundsförordningen samt motsvarande begrepp i utlänningslagens bestämmelser om uteslutande av skyddsstatus). Kvalifikationen ”ett allvarligt brott” kan omfatta ett stort spektrum av brott av varierande svårighetsgrad. Den påföljd som föreskrivs i medlemsstatens straffrättsliga lagstiftning är ett särskilt viktigt kriterium vid bedömningen av svårighetsgraden av ett brott som motiverar undantag från subsidiärt skydd. Det krävs dock en fullständig prövning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet för att bedöma om brottet utgör ”ett allvarligt brott”. Vid denna helhetsbedömning bör bland annat gärningens art, den uppkomna skadan, under vilka former åtgärder vidtas för att beivra brottet och påföljdens art kunna beaktas (se EU-domstolens dom den 13 september 2018 i mål C-369/17, p. 43–58 och MIG 2020:16).

Den nedersta nivån för ett grovt brott enligt bestämmelsen torde motsvara ett mindre allvarligt brott än det som motsvarar miniminivån för ett synnerligen grovt brott, och som krävs för utvisning av flyktingar (se EU-domstolens dom den 6 juli 2023 i mål C-402/22 p. 35). Gränsen för vad som utgör ett synnerligen grovt brott har i svensk praxis ansetts gå vid brott för vilket utlänningen har dömts till ett flerårigt fängelsestraff (se vidare författningskommentaren till 8 a kap. 4 §).

Ett brott som innefattar ett allvarligt angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, eller när det annars utgjort en påtaglig integritetskränkning, torde ofta kunna utgöra ett grovt brott i bestämmelsens mening. Detta bör i synnerhet kunna gälla om angreppet har varit oprovocerat, innefattat tvång, utövats i en nära relation eller riktat sig mot någon som befinner sig i en skyddslös ställning, såsom en äldre person eller ett barn. Även brott med ett relativt

högt straffvärde som har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse bör i flertalet fall kunna vara sådant att brottet är att bedöma som grovt i bestämmelsens mening. Viss jämförelse torde även kunna ske med vad som utgör ett icke-politiskt grovt brott som skäl för uteslutning av flyktingsstatus enligt 4 kap. 2 b § första stycket 2. (Jfr MIG 2019:10, MIG 2020:16 samt MIG 2011:4. Jfr även EU-domstolens dom den 22 maj 2012 i mål C-348/09, p. 28).

Vid bedömningen av brottets svårighetsgrad ska en fullständig prövning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet göras. Med beaktande av de ovan framförda riktmärkena är det upp till rättstillämpningen att med ledning av internationell och nationell praxis, bedöma vad som utgör ”ett grovt brott” i bestämmelsens mening.

Bestämmelsen är tillämplig när det grova brottet har begåtts av utlänningen före ankomsten till Sverige eller efter ankomsten hit (jfr artikel 17.1 b i skyddsgrundsförordningen). Brottet kan, men behöver alltså inte, ha begåtts i Sverige för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Om svensk domstol är behörig att pröva brott som begåtts utomlands och personen har status som alternativt skyddsbehövande, kan bestämmelsen alltså aktualiseras.

Utvisning kan enligt *punkten 2* ske om det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet (jfr artikel 17.1 d i skyddsgrundsförordningen). Bestämmelsen, som bygger på unionsrätten, bör tolkas i ljuset av densamma och ges en enhetlig innebörd. Vid bedömningen ska en fullständig prövning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet göras.

Så länge EU-domstolen inte har uttalat annat torde vägledning kring innebörden av begreppet ”fara för samhället” kunna hämtas från det likartade unionsrättsliga begreppet ”samhällsfara” (se EU-domstolens domar i mål C-8/22 p. 37 och C-402/22 p. 56). Det krävs därvid att utlänningen utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse för att utvisning ska få ske med hänsyn till samhällsfara.

Till skillnad mot bestämmelsen om utvisning på grund av ett grovt brott enligt *punkten 1*, utgör domstolens prövning enligt *punkten 2* en framåtsyftande hotbedömning där samtliga omständigheter som kommit fram ska beaktas. Bestämmelsen kan exempelvis aktualiseras om utlänningen som står åtalad för ett grovt

brott frikänns från detta men döms för mindre allvarlig brottslighet till en påföljd strängare än böter – så vida utlänningen genom sitt agerande ändå kan anses utgöra den typ av samhällsfara som avses i bestämmelsen.

Utvisning kan också ske enligt punkten 2 om det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för Sveriges säkerhet (jfr begreppet ”fara för nationella säkerheten” i artikel 17.1 d skyddsgrundsförordningen). I likhet med ovan torde dock krävas att utlänningen utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot med hänsyn till Sveriges säkerhet. Potentiell fara kan även omfattas (se EU-domstolens dom den 27 februari 2025 i mål C-454/23 p. 49–52). I begreppet ”Sveriges säkerhet” omfattas aktiviteter som kan hota statens funktion, dess institutioner och politiska strukturer (jfr 8 a kap. 4 § första stycket 2).

Begreppet ”allvarliga skäl att anta” är unionsrättsligt och torde innebära att det krävs välgrundade och verkliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller för Sveriges säkerhet.

Vid utvisning på grund av brott gäller, som tidigare nämnts, alltid de allmänna förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1 och 2 §§. Den grundläggande förutsättningen enligt 1 §, dvs. en påföljd strängare än böter, får självständig betydelse främst vid tillämpning av punkten 2 i bestämmelsen, eftersom den inte uppställer något särskilt krav på brottets svårhet.

EES-medborgare och vissa andra utlänningar

6 §

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare ska utvisas enligt 1 § endast om det sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Det som sägs i 8 kap. 12–14 §§ om utvisning enligt 8 kap. 11 § gäller även vid prövningen av utvisning enligt denna paragraf.

Första och andra styckena gäller även för en utlänning som har beviljats uppehållsstatus i Sverige eller i övrigt utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utvisning av EES-medborgare och vissa andra utlänningar. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.4. Bestämmelsens rubrik ändras till den lägre rubriknivå som även ska

gälla för rubrikerna närmast före 8 a kap. 4, 5 och 7 §§. På så sätt markeras att paragrafen lagtekniskt utgör en av de särskilda förutsättningarna för utvisning.

Första stycket ändras på så vis att det framgår att utvisning ska, i stället för får, ske om de särskilda förutsättningarna enligt bestämmelsen är uppfyllda. Ändringen korresponderar med motsvarande ändring av 8 a kap. 1 §. Vidare krävs, liksom hittills, att de allmänna förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1 och 2 §§ är uppfyllda för att utvisning ska kunna ske.

Varaktigt bosatta

7 §

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige *ska* utvisas enligt 1 § endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. I detta ligger att ekonomiska syften inte får ligga till grund för beslutet.

När en domstol överväger om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt ska utvisas ska den ta hänsyn till hur länge utlänningen har varit bosatt i Sverige, hans eller hennes ålder, följderna av en utvisning för 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utvisning av den som i administrativ ordning beviljats ställning som varaktigt bosatt. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.5. Paragrafens rubrik ändras till den lägre rubriknivå som även ska gälla för rubrikerna närmast före 8 a kap. 4–6 §§. På så sätt markeras att paragrafen lagtekniskt utgör en av de särskilda förutsättningarna för utvisning.

Första stycket ändras på så vis att det framgår att utvisning ska, i stället för får, ske om de särskilda förutsättningarna enligt bestämmelsen är uppfyllda. Ändringen korresponderar med motsvarande ändring av 8 a kap. 1 §. Vidare krävs, liksom hittills, att de allmänna förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1 och 2 §§ är uppfyllda för att utvisning ska kunna ske.

Talan om utvisning och behörig domstol

8 §

Utvisning på grund av brott *prövas efter talan av åklagare* och beslutas av den domstol som handlägger brottmålet.

En åklagare ska framställa ett yrkande om utvisning om brottsligheten är utvisningsgrundande enligt 1 §.

Paragrafen, som delvis är ny, innehåller bestämmelser om talan om utvisning och om vilken domstol som beslutar om utvisning på grund av brott. Till följd av bestämmelsens ändrade innehåll justeras rubriken till att omfatta både talan om utvisning och behörig domstol. Övervägandena finns i avsnitt 8.2–8.4.

Av *första stycket* framgår, vilket är nytt, att utvisning på grund av brott *prövas efter talan av åklagare*. Med åklagare avses i bestämmelsen åklagare enligt 7 kap. rättegångsbalken.

Att utvisning på grund av brott *prövas efter talan av åklagare* innebär dels att åklagaren ges ensam behörighet att initiera och framställa yrkanden om utvisning på grund av brott, dels att talan ska ske i behörig ordning. Åklagaren har som utgångspunkt att framställa yrkandet om utvisning i den instans där talan om ansvar i övrigt ska väckas. Ett yrkande om utvisning ska vidare framställas så snart brottsligheten är utvisningsgrundande (jfr andra stycket), dvs. som utgångspunkt i samband med att åtal väcks i första instans. Av detta följer att om åklagaren har förbisett att framställa ett utvisningsyrkande trots att förutsättningar för ett sådant yrkande fanns, kan ett yrkande därom inte framställas först i överinstans. Det kan dock inte uteslutas att förhållandena i enstaka fall kan ha ändrats efter en underinstans dom så att förutsättningar för utvisning först därefter finns. I ett sådant fall kan åklagaren framställa ett yrkande om utvisning i överinstans i samband med överklagande av en annan del av ansvarsfrågan. Till följd av regleringen i andra stycket är dock utgångspunkten att ett yrkande om utvisning ska framställas i första instans om förutsättningar för ett sådant yrkande där finns.

En följd av att frågan om utvisning *prövas efter talan av åklagare* är att domstolen inte längre kan ta upp frågan om utvisning självmant (*ex officio*). En annan följd är att en målsägande, varken vid enskilt åtal eller genom att biträda ett allmänt åtal, självmant kan initiera frågan om utvisning.

Genom *andra stycket*, som saknar motsvarighet i hittills gällande 8 a kap., införs och regleras en skyldighet för åklagare att framställa yrkanden om utvisning på grund av brott. Av stycket framgår att en åklagare ska framställa ett yrkande om utvisning om brottsligheten är utvisningsgrundande enligt 8 a kap. 1 §. Skyldigheten att framställa ett utvisningsyrkande inträder alltså om brottet eller den samlade brottsligheten, varom åtal väcks, är utvisningsgrundande.

