

Lagrådsremiss

Skärpta regler om utvisning på grund av brott

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 26 februari 2026

Johan Forssell

Therese Odén
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag som möjliggör fler beslut om utvisning av utlänningar som begår brott. Andringarna innebär bl.a. att

- brott ska vara utvisningsgrundande redan när den påföljd som döms ut är strängare än böter,
- avvägningen av skälen för och emot utvisning i fler fall ska leda till utvisning,
- kvalificerade krav för utvisning av utlänningar som kommit till Sverige innan de fyllt 15 år inte längre ska gälla,
- verkställighetshinder inte längre ska beaktas av allmän domstol när den tar ställning till om utvisning ska ske,
- återreseförbuden ska bli längre och i fler fall vara utan begränsning i tid, och
- åklagare ska ha en skyldighet att yrka på utvisning när en utlänning åtalas för brott som är utvisningsgrundande.

I lagrådsremissen föreslås också bl.a. skärpta straff för vissa brott enligt utlänningslagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2026.

Innehållsförteckning

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Beslut | 4 |
| 2 | Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) | 5 |
| 3 | Ärendet och dess beredning | 14 |
| 4 | Skärpta regler om utvisning på grund av brott..... | 14 |
| 4.1 | Behovet av skärpta regler | 14 |
| 4.2 | Allmänna förutsättningar för utvisning på grund av brott | 18 |
| 4.2.1 | Grundläggande krav för utvisning | 18 |
| 4.2.2 | Intresseavvägningen | 25 |
| 4.3 | Utvisning av personer som tillhör en särskild personkategori | 33 |
| 4.3.1 | Flyktingar och vissa andra skyddsbehövande..... | 33 |
| 4.3.2 | Subsidiärt skyddsbehövande | 37 |
| 4.3.3 | Utlänningar som kom till Sverige som unga | 41 |
| 4.3.4 | EES-medborgare och vissa andra utlänningar..... | 44 |
| 4.3.5 | Utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta | 47 |
| 4.4 | Återreseförbud..... | 49 |
| 4.5 | Allmän domstol ska inte beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning..... | 53 |
| 5 | Yrkanden om utvisning på grund av brott..... | 60 |
| 5.1 | Frågan om utvisning ska prövas efter talan av åklagare | 60 |
| 5.2 | En skyldighet för åklagare att framställa ett yrkande om utvisning..... | 63 |
| 6 | Upphålls- och arbetstillstånd ska upphöra att gälla vid utvisning på grund av brott | 67 |
| 7 | Skärpta straff för vissa brott enligt utlänningslagen..... | 69 |
| 7.1 | Vistelse i strid med återreseförbud på grund av brott..... | 69 |
| 7.2 | Anställning av en utlänning som saknar rätt att vistas i Sverige eller föreskrivet arbetstillstånd | 71 |
| 