Brottet eller den samlade brottsligheten är utvisningsgrundande om påföljden som döms ut är strängare än böter (jfr 8 a kap. 1 § första stycket). För att bedöma om brottet är utvisningsgrundande ska åklagaren inte göra någon bedömning av om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot. Den bedömningen åligger domstolen. Om åklagaren bedömer att utlänningen kommer att dömas till en strängare påföljd än böter ska åklagaren alltså framställa ett yrkande om utvisning, oaktat den intresseavvägning som domstolen ska iaktta enligt 8 a kap. 1 och 2 §§.

Yrkandet om utvisning ska framställas i behörig ordning i det mål där frågan om utlänningens skuld prövas eller, i förekommande fall, i målet om undanröjande av tidigare utdömd påföljd (se 8 a kap. 1 § första stycket).

Om utlänningen omfattas av någon av de särskilda förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 4–7 §§, ska åklagaren framställa ett yrkande om utvisning endast om brottsligheten också är utvisningsgrundande enligt tillämplig bestämmelse (jfr 8 a kap. 1 § andra stycket). Brottsligheten är utvisningsgrundande i ett sådant fall endast om också de särskilda förutsättningarna för utvisning är uppfyllda för respektive personkategori enligt följande.

- För utvisning av en utlänning som är flykting, eller i övrigt omfattas av flyktingbestämmelsen, krävs enligt 8 a kap. 4 § att 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
 - 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.

- För utvisning av en utlänning som har status som alternativt skyddsbehövande krävs enligt 8 a kap. 5 § att utlänningen har
 - begått ett grovt brott, eller
 - det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet.
- För utvisning av en utlänning som är EES-medborgare, eller som omfattas av bestämmelserna för EES-medborgare, krävs enligt 8 a kap. 6 § att
 - utvisningen sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (8 a kap. 6 § första stycket utlänningslagen), och att
 - utlänningens eget beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse (8 a kap. 6 § andra stycket och 8 kap. 12 §).
 - För utvisning av en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt krävs dessutom att det är särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (8 a kap. 6 § andra stycket och 8 kap. 13 § första stycket).
 - För utvisning av en EES-medborgare som är barn eller som har vistats sammanhängande i Sverige under de tio närmast föregående åren krävs dessutom att beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet (8 a kap. 6 § andra stycket och 8 kap. 13 § andra och tredje styckena).
- För utvisning av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige krävs enligt 8 a kap. 7 § utlänningslagen att utlänningen utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet.

Om åklagaren bedömer att brottsligheten är utvisningsgrundande enligt de allmänna, och i tillämpliga fall de särskilda, förutsättningarna för utvisning ska ett yrkande om utvisning framställas.

Eftersom allmän domstol inte längre ska beakta verkställighets hinder (se hittills gällande 8 a kap. 3 §, som upphävs), ska inte heller åklagaren ta hänsyn till sådana hinder vid bedömningen av om ett yrkande om utvisning ska framställas.

Det finns inte något som hindrar att en utlänning meddelas flera parallella utvisningsbeslut. Skyldigheten att framställa ett yrkande om utvisning enligt andra stycket innebär att åklagaren ska fram-

ställa ett sådant yrkande när brottet eller den samlade brottsligheten är utvisningsgrundande. Detta gäller alltså oaktat om utlänningen i en tidigare process har meddelats ett beslut om utvisning, antingen av domstol eller i administrativ ordning, eller om ett yrkande om utvisning framställts mot utlänningen i en process som pågår parallellt. På motsvarande sätt ska domstolen, om den bedömer att förutsättningarna för utvisning är uppfyllda, besluta om utvisning även om utlänningen tidigare har meddelats ett sådant beslut (jfr 8 a kap. 1 §).

Återreseförbudets längd

11 §

Återreseförbudets längd ska bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. Om detta motsvarar fängelse i mindre än *sex månader* ska återreseförbudet normalt bestämmas till fem år. Motsvarar det fängelse i *sex månader* eller mer men inte *ett år och sex månader* ska återreseförbudet normalt bestämmas till tio år. Vid högre straffvärden ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas.

Som skäl för att *skärpa* återreseförbudets längd får domstolen beakta brottslighetens karaktär och risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet. *Som skäl för att mildra återreseförbudets längd får domstolen* ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till honom eller henne.

Enligt 8 a kap. 10 § ska ett beslut om utvisning på grund av brott innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur återreseförbudets längd ska bestämmas. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.2.

Återreseförbudets längd ska, liksom hittills, bestämmas efter en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet och med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. *Första stycket* ändras på så vis att straffvärdegränserna justeras i skärpande riktning. Om brottslighetens straffvärde motsvarar fängelse i mindre än sex månader, i stället för hittills gällande ett år, ska återreseförbudet normalt bestämmas till fem år. Motsvarar det fängelse i sex månader eller mer men inte ett år och sex månader, i stället för hittills gällande fängelse i ett år men inte mer än två år, ska återreseförbu-

det normalt bestämmas till tio år. Vid högre straffvärden än fängelse i ett år och sex månader, i stället för hittills gällande två år, ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas.

Andra stycket ändras på så sätt att det tydliggörs vilka omständigheter som domstolen får beakta i skärpande respektive mildrande riktning vid bedömning av återreseförbudets längd. Som skäl för att skärpa återreseförbudets längd får domstolen beakta brottslighetens karaktär och risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet. Som skäl för att mildra återreseförbudets längd får domstolen ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till honom eller henne.

Liksom hittills ska förbudstiden, dock med utgångspunkt i den skärpta regleringen enligt första stycket, bestämmas utifrån en helhetsbedömning i det enskilda fallet med beaktande av de omständigheter som nämns i andra stycket. Förbudstiden ska därmed bestämmas utifrån en allsidig och nyanserad bedömning av vad som ligger utlänningen till last, samt stå i proportion till de konsekvenser som förbudet får för utlänningen och dennes familjemedlemmar (se prop. 2021/22:224 s. 132).

Brottslighetens karaktär får beaktas i skärpande riktning när återreseförbudets längd bestäms. Så kan exempelvis vara fallet när brottet har inneburit ett allvarligt angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller annars utgjort en påtaglig integritetskränkning. Detsamma bör gälla när brottet har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse. Begreppet brottslighetens karaktär ska uppfattas på samma sätt som enligt 8 a kap. 2 §.

Även risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet får beaktas i skärpande riktning vid bestämmandet av återreseförbudets längd. Denna omständighet får särskild relevans när risken för återfall i brottslighet utgör ett starkt vägande skäl för utvisning enligt 8 a kap. 2 §. Vid bedömningen av vilken vikt återfallsrisken bör ges vid bestämmandet av återreseförbudets längd är tidigare och aktuell brottslighet av central betydelse. När utvisning sker på grund av risken för återfall kan nämligen straffvärdet för den utvisningsgrundande brottsligheten vara lågt, men brottsligheten sedd över tid kan framstå som allvarlig. I dessa fall kan det finnas anledning att meddela ett längre återrese-

förbud än vad den aktuella brottslighetens straffvärde motiverar enligt första stycket. Exempelvis bör ett beaktande av risken för fortsatt brottslighet kunna innebära att ett tioårigt förbud kommer i fråga om utlänningen har gjort sig skyldig till omfattande eller systematisk stöldbrottslighet även om straffvärdet är lägre än sex månaders fängelse (jfr första stycket). Vid särskilt stötande återfall, exempelvis vid upprepade våldsbrott eller brott mot någons frid eller frihet av viss svårhet, bör även ett återreseförbud utan tidsbegränsning övervägas, trots att straffvärdet ensamt motiverar ett tidsbegränsat förbud.

Utlänningens anknytning får beaktas i mildrande riktning när återreseförbudets längd bestäms. Anknytningen ska bedömas på samma sätt som enligt 8 a kap 2 §, vilket i flertalet fall lär innebära en stramare bedömning av utlänningens anknytning än hittills (se författningskommentaren till 2 §). Det är främst när utvisningen innebär ett mer beaktansvärt men för den enskilde eller dennes familj som det finns anledning att välja ett kortare förbud. I detta innefattas att ta hänsyn till barnets bästa om ett barn berörs av åtgärden eller om det är ett barn som ska utvisas. Ju allvarligare brottsligheten eller risken för fortsatt brottslighet är desto mer krävs det i fråga om anknytning för att återreseförbudet ska kortas ned. Om domstolens prövning aktualiserar en tillämpning av Sveriges internationella åtaganden, såsom kraven enligt artikel 8 i Europakonventionen, är det av yttersta vikt att utlänningens anknytning till Sverige i det enskilda fallet beaktas när återreseförbudets längd bestäms. Enligt Europadomstolens praxis är förbudets längd ofta av avgörande betydelse för att en annars sträng bedömning ändå ska anses proportionerlig (se bl.a. rättsfallen *Savran mot Danmark* p. 182 och p. 199, *Maslov mot Österrike* p. 98–99, *Azerkane mot Nederländerna*, p. 82–83 och *Sarac mot Danmark*, nr 19866/21, dom den 9 april 2024 p. 33–38). Om utlänningen har en synnerligen stark anknytning till Sverige, exempelvis genom att utlänningen kom hit i barndomen eller föddes här, har vistats lång tid och etablerat sig i Sverige eller har egen familj här, bör det beaktansvärda men som utvisningsbeslutet kan innebära för utlänningen ofta få påverkan på återreseförbudets längd i mildrande riktning.

Med andra särskilda omständigheter hänförliga till utlänningen avses, liksom hittills, sådana omständigheter som är kopplade till utlänningens person och som – vid sidan av utlänningens anknyt-

ning till Sverige – skäligen bör beaktas i mildrande riktning vid bestämmande av återreseförbudets längd. Bedömningen av om det finns sådana omständigheter som avses i bestämmelsen ska, liksom hittills, vara restriktiv. Förhållandet att utlänningen är underårig eller har starka band till en annan Schengenstat som han eller hon genom utvisningen utestängs från är typexempel på sådana särskilda omständigheter som avses.

Om omständigheterna är sådana att återreseförbudets längd ska bestämmas på ett annat sätt än vad som anges i första stycket, bör längden på återreseförbudet, liksom hittills, normalt bestämmas till någon av de nivåer som anges i det stycket, dvs. fem år, tio år eller ett varaktigt förbud. I vissa fall bör dock ett återreseförbud kunna bestämmas till en nivå som ligger strax under eller över dessa nivåer. Om exempelvis straffvärdet eller risken för återfall starkt talar för ett tioårigt återreseförbud, men anknytningen till Sverige är sådan att utvisningen innebär ett men som bör beaktas i viss mån, kan det vara proportionerligt att bestämma återreseförbudet till exempelvis åtta eller nio år, i stället för fem år (jfr NJA 2024 s. 117).

Paragrafen innebär dels att varaktiga och längre tidsbegränsade återreseförbud kan användas vid lägre straffvärden än i dag, dels att det i samtliga fall ska göras en nyanserad och allsidig bedömning av relevanta omständigheter när återreseförbudets längd bestäms så att utvisningsbeslutet i sin helhet utgör en proportionerlig rättsverkan av brott.

Uppehålls- och arbetstillstånd, verkställighet och upphävande av utvisningsbeslut

14 §

En utlännings uppehållstillstånd och arbetstillstånd upphör att gälla

1. när ett beslut om att utlänningen ska utvisas enligt detta kapitel får laga kraft, eller

2. när utlänningen avgett nöjdförklaring enligt 15 kap. 1 § avseende ett sådant beslut och åklagaren medgett att verkställighet får ske.

Bestämmelser om *verkställighet och uppehållstillstånd* för den som har utvisats enligt detta kapitel finns i 12 kap. Där finns också regler om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut.

Paragrafen, som delvis är ny, reglerar vissa följder av ett beslut om utvisning på grund av brott. Rubriken justeras till följd av ändringarna i bestämmelsen. Övervägandena finns i avsnitt 7.3, 9.1 och 9.2.

Första stycket, som är nytt, reglerar vad som gäller i fråga om utlänningens tidigare beviljade uppehålls- och arbetstillstånd vid ett beslut om utvisning på grund av brott. Av stycket framgår att en utlännings uppehållstillstånd och arbetstillstånd upphör att gälla när ett beslut om att utlänningen ska utvisas på grund av brott får laga kraft, eller när utlänningen avgett nöjdförklaring enligt 15 kap. 1 § avseende ett sådant beslut och åklagaren medgett att verkställighet får ske. Alla typer av redan beviljade uppehållstillstånd, arbetstillstånd och kombinerade uppehålls- och arbetstillstånd omfattas av bestämmelsen. Det saknar betydelse på vilken grund tillståndet har beviljats och för vilken tid det gäller eller om det är permanent.

Av *punkten 1* följer att en utlännings uppehållstillstånd och arbetstillstånd upphör att gälla när ett beslut om att utlänningen ska utvisas på grund av brott får laga kraft. Med laga kraft avses att rättegångsbalkens tidsfrister för överklagande har löpt ut, varvid ordinära rättsmedel för att angripa beslutet har uttömts. Vid den tidpunkten står det klart att utvisningsbeslutet står fast.

En utlänning kan emellertid avge nöjdförklaring i frågan om utvisning före det att beslutet fått laga kraft (15 kap. 1 §). Efter en nöjdförklaring får utvisningsbeslutet verkställas om åklagaren medger det (se 12 kap. 8 §). Vid den tidpunkten står beslutet om utvisning fast varvid utlänningen – när förutsättningar för verkställighet finns – ska avlägsnas från Sverige. Av *punkten 2* följer därmed att en utlännings uppehållstillstånd och arbetstillstånd upphör att gälla när utlänningen avgett nöjdförklaring enligt 15 kap. 1 § avseende ett beslut om utvisning på grund av brott och åklagaren medgett att verkställighet får ske (jfr 2 kap. 7 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar samt prop. 2021/22:131 s. 97 och s. 232 f.).

Andra stycket innehåller en upplysningsbestämmelse som i stora delar motsvarar bestämmelsens hittillsvarande första stycke. Till följd av att frågan om hinder mot verkställighet framöver endast ska beaktas i samband med verkställighet (jfr hittills gällande 8 a kap. 3 §) införs en upplysning om att bestämmelser om verkställighet för den som har utvisats på grund av brott finns i 12 kap.

12 kap. Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

Åtgärder vid hinder mot verkställighet

17 §

Om en annan myndighet än Migrationsverket ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och denna myndighet finner att den inte kan verkställa beslutet eller att den behöver ytterligare besked, ska myndigheten underrätta Migrationsverket. Detsamma gäller om utlänningen hos myndigheten åberopar att det finns sådana hinder som avses i 1, 2 eller 3 § mot verkställigheten eller det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder.

Migrationsverket ska i sådana fall ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder.

Om en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas ska Migrationsverket beakta om utlänningen på grund av bestämmelserna i detta kapitel inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs.

Om en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott av en EES-medborgare eller en sådan medborgares familjemedlem ska verkställas mer än två år efter det att avgörandet meddelades, ska Polismyndigheten innan beslutet verkställs utreda om de omständigheter som låg till grund för beslutet har ändrats. Om det vid utredningen kommer fram att omständigheterna har ändrats på ett sådant sätt att utvisningsbeslutet inte längre bör gälla, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket som med ett eget yttrande ska lämna över ärendet för prövning enligt 16 d § till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut i fråga om upphävande av utvisningsbeslutet hade kunnat överklagas. Utvisningsbeslutet får i sådant fall inte verkställas innan migrationsdomstolen har avgjort ärendet.

Det som anges i *fjärde* stycket gäller även efter beslut om utvisning på grund av brott av en utlänning som har beviljats uppehållsstatus i Sverige eller i övrigt utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdsavtalet mellan Förenade kungariket och EU.

Paragrafen innehåller bestämmelser om åtgärder vid hinder mot verkställighet. Bestämmelsen har fått ett nytt tredje stycke men motsvarar i sak i övrigt hittills gällande 12 kap. 17 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Polismyndigheten verkställer en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott (12 kap. 14 § tredje stycket 2). Om myndigheten finner att den inte kan verkställa beslutet eller att den behöver ytterligare besked, ska myndigheten enligt *första stycket* underrätta Migrationsverket. Detsamma gäller om utlänningen hos myndigheten åberopar att det finns sådana hinder som avses i 12 kap.

1–3 §§ mot verkställigheten eller det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder. I sådana fall ska Migrationsverket enligt *andra stycket* ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder.

Om ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas av Polismyndigheten följer av *tredje stycket*, som är nytt, att Migrationsverket ska beakta om utlänningen på grund av bestämmelserna i 12 kap. inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs. De omständigheter som Migrationsverket ska beakta motsvarar de som allmän domstol hittills haft att beakta i fråga om det finns hinder mot verkställighet enligt 8 a kap. 3 §. Migrationsverket ska därvid beakta om utlänningen på grund av bestämmelserna i 12 kap. inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs (jfr 8 kap. 7 och 15 §§ samt 12 kap. 16 b §). Förutom sådana hänsyn som framgår av 12 kap. 1–3 a §§, såsom risk för tortyr eller förföljelse i hemlandet, ska hänsyn tas bland annat till hinder av humanitär natur eller om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen (se prop. 2021/22:224 s. 50).

Migrationsverket ska ex officio uppmärksamma och beakta omständigheter som kan utgöra hinder mot verkställighet. Frågan om hinder kan antingen initieras direkt hos Migrationsverket, exempelvis genom att den enskilde vänder sig till myndigheten, eller genom den underrättelse som Polismyndigheten lämnar Migrationsverket enligt första stycket när verkställighet inte kan ske.

Prövningen av hinder mot verkställighet av ett beslut om utvisning på grund av brott sker inom ramarna för det gällande regelverket i 12 kap. 16 a–d, 19 b och 20 §§. Tillägget i tredje stycket, och upphävandet av hittills gällande 8 a kap. 3 §, medför att en prövning enligt 12 kap. 16 a, 16 b eller 19 b §§ också kan utgöra ett ordinärt förfarande. När allmän domstol inte längre har att beakta hinder mot verkställighet vid prövning av frågan om utvisning kan en ansökan enligt dessa bestämmelser tas upp till prövning eftersom omständigheterna, i vart fall vid den första prövningen, inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare.

Införandet av ett nytt tredje stycke innebär att det hittills gällande tredje stycket blir paragrafens *fjärde stycke*, och att det hittills gällande fjärde stycket blir paragrafens *femte stycke*. I femte stycket

ändras därför hänvisningen från tredje till fjärde stycket. Justeringarna innebär ingen ändring i sak.

20 kap. Bestämmelser om straff m.m.

2 §

Till fängelse i *lägst sex månader* och högst *två* år eller, om brottet är ringa, till böter eller *fängelse i högst sex månader* döms en utlänning som uppsåtligt uppehåller sig i Sverige fastän han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 8 a kap. inte har haft rätt att återvända hit.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte om utlänningen har flytt hit av skäl som avses i 4 kap. 1, 2 eller 2 a §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud som meddelats av allmän domstol på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.3.

Av *första stycket* framgår att straffskalan för brottet olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud skärps på så vis att minimistraffet höjs, från fängelse till fängelse i sex månader, och att maximistraffet höjs, från fängelse i ett till två år. Vidare skärps straffskalan för ringa fall av sådant brott på så vis att maximistraffet höjs till fängelse i sex månader.

En höjning av minimi- och maximistraffet för brott av normalgraden och en höjning av maximistraffet för ringa fall innebär en skärpt syn på samtliga brott inom brottstypen. Ett höjt maximistraff för brott av normalgraden möjliggör en mer nyanserad straffmätning för de mer allvarliga överträdelserna, såsom vid mycket långvariga olovliga vistelser i strid med ett återreseförbud.

Vid bedömning av gärningens allvar har alltså överträdelsens varaktighet betydelse för straffmätningen. Det kan vidare finnas skäl att se allvarigare på en överträdelse som begås kort tid efter att utvisningsbeslutet verkställts och återreseförbudet börjat löpa, eftersom ett sådant agerande utgör ett särskilt stötande fall av trots mot domstolens beslut. Det kan också finnas skäl att se allvarigare på en överträdelse som avser ett permanent återreseförbud, eftersom ett sådant förbud innebär att personen som utgångspunkt inte har rätt att vistas i Sverige igen. Det kan även finnas skäl att se allvarigare på en överträdelse om personen bedömts utgöra en fara för samhället eller Sveriges säkerhet.

En överträdelse av ett återreseförbud kan utgöra ett ringa brott endast om överträdelsen är kortvarig eller om omständigheterna i övrigt är förmildrande. En överträdelse om någon eller några dagar bör i allmänhet bedömas som kortvarig. Omständigheterna kan vara förmildrande om det exempelvis finns synnerligen ömmande skäl för att överträdelsen skett, såsom i syfte att besöka en allvarligt sjuk anhörig eller för att närvara på en anhörigs begravning (jfr 8 kap. 25 § och 8 a kap. 13 § utlänningslagen).

En helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet ska göras vid bedömningen av om en överträdelse utgör ett brott av normalgraden eller ett ringa brott.

Andra stycket är oförändrat och motsvarar hittills gällande bestämmelse.

Det krävs inte längre särskild åtalsprövning för att väcka åtal vid ringa fall av olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud. Till följd av detta har bestämmelsens hittills gällande *tredje stycke* tagits bort.

5 §

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst *två* år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning anställd, om utlänningen

1. inte har rätt att vistas i Sverige, eller
2. har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.

I fråga om påförande av särskild avgift gäller 12–14 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för den som har en utlänning anställd som saknar rätt att vistas i Sverige eller föreskrivet arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.4.

Av *första stycket* framgår att straffskalan för brottet skärps på så sätt att maximistraftet, när omständigheterna är försvårande, höjs från fängelse i ett till två år.

En helhetsbedömning av förhållandena i det enskilda fallet ska ske för att avgöra om omständigheterna är försvårande. Omständigheterna bör i allmänhet anses försvårande när den utlänning som har anställts inte har rätt att vistas i Sverige (20 kap. 5 § första stycket 1) eller när gärningen begåtts med uppsåt. Vid bedömningen bör även vägas in om arbetsvillkoren för den anställda varit undermåliga eller om den anställda på annat sätt befunnit sig i en

särskilt utsatt situation. En gärning som begås av oaktsamhet bör i allmänhet inte anses som försvårande.

Ett höjt maximistraff möjliggör en mer nyanserad straffmätning för de mer allvarliga uppsåtliga gärningarna. Vid bedömning av gärningens allvar bör i skärpande riktning beaktas om brottsligheten exempelvis varit välplanerad, omfattande, särskilt förslagen, ingått i ett arbetslivskriminellt upplägg eller haft anknytning till den organiserade brottsligheten eller andra utpräglade kriminella miljöer.

Andra stycket är oförändrat och motsvarar hittills gällande bestämmelse.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Tidigare lydelse av 8 a kap. 8 § gäller för åtal som väckts före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i kapitel 11. Av *punkten 1* framgår när de ändrade bestämmelserna träder i kraft.

Av *punkten 2* framgår att tidigare lydelse av 8 a kap. 8 § gäller för åtal som väckts före ikraftträdandet. I sådana fall kan åklagaren efter överklagande, liksom hittills, framställa ett yrkande om utvisning först i överinstans. Den nya lydelsen av 8 a kap. 8 § – som innebär att utvisning prövas efter talan av åklagare och att en åklagare är skyldig att framställa ett yrkande om utvisning när brottsligheten är utvisningsgrundande – ska tillämpas i samtliga fall där åtal väcks efter ikraftträdandet, oavsett när brottsligheten begicks.

Det krävs i övrigt inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Referenser

Offentligt tryck

Dir. 2020:44. *Skärpta regler för utvisning på grund av brott.*

Dir. 2023:115. *En översyn av straffskalorna samt ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem.*

Dir. 2024:42. *Skärpt regelverk om utvisning på grund av brott.*

Ds Ju 1972:35. *Åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund.* Rapport av kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd.

Ds 2023:6. *Genomförande av det nya blåkortsdirektivet.*

Ds 2024:23. *Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder.*

Ds 2025:1. *Hyra anstaltsplatser utomlands.*

Prop. 1954:41 *med förslag till utlänningslag.*

Prop. 1973:37. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund.*

Prop. 1975/76:18. *Regeringens proposition om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m.*

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

Prop. 1981/82:146 *om ändring i utlänningslagen (1980:376), m.m..*

Prop. 1983/84:144 *om invandrings- och flyktingpolitiken.*

Prop. 1985/86:23 *om ändring i brottsbalken m.m. (företagsbot).*

Prop. 1987/88:120 *om ändring i brottsbalken (straffmätning och påföljdsval).*

Prop. 1988/89:86 *med förslag till utlänningslag m.m..*

- Prop. 1989/90:107 *om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter.*
- Prop. 1993/94:159. *Utvisning på grund av brott.*
- Prop. 1994/95:179. *Ändringar i utlänningslagen.*
- Prop. 1996/97:25. *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv.*
- Prop. 2003/04:35. *Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m..*
- Prop. 2003/04:113. *Stärkt barnperspektiv i mål om utvisning på grund av brott.*
- Prop. 2004/05:170. *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*
- Prop. 2005/06:77. *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.*
- Prop. 2009/10:31. *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.*
- Prop. 2011/12:60. *Genomförande av återvändandedirektivet.*
- Prop. 2012/13:125. *Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare.*
- Prop. 2012/13:151. *Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen m.m.*
- Prop. 2013/14:51. *Förstärkt skydd mot främmande makts under rättelseverksamhet.*
- Prop. 2013/14:83. *Genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.*
- Prop. 2013/14:248. *Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.*
- Prop. 2016/17:61. *Uppföljning av återvändandedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.*
- Prop. 2016/17:108. *Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott.*
- Prop. 2017/18:186. *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*
- Prop. 2020/21:222. *Anpassningar av svensk lag till EU:s förordningar om Schengens informationssystem.*
- Prop. 2021/22:131. *Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden.*

- Prop. 2021/22:233. *Nya uppgifter om den tilltalades ålder i straffprocessen.*
- Prop. 2021/22:224. *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk.*
- Prop. 2022/23:53. *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk.*
- Prop. 2023/24:33. *Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarigare brotten.*
- Prop. 2023/24:36. *Vissa ändringar i regelverket om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.*
- Prop. 2023/24:99. *Vårändringsbudget för 2024.*
- Prop. 2023/24:107. *Ändringar i medborgarskapslagen.*
- Prop. 2023/24:144. *En ny förverkandelagstiftning.*
- Prop. 2024/25:104. *Internationell verkställighet i brottmål.*
- SOU 1979:64. *Ny utlänningslag.* Utlänningskommitténs betänkande II.
- SOU 1993:54. *Utvisning på grund av brott.* Betänkande av Utvisningsutredningen.
- SOU 2008:85. *Straff i proportion till brottets allvar.* Slutbetänkande av Straffnivåutredningen.
- SOU 2013:17. *Brottmålsprocessen.* Betänkande av Straffprocessutredningen.
- SOU 2016:19. *Barnkonventionen blir svensk lag.* Betänkande av Barnrättighetsutredningen.
- SOU 2019:38. *Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg.* Slutbetänkande av Utredningen om processrätt och stora brottmål.
- SOU 2020:57. *Ett särskilt hedersbrott.* Betänkande av Hedersbrottsutredningen.
- SOU 2021:88. *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* Slutbetänkande av utredningen om arbetskraftsinvandring.
- SOU 2021:61. *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk.* Betänkande av Utredningen om utvisning på grund av brott.
- SOU 2024:1. *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier.* Betänkande av Utredningen om åtgärder för att minska offentliganställdas utsatthet.

- SOU 2024:13. *En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer*. Betänkande av Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen.
- SOU 2024:39. *Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga*. Delbetänkande av Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare.
- SOU 2024:48. *Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen*. Betänkande av Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet.
- SOU 2024:55. *En översyn av 23 kap. brottsbalken*.
- SOU 2025:1. *Skärpta krav för svenskt medborgarskap*. Betänkande av Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap.
- SOU 2025:2. *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter*. Betänkande av 2023 års fri- och rättighetskommitté.
- SOU 2025:11. *Straffbarhetsåldern*. Slutbetänkande av Utredningen om skärpta regler för unga lagöverträdare.
- SOU 2025:16. *Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar*. Slutbetänkande av 2023 års förvarsutredning.
- SOU 2025:25. *Arbetslivskriminalitet – upplägg – verktyg och åtgärder – fortsatt arbete*. Slutbetänkande av Delegationen mot arbetslivskriminalitet.
- SOU 2025:31. *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt*. Delbetänkande av Miniminivåutredningen.
- SOU 2025:33. *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd*. Betänkande av Vandelsutredningen.

Litteratur och rapporter m.m.

- Borgeke & Forsgren, *Att bestämma påföljd för brott* (JUNO, version 4, 2021).
- Brottsförebyggande rådet. *Bedrägerier mot privatpersoner. De förebyggande åtgärdernas träffsäkerhet*. Rapport 2023:11.
- Brottsförebyggande rådet. *Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde*. Rapport 2023:13.

- Brotsförebyggande rådet. *Utvisning på grund av brott 2000–2014* (kortanalys 2/2016).
- Brotsförebyggande rådet. *Narkotikamarknader. En studie av smuggling, gatuförsäljning, internethandel och köpare*. Rapport 2021:10.
- Brotsförebyggande rådet. *Ekonomisk brottslighet. Kriminalpolitik, brottsutveckling och brottsbekämpning från 1980-talet till i dag* (2023).
- Bäcklund m.fl. *Brotsbalken* (JUNO, version 25, 2024-11-07).
- Danelius m.fl. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (JUNO version 6, 2023).
- European Court of Human Rights; *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights, Immigration* (daterad 31 augusti 2024).
- European Court of Human Rights *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights* (daterad 31 augusti 2024).
- Fitger m.fl. *Rättegångsbalken* (JUNO, version 96, 2024-06-21).
- Johannisson. *Särskild rättsverkan av brott. En genomgång av reglerna om särskild rättsverkan av brott och om näringsförbud* (JUNO, version 1, 2025).
- Lundmark & Säfsten. *Förvaltningslagen. En kommentar* (JUNO version 1B, 2023-06-09).
- Migrationsverket. *Rättsligt ställningstagande. Förutsättningar för att återkalla en skyddsstatusförklaring*. (RS/054/2021, version 2023-12-08).
- Migrationsverket. *Rättsligt ställningstagande Uppehållsrätt enligt artikel 20 i EU:s funktionsfördrag* (RS/005/2023, 2023-06-07).
- Nordh. *Processens ram i brottmål. Om gärningsbegreppet, ändring och justering av åtal m.m.* (JUNO, version 4, 2019).
- Sandesjö & Wikrén. *Utlänningslagen med kommentarer* (JUNO version 13B, 14 juni 2024).
- Taube. SvJT 2021 s. 872 *Utvisning på grund av brott: En jämförelse av svensk och norsk rätt*.
- Åklagarmyndigheten. *Rättslig vägledning 2021:21. Normalstraff för vissa bötesbrott – stöd vid strafföreläggande*. December 2021. Uppdaterad 15 juni 2023.

Åklagarmyndigheten. Rättslig vägledning 2023:15. *Utvisning*. Utvecklingscentrum. September 2023.

Åklagarmyndigheten. Rättslig vägledning 2024:6. *Hovrättsprocessen*. Utvecklingscentrum. Oktober 2024.

Kommittédirektiv 2024:42

Skärpt regelverk om utvisning på grund av brott

Beslut vid regeringssammanträde den 2 maj 2024

Sammanfattning

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.

Utredaren ska bl.a.

- göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott och analysera och föreslå hur regelverket kan skärpas så att det på ett mycket tydligare sätt markerar och innebär att utlänningar som begår brott riskerar utvisning,
- analysera och föreslå hur åklagare kan ges en skyldighet att yrka på utvisning när utlänningar är åtalade för brott som är utvisningsgrundande,
- analysera och föreslå hur straffskalan för brottet vistelse i strid med återreseförbud av normalgraden kan skärpas med utgångspunkten att minimistraffet ska vara fängelse i sex månader, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2025.

Uppdraget att utöka möjligheterna till utvisning på grund av brott

Några av statens viktigaste uppgifter är att upprätthålla tryggheten i samhället och respekten för lagarna. Kravet på laglydighet gäller lika för svenska medborgare och utlänningar. Endast svenska medborgare har dock en ovillkorlig rätt att vistas i landet. Allmänhetens stöd och förtroende för rättsskipningen och migrationspolitiken är beroende av att utlänningar som befinner sig i Sverige följer de lagar som finns. När en utlänning döms för brott måste det finnas goda möjligheter att besluta om utvisning.

Bestämmelser om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. utlänningslagen (2005:716). En utlänning får bl.a. utvisas om han eller hon döms för brott till en strängare påföljd än böter och det antingen finns en återfallsrisk eller brottet är av visst allvar. Hänsyn behöver även tas till utlänningsans anknäytning till Sverige och till om det finns verkställighetshinder. Vissa ytterligare krav gäller för t.ex. flyktingar, EES-medborgare och varaktigt bosatta. Ett beslut om utvisning på grund av brott ska förenas med ett förbud om att återvända till Sverige på viss tid eller utan tidsbegränsning (återreseförbud).

En större översyn av regelverket om utvisning på grund av brott gjordes åren 2020–2022 och reglerna skärptes genom lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2022. Ändringarna innebär bl.a. 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 utlänningsen 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. Utvisningsmen som strafflindrande omständighet har också avskaffats och återreseförbuden har blivit längre.

Det finns emellertid skäl att göra en ny översyn över regelverket om utvisning på grund av brott. Större hänsyn behöver tas till att brottsligheten har förändrats över tid. Allvarlig våldsbrottslighet, framför allt genom skjutningar och sprängningar inom den kriminella miljön, är ett växande och mycket stort problem. Även andra allvarliga brott är vanligt förekommande i de kriminella miljöerna och driver brottsutvecklingen, däribland ekonomisk brottslighet och narkotikabrott. Det är angeläget att det finns bättre möjligheter för utvisning vid sådan brottslighet men även när brott begås i andra sammanhang.

Antalet domslut med beslut om utvisning för utlänningar i relation till antalet domslut totalt mot utlänningar ligger dock på en anmärkningsvärt låg nivå, i snitt 4,4 procent för åren 2015–2019 (enligt statistik som Utredningen om utvisning på grund av brott redogör för i sitt betänkande, se SOU 2021:61 s. 171–182). Det regelverk som trädde i kraft 2022 har ännu inte utvärderats. Enligt utredningens grova uppskattning förväntades visserligen de föreslagna skärpningarna av regelverket medföra en ökning av antalet utvisade med 30 procent. Men även om ökningen av antalet utvisade på grund av reformen skulle visa sig ligga på högre nivåer än så är detta inte tillräckligt, sett till att det är en ökning från en låg nivå. För att regelverket om utvisning på grund av brott bättre ska anpassas till nuvarande förhållanden, möjliggöra fler brottsutvisningar och stävja brottsutvecklingen behöver det skärpas ytterligare. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att den som återfaller i brott lättare ska kunna utvisas (bet. 2021/22:SfU28 punkt 7, rskr. 2021/22:387).

Det svenska regelverket om utvisning på grund av brott bör på ett mycket tydligare sätt markera och innebära att utlänningar som begår brott riskerar utvisning. Utredaren ska beakta proportionalitet och andra allmänna krav på rättssäkerhet när förslagen tas fram. Förslagen ska även vara förenliga med EU-rätten och andra internationella åtaganden, t.ex. den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Bestämmelserna ska vara ändamålsenliga och effektiva.

Inom ramen för översynen ska utredaren särskilt uppmärksamma de frågor som redogörs för i deluppdragen nedan.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilket genomslag de skärpningar av regelverket om utvisning på grund av brott, som trädde i kraft den 1 augusti 2022, har fått i domstolarnas praxis,
- göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott och analysera och föreslå hur regelverket kan skärpas i syfte att möjliggöra betydligt fler beslut om utvisning på grund av brott, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Brott ska vara utvisningsgrundande i högre utsträckning

Som grundläggande förutsättning för utvisning krävs att en utlänning döms till en strängare påföljd än böter. Utvisning kan också ske om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn och dömer till en annan påföljd. Dessutom krävs att minst en av två förutsättningar är uppfyllda. Den första förutsättningen tar sikte på risken för återfall i brott. Utvisning på grund av återfallsrisk kan ske om gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet i här i landet. Den andra förutsättningen tar sikte på brottets allvar och innebär att utvisning får ske när brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller brottet annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige (8 a kap. 1 § utlänningslagen).

Även om bestämmelsen om utvisning på grund av återfallsrisk ger möjlighet till en allsidig bedömning av en sådan risk (jfr prop. 2021/22:224 s. 32 och 33) och straffvärdegränsen nyligen sänktes anser regeringen att det behöver utredas hur brott kan vara utvisningsgrundande i högre utsträckning än i dag. Oavsett hur regleringen utformas ska effekten av den vara att utvisning lättare kan ske vid risk för återfall, även om straffvärdet inte ensamt talar för utvisning, och att brott blir utvisningsgrundande vid påtagligt lägre straffvärden än i dag.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur regelverket kan skärpas så att brott är utvisningsgrundande i betydligt högre utsträckning än i dag.

Det ska inte tas mer hänsyn till en utlännings anknytning än vad som krävs enligt internationella åtaganden

Vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas ska en avvägning göras mellan skälen som talar för utvisning och skälen som talar mot utvisning. Domstolen ska vid avvägningen ta hänsyn till utlänningsens anknytning till Sverige. Vid avvägningen ska särskilt beaktas i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället, om utlänningen har barn i Sverige och utlänningsens familjeförhållanden i övrigt (8 a kap. 2 § utlänningslagen). Vid bedömningen av utlännings-

ens etablering ska hänsyn tas till bl.a. sysselsättning, boendeförhållanden, vistelsetid i landet och i vilken mån utlänningen behärskar det svenska språket. Hänsyn ska också tas till vid vilken ålder utlänningen kom till Sverige och om utlänningen är ett barn (se prop. 2021/22:224 s. 53–57 och 124–127). En bedömning av barnets bästa ska i första hand beaktas om ett barn berörs av beslutet om utvisning (jfr även barnkonventionen). Bestämmelserna i 2 § är ett uttryck för proportionalitetsprincipen. Att utvisningen ska vara proportionerlig följer även av Europakonventionen. Det är dock viktigt att inte mer hänsyn tas till en utlännings anknytning vid avvägningen än vad som krävs med anledning av internationella åtaganden.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur bestämmelserna om avvägningen mellan skälen för och emot utvisning bör vara utformade så att inte mer hänsyn tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt internationella åtaganden.

Utlänningar som kom till Sverige som barn bör i högre utsträckning kunna utvisas

En utlänning som kom till Sverige innan han eller hon hade fyllt 15 år och som har vistats i landet sedan minst fem år när åtal väcks, får utvisas endast om brottsligheten är av ett visst allvar eller om utlänningen har återfallit i brott på ett sådant sätt att han eller hon inte bör få stanna kvar i Sverige (se 8 a kap. 5 § utlänningslagen). Bestämmelserna tillkom 2022 och ersatte ett tidigare förbud mot utvisning av denna personkategori. Det kan dock ifrågasättas varför särskilt kvalificerade krav ska gälla på grund av utlänningens ålder vid ankomsten till Sverige och vistelsetid, särskilt som domstolen ändå ska ta hänsyn till sådana omständigheter och till anknytning till Sverige i övrigt enligt andra bestämmelser (se 8 a kap. 2 §). En allsidig bedömning av skälen för och mot utvisning är att förorda även för de som kom till Sverige innan de fyllt 15 år.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur de särskilda kraven för utvisning av utlänningar som kom till Sverige innan de fyllt 15 år kan tas bort.

Återreseförbuden bör bli längre och återreseförbuden utan tidsbegränsning fler

När en domstol beslutar om utvisning ska beslutet förenas med ett återreseförbud (8 a kap. 10 § utlänningslagen). Återreseförbudets längd ska bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. Längden på förbudet ska normalt bestämmas till fem år om straffvärdet motsvarar fängelse i mindre än ett år, och till tio år om straffvärdet motsvarar fängelse i ett år eller mer men inte två år. Om straffvärdet motsvarar två år eller mer ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas. Återreseförbudets längd får dock bestämmas på annat sätt om det finns skäl för det med hänsyn till brottslighetens karaktär, återfallsrisk eller till andra omständigheter som är hänförliga till utlänningsen (8 a kap. 11 §). Bestämmelserna om återreseförbud skärptes år 2022. Skärpningarna är dock inte tillräckliga. Återreseförbuden bör vara längre och återreseförbud utan tidsbegränsning bör kunna bestämmas i fler fall än i dag, i den utsträckning det bedöms möjligt.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur bestämmelserna om återreseförbudens längd kan skärpas så att återreseförbuden blir längre, och att återreseförbud utan tidsbegränsning – i så stor utsträckning det är möjligt – meddelas i fler fall än i dag.

Verkställighetshinder bör inte beaktas vid prövning av utvisning

När en fråga om utvisning prövas ska hänsyn tas till om utlänningsen på grund av bestämmelserna i 12 kap. utlänningslagen inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs, s.k. verkställighetshinder (8 a kap. 3 § utlänningslagen). Domstolen ska alltså bedöma om ett beslut om utvisning kommer att kunna verkställas när den dömde friges och avstå från att besluta om utvisning om så inte är fallet. Det kan dock ofta vara svårt att, vid tidpunkten för domstolens prövning, överblicka om ett verkställighetshinder kan föreligga när straffet har avtjänats. Att verkställighetshinder beaktas redan vid prövningen av utvisningsfrågan kan följaktligen leda till att domstolen avstår från att besluta om utvisning där det senare visar sig att en utvisning skulle ha varit genomförbar (jfr NJA 2019 s. 47 I–III). Detta talar för att verkställighetshinder

inte bör beaktas vid prövningen av om en utlänning ska utvisas. En prövning av verkställighetshinder ska också göras i samband med verkställighet av utvisningsbeslutet. Det är därför tillräckligt och mer ändamålsenligt att prövningen av verkställighetshinder bara görs då.

En utlänning är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande t.ex. om utlänningen har gjort sig skyldig till ett grovt brott (4 kap. 2 c § utlänningslagen). En redan beviljad statusförklaring ska återkallas i sådana fall (4 kap. 5 c §). Mindre allvarliga brott kan dock inte medföra att en statusförklaring återkallas. Bestämmelserna bygger på EU-rätten. Eftersom det inte finns några särskilda krav för utvisning av en utlänning som är alternativt skyddsbehövande (jfr kraven som gäller för flyktingar i 8 a kap. 4 §) kan ett utvisningsbeslut meddelas trots att statusen inte kan återkallas. I många fall meddelas dock inget utvisningsbeslut för sådana utlänningar på grund av verkställighetshinder. Om prövningen av verkställighetshinder inte längre görs i samband med utvisningsprövningen kan det tänkas resultera i fler utvisningsbeslut där utlänningens skyddsstatus ändå inte kan återkallas. Det är inte ändamålsenligt eftersom en sådan utlänning då har rätt till ett uppehållstillstånd på grund av statusen, oaktat utvisningen. Som en följd av uppdraget om att föreslå en ordning där hänsyn inte tas till verkställighetshinder bör det därför analyseras om det krävs särskilda bestämmelser om utvisning av alternativt skyddsbehövande.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur regelverket kan ändras så att domstolarna vid prövningen av utvisningsfrågan inte tar hänsyn till hinder mot verkställighet, och
- ta ställning till om, och i så fall hur, särskilda bestämmelser om utvisning av utlänningar som har status som alternativt skyddsbehövande ska införas.

Uppdraget om att ett utvisningsyrkande ska framställas när en utlänning åtalas för brott

Normalt sett är det åklagaren som styr om utvisningsfrågan ska prövas av domstolen. Åklagaren har dock ingen skyldighet att yrka på utvisning, utan får göra det utifrån en bedömning av förutsättningarna för utvisning i det enskilda fallet. Det kan konstateras att under åren 2015–2019 har utvisningsyrkanden endast framställts i en mindre

andel av brottmålen där utlänningar är åtalade (se statistik som Utredningen om utvisning på grund av brott redogör för i sitt betänkande, SOU 2021:61 s. 171–181). Utvisningsfrågan bör vara uppe till prövning när en utlänning är åtalad för brott. Det är därför viktigt att frågan alltid aktualiseras när en utlänning är åtalad för brottslighet som är utvisningsgrundande.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur åklagare kan ges en skyldighet att yrka på utvisning när utlänningar är åtalade för brott som är utvisningsgrundande, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att se över hanteringen av befintliga uppehålls- och arbetstillstånd vid utvisning på grund av brott

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. Konsekvenserna av ett beslut om utvisning på grund av brott behöver vara tydliga, inte minst för den enskilde. Det bör därför införas en bestämmelse om att ett uppehålls- och arbetstillstånd som utlänningen har, upphör att gälla vid ett beslut om utvisning på grund av brott.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur det uttryckligen kan framgå av utlänningslagen att beviljade uppehålls- och arbetstillstånd inte längre ska gälla med anledning av ett beslut om utvisning på grund av brott, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att skärpa straffet för vistelse i strid med återreseförbud

Ett brotts straffskala ger uttryck för lagstiftarens syn på brottstypens allvar och förhållande till andra brottstyper. Grundläggande för straffskalornas utformning är principerna om proportionalitet och ekvivalens. Principerna innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindriga brott och att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt.

En utlänning som uppsåtligt uppehåller sig i Sverige fastän han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning på grund av brott inte har rätt att återvända hit döms till fängelse i högst ett år. Om brottet är ringa är straffet böter. Åtal får i ringa fall väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt (20 kap. 2 § utlänningslagen).

För att upprätthålla tryggheten i samhället och allmänhetens förtroende för migrationspolitiken är det centralt att utlännningar som utvisas på grund av brott inte återvänder till Sverige i strid med ett återreseförbud. Att återvända till landet i strid med ett sådant förbud är enligt regeringens mening ett allvarigare brott än vad straffskalan ger uttryck för. Enligt praxis föranleder vistelse i strid med ett återreseförbud normalt ett kortare fängelsestraff, ofta motsvarande en månads fängelse. Detta är enligt regeringens mening inte tillräckligt ingripande och signalerar inte med vilket allvar regeringen ser på en sådan lagöverträdelse. En närmare översyn av straffskalan, som såvitt avser brott av normalgraden är oförändrad sedan 1954 års utlänningslag (66 §), har dessutom inte skett på en längre tid. Straffskalan för brott av normalgraden bör därför skärpas, som utgångspunkt så att minimistraffet är sex månaders fängelse. Straffskalan för ringa brott behöver också ses över i skärpande syfte så att den bättre speglar brottets allvar och så att straffskalorna uppfyller kraven på proportionalitet och ekvivalens.

Bestämmelsen om särskild åtalsprövning för ringa brott infördes i samband med tillkomsten av 1980 års utlänningslag. Den motiverades med att större hänsyn behövde tas till humanitära och sociala aspekter som då var aktuella (prop. 1979/80:96 s. 82–85). Det behöver utredas i vilken utsträckning det fortfarande finns behov av bestämmelsen. En särskild åtalsprövning kan också ifrågasättas med hänsyn till en skärpt syn på brottsligheten och uppdraget att skärpa straffskalorna. Det behöver därför analyseras om bestämmelsen bör tas bort.

I 20 kap. utlänningslagen finns fler straffbestämmelser, bl.a. om andra fall av olovlig vistelse (1 §), otillåten passering av gräns (4 §) och

om att ha en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige anställd (5 §). Om det är nödvändigt för att säkerställa att straffsystemet uppfyller kraven på proportionalitet och ekvivalens är utredaren fri att föreslå ändringar i straffskalorna för andra brott i 20 kap. utlänningslagen.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur straffskalan för brottet vistelse i strid med återreseförbud av normalgraden kan skärpas med utgångspunkten att minimistraffet ska vara fängelse i sex månader,
- analysera och föreslå hur straffskalan för brottet vistelse i strid med återreseförbud, ringa brott, kan skärpas,
- ta ställning till om bestämmelsen om särskild åtalsprövning bör tas bort,
- ta ställning till om straffskalorna för andra brott i 20 kap. utlänningslagen behöver ändras, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

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. Utredaren ska genomgående ha ett barnrättsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn, i enlighet med bl.a. barnkonventionen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter 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.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2025.

(Justitiedepartementet)



Sid 1 (12)

STATISTIKUNDERLAG

2024-11-28

Dnr 0397/24

Er referens: Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (Ju 2024:08)

Framtagen och sammanställd av: ERS/Brå

Statistik över utvisning på grund av brott 2020–2023**1. Inledning**

Brottsförebyggande rådet (Brå) har mottagit en beställning av statistik som ett underlag i arbetet med Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (Ju 2024:08)

Denna beställning är en uppdatering inklusive några tillägg av tidigare levererad statistik till Utredningen om utvisning på grund av brott (Ju 2020:11) som berörde tidsperioden 2015 t.o.m. 2019. Den utredningen omfattade i sin tur en uppdatering av en delmängd av statistiken som publicerades i Brås Kortanalys 2/2016 – Utvisning på grund av brott 2000–2014.

Statistiken i dokumentet har tagits fram och sammanställts av Brås enhet för rättsstatistik (ERS) enligt överenskommelse med utredningen.

2. Underlaget till statistiken

Statistiken som presenteras i detta dokument har sammanställts från Brås register för lagförda personer, uppgifterna omfattar så kallade periodmarkerade data i Brås register och överensstämmer med statistiken som publicerats i den officiella statistiken.

Statistiken över personer lagförda för brott bygger på uppgifter som har registrerats i åklagarnas ärendehanteringssystem Cåbra, tullåklagarnas ärendehanteringssystem Envis och i domstolarnas ärendehanteringssystem Vera samt registreringsverktyget DiBa.

Tillförlitligheten är dock beroende av att de uppgifter som levereras till Brå är riktiga. Det huvudsakliga tillförlitlighetsproblemet uppstår därför vid registrering och bearbetning av uppgifterna. Kontroller görs regelbundet för att minimera dessa fel och bedömningen är därför att tillförlitligheten i statistiken över personer lagförda för brott överlag är god och att de redovisade statistikvärdena skattar sina målstorheter väl.

Brå publicerar årligen kvalitetsdeklarationer över den officiella statistiken och uppgifterna som den officiella statistiken bygger på (www.bra.se).

Från Brås Register för lagförda personer har domslut i tingsrätten inklusive beslut om utvisning, huvudbrott och påföljd tagits fram för perioden 2020–2023. Dessa lagföringsbeslut har samkörts med registret över totalbefolkningen (RTB) hos Statistiska Centralbyrån (SCB) för att få uppgifter om (vid tidpunkten för domslutet i tingsrätten):

Indikator för eventuella personnummerbyten i datamaterialet

Grupperat medborgarskap, fyra kategorier:

Svenskt/ESS-medborgarskap utom svenskt/Annat medborgarskap/Okänt

Folkbokförd, två kategorier (Ja/Nej).

Barn i Sverige 0–17 år, två kategorier (Ja/Nej).

(Biologiskt eller adopterat barn 0–17 år som var folkbokförd i Sverige vid datum för domen)

Gift, två kategorier: (Ja/Nej).

EES länder består av följande länder: Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, (Sverige), Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

SCB levereras endast ett medborgarskap (grupperat enligt ovan) för ett tillfälle även om en individ skulle ha mer än ett medborgarskap vid detta tillfälle. Endast det svenska medborgarskapet registreras och levereras om en person även har ett medborgarskap i ett annat land. Om en person har flera utländska medborgarskap sker en prioritering av medborgarskapen och endast det prioriterade medborgarskapet levereras (grupperat enligt ovan).

3. Metod

Statistiken som presenteras i tabellerna bygger på periodmarkerade data över tingsrättsdomar perioden 2020 t.o.m. 2023. Kalenderår utgår från beslutsdatum för tingsrättsdomarna. Ingen hänsyn tas ifall beslutet vunnit laga kraft eller inte.

Vid presentation av brottstyp/brottskategori kommer huvudbrottet i tingsrättsdomen klassificerats till en brottstyp/brottskategori. Huvudbrottet i tingsrättsdomarna är brottet med det största teoretiska straffvärdet (det brott som kan ge det strängaste straffet enligt lagstiftningen). Om flera brott i lagföringsbeslutet har samma straffskala randomiseras ett av dessa brott till huvudbrott vid inläsning till Brås register, för att därefter permanent betraktas som huvudbrott.

Observera att lagföringsstatistiken kategoriseras i kalenderår efter beslutsdatum för lagföringen. Det innebär att ett brott som begås ett år kan lagföras nästa år, vilket gör att förändringar i lagstiftning inte observeras utan en viss fördröjning i statistiken.

En specifik statistiktabell presenteras utifrån tidpunkt för huvudbrott för att ge ett mer lämpligt underlag för att kunna utvärdera vilket genomslag de skärpningar av

regelverket, som trädde i kraft den 1 augusti 2022, har fått i domstolarnas praxis. I de fall då tidpunkten för huvudbrott har registrerats som ett tidsintervall med ett från och med och ett till och med datum så prioriteras från och med datumet före till och med datumet. Perioden i tabellen delas upp på två perioder, där den ena perioden består av beslut där lagstiftningen innan den 1 augusti 2022 (huvudbrott innan 2022-07-31) har tillämpats och den andra perioden består av beslut där lagstiftningen från och med den 1 augusti 2022 har tillämpats (huvudbrott från och med 2022-08-01 till och med 2023-12-31). Observera att den första perioden även innehåller brott som begåtts innan studieperioden 2020–2023.

I tabeller som redovisar beslut mot individer med utländskt medborgarskap så ingår även beslut mot individer som inte är folkbokförda och som därmed har ett okänt medborgarskap.

Observera att i brottskategoriseringen inkluderas även försök, förberedelse, stämpling, medhjälp, anstiftan, underlåtelse att avslöja och underlåtelse att hindra brott.

Ett domslut kan innehålla flera påföljder, i statistiken presenteras endast huvudpåföljden (den mest ingripande påföljden). Eventuella förordnandepåföljder klassificeras i gruppen övrigt.

I tabeller som innehåller påföljd strängare än böter så har beslut med följande påföljder exkluderats från tabellerna Dagsböter, Penningböter, Normerade böter, Påföljdseftergift, Fri från påföljd samt beslut med förordnande av påföljd för nya brott.

I presentation av genomsnittlig fängelsestid i månader ingår endast huvudpåföljden fängelse, medan fängelse på livstid eller andra typer av frihetsberövande påföljder inte inkluderas i beräkningarna.

Statistik för civilstånd (gift/ej gift), barn (0–17 år), medborgarskap i ett EES land/medborgarskap i ej EES land, kön (Kvinna/Man) presenteras endast för de folkbokförda individerna i materialet. Status gäller vid beslutsdatum för tingsrättsdomen.

Resultaten presenteras i form av aggregerad statistik. Vid val av redovisade kategorier och kombinationer av kategorier i statistiken har hänsyn tagits för att möta krav om statistiksekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Vilket i klartext här innebär att grupperingar av kategorier i viss mån förekommit för att undvika redovisning av enstaka förekomster.

4. Resultat

I **tabell 1** redovisas samtliga domslut i tingsrätten mot utländska medborgare (inkluderar både folkbokförda och ej folkbokförda individer), samt antal och andel av dessa domslut som innehöll beslut om utvisning, för tidsperioden 2020 t.o.m. 2023.

Tabell 1. Domslut^a mot individer med utländskt medborgarskap, samt domslut med beslut om utvisning, år 2020-2023.

Kalenderår	Domslut		
	utländskmedborgare*		
	med beslut om utvisning		
		Antal	Andel
2020	16 779	594	3,5
2021	17 585	453	2,6
2022	17 677	407	2,3
2023	17 813	528	3,0
2020-2023	69 854	1 982	2,8

a Domslut i tingsrätten
* Ej folkbokförd är inkluderade i tabellen

Tabell 1 innehåller 1 982 beslut om utvisning. Dessa beslut gäller 1 946 individer, det innebär att cirka 1,6 procent av individerna har mer än ett domslut i tingsrätten innehållande utvisningsbeslut registrerat under perioden 2020–2023.

Vid kontroll för tidigare lagföringsbeslut (inkluderar åtalsunderlåtelse, strafföreläggande och domslut i tingsrätten) har 940 individer av de 1 946 presenterade ovan (48 procent) minst ett tidigare lagföringsbeslut innan domslutet innehållande utvisningsbeslutet. Kontrollen för tidigare lagföringsbeslut har gjort tillbaka till lagföringsregistrets start 1973.

I **tabell 2** redovisas samtliga domslut i tingsrätten mot utländska medborgare (inkluderar både folkbokförda och ej folkbokförda individer) med en påföljd strängare än böter, samt antal och andel av dessa domslut som innehöll beslut om utvisning, för tidsperioden 2020 t.o.m. 2023.

Påföljder som inte inkluderas i tabellen är Dagsböter, Penningböter, Normerade böter, Påföljdseftergift, Fri från påföljd samt beslut med förordnande av påföljd för nya brott.

Tabell 2. Domslut^a med påföljd strängare än böter mot individer med utländskt medborgarskap, samt domslut med beslut om utvisning, år 2020-2023.

Kalenderår	Domslut		
	utländskmedborgare*		
	med beslut om utvisning		
		Antal	Andel
2020	7 467	594	8,0
2021	7 835	453	5,8
2022	7 774	407	5,2
2023	8 491	528	6,2
2020-2023	31 567	1 982	6,3

a Domslut i tingsrätten

* Ej folkbokförd är inkluderade i tabellen

I **tabell 3** redovisas samtliga domslut i tingsrätten mot utländska medborgare (inkluderar både folkbokförda och ej folkbokförda individer) med en påföljd strängare än böter, samt antal och andel av dessa domslut som innehöll beslut om utvisning, för tidsperioden 2020 t.o.m. 2023.

Påföljder som inte inkluderas i tabellen är Dagsböter, Penningböter, Normerade böter, Påföljdseftergift, Fri från påföljd samt beslut med förordnande av påföljd för nya brott.

Statistiken kategoriseras efter när huvudbrottet i domslutet begicks där den ena perioden består av beslut där lagstiftningen innan den 1 augusti 2022 har tillämpats (huvudbrott innan 2022-07-31), och den andra perioden består av beslut där lagstiftningen från och med den 1 augusti 2022 har tillämpats (huvudbrott från och med 2022-08-01 till och med 2023-12-31).

Tabell 3. Domslut^a med påföljd strängare än böter mot individer med utländskt medborgarskap, samt domslut med beslut om utvisning, år 2020-2023. Statistiken är uppdelad efter när huvudbrottet i beslutet begicks.

Tidpunkt för huvudbrott	Domslut		
	utländskmedborgare*		
	med beslut om utvisning		
		Antal	Andel
Till och med 2022-07-31	24 663	1 452	5,9
2022-08-01 - 2023-12-31	6 904	530	7,7
Totalt	31 567	1 982	6,3

a Domslut i tingsrätten
* Ej folkbokförd är inkluderade i tabellen

I **tabell 4** redovisas samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning, uppdelade på individens folkbokföringsstatus vid beslutdatum. Dessutom presenteras andelen folkbokförda av samtliga beslut om utvisning per kalenderår för perioden 2020 t.o.m. 2023.

Tabell 4. Domslut^a med beslut om utvisning, uppdelat på folkbokföringsstatus vid beslutsdatum, år 2020-2023.

Kalenderår	Domslut			
	med beslut om utvisning	Ej folkbokförd	Folkbokförd	
		Antal	Antal	Andel av beslut
2020	594	484	110	18,5
2021	453	348	105	23,2
2022	407	310	97	23,8
2023	528	326	202	38,3
2020-2023	1 982	1 468	514	25,9

a Domslut i tingsrätten

I **tabell 5** redovisas samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning, uppdelade på huvudbrottets brottstyp/brottskategori och kalenderår för perioden 2020 t.o.m. 2023.

Tabell 5. Domslut^a med beslut om utvisning, uppdelat på brottstypen för huvudbrottet i lagföringsbeslutet, år 2020-2023.

Brottstyp ^b	Domslut				
	med beslut om utvisning				
	Kalenderår				
	2020	2021	2022	2023	2020-2023
Liv och hälsa (BrB. 3 kap.)	68	53	39	71	231
Frihet och frid (BrB. 4 kap.)	13	21	21	28	83
Sexualbrott (BrB. 6 kap.)	67	58	46	63	234
Stöld, rån och tillgreppsbrott (BrB. 8 kap.)	199	154	120	145	618
Bedrägeri (BrB. 9 kap.)	41	28	28	26	123
Narkotikabrott (Narkotikastrafflagen)	99	55	75	83	312
Smuggling (Lag om straff för smuggling)	59	43	51	59	212
Övrigt	48	41	27	53	169
Totalt	594	453	407	528	1 982

a Domslut i tingsrätten

b Försök, förberedelse, stämpling, medhjälp, anstiftan, underlåtelse att avslöja och underlåtelse att hindra är inkluderade i respektive brott.

I **tabell 6** redovisas samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning, uppdelade på huvudbrottets brottstyp/brottskategori och folkbokföringsstatus vid beslut, inklusive andelar för perioden 2020 t.o.m. 2023.

Tabell 6. Domslut^a med beslut om utvisning, uppdelat på brottstypen för huvudbrottet i lagföringsbeslutetsamt folkbokföringsstatus, år 2020-2023.

Brottstyp ^b	Domslut				
	med beslut om utvisning	Ej folkbokförd		Folkbokförd	
		Antal	Andel	Antal	Andel
Liv och hälsa (BrB. 3 kap.)	231	112	7,6	119	23,2
Frihet och frid (BrB. 4 kap.)	83	42	2,9	41	8,0
Sexualbrott (BrB. 6 kap.)	234	96	6,5	138	26,8
Stöld, rån och tillgreppsbrott (BrB. 8 kap.)	618	551	37,5	67	13,0
Bedrägeri (BrB. 9 kap.)	123	117	8,0	6	1,2
Narkotikabrott (Narkotikastrafflagen)	312	236	16,1	76	14,8
Smuggling (Lag om straff för smuggling)	212	200	13,6	12	2,3
Övrigt	169	114	7,8	55	10,7
Totalt	1 982	1 468	100,0	514	100,0

a Domslut i tingsrätten
b Försök, förberedelse, stämpling, medhjälp, anstiftan, underlåtelse att avslöja och underlåtelse att hindra är inkluderade i respektive brott.

I **tabell 7** redovisas samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning, uppdelade på huvudpåföljd inklusive andelar för perioden 2020 t.o.m. 2023.

Tabell 7. Domslut^a med beslut om utvisning, uppdelat på brottstypen för huvudbrottet i lagföringsbeslutet samt huvudpåföljd i domslutet, år 2020-2023.

Huvudpåföljd	Domslut	
	med beslut om utvisning	
	Antal	Andel
Fängelse, livstid	20	1,0
Fängelse	1 883	95,0
Sluten ungdomsvård	6	0,3
Rättspsykiatrisk vård (inkl. med utskrivningsprövning)	28	1,4
Villkorlig dom	40	2,0
Övrigt	5	0,3
Totalt	1 982	100,0

a Domslut i tingsrätten

I **tabell 8** redovisas samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning, uppdelade på huvudpåföljd och folkbokföringsstatus inklusive andelar för perioden 2020 t.o.m. 2023.

Tabell 8. Domslut^a med beslut om utvisning, uppdelat på huvudpåföljd samt folkbokföringsstatus vid lagföringsbeslutet, år 2020-2023.

Huvudpåföljd	Domslut				
	med beslut om utvisning	Ej folkbokförd		Folkbokförd	
		Antal	Andel	Antal	Andel
Fängelse, livstid	20	5	0,3	15	2,9
Fängelse	1 883	1 403	95,6	480	93,4
Rättspsykiatrisk vård ^b	28	15	1,0	13	2,5
Övrigt	51	45	3,1	6	1,2
Totalt	1 982	1 468	100,0	514	100,0

a Domslut i tingsrätten

b Rättspsykiatrisk vård (inkl. med utskrivningsprövning)

I **tabell 9** redovisas samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning och huvudpåföljden fängelse, uppdelade på folkbokföringsstatus och kalenderår för perioden 2020 t.o.m. 2023. Tabellen innehåller även genomsnittlig utdömt fängelsestraff angivet i månader.

I tabellen ingår endast huvudpåföljden fängelse, medan fängelse på livstid eller andra typer av frihetsberövande påföljder inte inkluderas i beräkningarna.

Tabell 9. Domslut^a med huvudpåföljden fängelse^b och beslut om utvisning, uppdelat på folkbokföringsstatus samt genomsnittlig utdömd strafftid i månader, år 2020-2023.

Kalenderår	Fängelse					
	Antal	Genomsnittlig strafftid i månader	Ej folkbokförd		Folkbokförd	
			Antal	Genomsnittlig strafftid i månader	Antal	Genomsnittlig strafftid i månader
2020	572	28,6	470	23,9	102	50,3
2021	429	30,7	330	25,3	99	48,5
2022	383	32,8	292	29,1	91	44,9
2023	499	36,6	311	34,2	188	40,7
2020-2023	1 883	32,1	1 403	27,6	480	45,1

a Domslut i tingsrätten

b Huvudpåföljd fängelse, inkluderar ej fängelse livstid.

I **tabell 10** redovisas samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning uppdelade på individens kön, för perioden 2020 t.o.m. 2023.

Tabell 10. Domslut^a med beslut om utvisning, uppdelat på kön, år 2020-2023.

Kön	Domslut	
	med beslut om utvisning	Andel
Kvinna	77	3,9
Man	1 905	96,1
Totalt	1 982	100,0

a Domslut i tingsrätten

I **tabell 11** redovisas samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning uppdelade på om individen har barn 0–17 år i Sverige vid beslutet eller inte, för perioden 2020 t.o.m. 2023.

Tabell 11. Domslut^a med beslut om utvisning, uppdelat på om individen har barn vid utvisningsbeslutet, år 2020-2023.

Barn	Domslut	
	med beslut om utvisning	Andel
Barn 0-17 år	127	6,4
Ej barn 0-17 år	1 855	93,6
Totalt	1 982	100,0

a Domslut i tingsrätten

I **tabell 12** redovisas samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning för folkbokförda individer uppdelade på om individen är medborgare i ett EES land eller inte, för perioden 2020 t.o.m. 2023.

Tabell 12. Domslut^a med beslut om utvisning för folkbokförda individer, uppdelat på medborgarskap i EES land, år 2020-2023.

Medborgarskap	Domslut	
	med beslut om utvisning	Andel
EES medborgare	47	9,1
Ej EES medborgare	467	90,9
Totalt	514	100,0

a Domslut i tingsrätten

I **tabell 13** redovisas samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning för folkbokförda individer uppdelade på individen civilstånd (gift/ej gift) vid beslutet, för perioden 2020 t.o.m. 2023.

Tabell 13. Domslut^a med beslut om utvisning för folkbokförda individer, uppdelat på civilstånd, år 2020-2023.

Civilstånd	Domslut	
	med beslut om utvisning	Andel
Gift	90	17,5
Ej Gift	424	82,5
Totalt	514	100,0

a Domslut i tingsrätten

I **tabell 14** redovisas samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning uppdelade på åldersgrupp vid beslutet, för perioden 2020 t.o.m. 2023. Åldern är beräknad vid domslutet.

Tabell 14. Domslut^a med beslut om utvisning, uppdelat på åldersgrupp på den lagförda, år 2020-2023.

Åldersgrupp	Domslut	
	med beslut om utvisning	
	Antal	Andel
15-17	13	0,7
18-20	124	6,3
21-	1 845	93,1
Totalt	1 982	100,0

^a Domslut i tingsrätten

Hovrättsavgöranden som ingått i utredningens kartläggning av genomslaget av 2022 års lagändringar i domstolspraxis

Slumpmässigt urval av hovrättsavgöranden som publicerats på rättsdatabasen JUNO där 2022 års lagändringar tillämpats och som meddelats under perioden den 1 januari 2023–31 december 2024.

Göta hovrätt, mål nr:

B 4605-22, 299-23, 1073-23, 1163-23, 2470-23, 2485-23, 3189-23, 3114-23, 4439-23, 4910-23, 5003-23, 5170-23, 205-24, 231-24, 467-24, 811-24, 979-24, 1354-24, 2293-24, 2419-24, 2594-24, 2611-24, 2619-24, 2639-24, 2700-24, 2742-24, 2862-24, 2874-24, 2935-24, 3316-24, 3544-24, 3558-24, 3586-24, 3647-24, 3648-24, 3661-24, 3666-24, 3793-24, 3826-24, 4066-24 och 4251-24.

Hovrätten för Nedre Norrland, mål nr:

B 1841-22, 1857-22, 4614-22, 1230-23, 1345-23, 1976-23, 2053-23, 2054-23, 892-24 och 1031-24.

Hovrätten för Västra Sverige, mål nr:

B 1509-23, 1664-23, 2246-23, 2379-23, 2398-24, 2431-23, 3255-23, 3772-23, 4253-23, 4870-23, 4883-23, 6703-23, 7023-23, 7482-23, 7602-23, 1018-24, 1179-24, 1194-24, 1210-24, 1244-24, 2592-24, 3464-24, 3781-24, 3926-24, 4261-24, 4273-24, 4336-24, 4459-24,

4468-24, 4554-24, 4682-24, 4812-24, 4834-24, 4857-24, 4953-24, 5031-24, 5070-24, 5156-24, 5301-24, 5373-24, 5614-24, 5646-24, 5844-24, 5919-24, 6090-24 och 6151-24.

Hovrätten för Övre Norrland, mål nr:

B 1254-22, 1344-23, 1366-23, 56-23, 979-23.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, mål nr:

B 3848-22, 15-23, 101-23, 269-23, 1204-23, 1534-23, 4700-23, 4928-23, 4969-23, 5015-23, 5036-23, 155-24, 582-24, 694-24, 838-24, 1178-24, 1228-24, 1539-24, 1645-24, 1793-24, 2168-24, 2294-24, 2342-24, 2487-24, 2559-24, 2612-24, 2760-24, 2828-24, 2872-24, 2905-24, 2920-24, 3053-24, 3122-24, 3132-24, 3394-24, 3460-24, 3471-24, 3487-24, 3555-24, 3562-24, 3580-24, 3598-24, 3627-24, 3641-24, 3712-24, 3714-24, 3734-24, 3879-24, 3945-24, 3974-24, 4030-24 och 4364-24.

Svea hovrätt, mål nr:

B 4605-22, 13028-22, 13435-22, 14224-22, 14946-22, 114-23, 417-23, 470-23, 471-23, 577-23, 676-23, 826-23, 1027-23, 1297-23, 1936-23, 2027-23, 2314-23, 2929-23, 3066-23, 3734-23, 4449-23, 4786-23, 5425-23, 7515-23, 8206-23, 9453-23, 12395-23, 12437-23, 14249-23, 15823-23, 16058-23, 16082-23, 16126-23, 16385-23, 16582-23, 16700-23, 16771-23, 13-24, 233-24, 344-24, 595-24, 636-24, 2434-24, 2530-24, 3134-24, 3452-24, 3615-24, 3619-24, 3767-24, 4147-24, 4182-24, 4490-24, 4559-24, 4636-24, 5127-24, 5202-24, 5670-24, 6305-24, 7253-24, 7523-24, 7692-24, 7804-24, 8637-24, 9178-24, 9181-24, 9311-24, 9346-24, 9432-24, 9822-24, 9874-24, 10056-24, 10080-24, 10229-24, 10382-24, 10518-24, 10522-24, 10608-24, 10729-24, 10731-24, 10823-24, 10971-24, 10983-24, 11041-24, 11042-24, 11068-24, 11094-24, 11246-24, 11286-24, 11314-24, 11357-24, 11426-24, 11466-24, 11502-24, 11571-24, 11576-24, 11669-24, 11703-24, 11714-24, 11718-24, 11759-24, 11782-24, 11810-24, 12088-24, 12243-24, 12684-24, 12825-24, 12993-24 och 14992-24.

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 expertskatte-reglerna. 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.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havs-
områden utanför nationell jurisdiktion.
UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och
verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare
kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan
myndigheter – några anslutande
frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår
framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling
av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för
viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för
klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning
på grund av brott. 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]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

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 mervärdesskatte regler 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]

- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

- Säkrare tivoli. [40]

- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

- Tryggare idrottsarrangemang. [46]

- Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

- Ökad insyn i politiska processer. [52]

- Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

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]

- Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

- Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

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]

En ny nationell myndighet
för viltförvaltning. [50]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig
abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten
och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. [53]

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]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan [44]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]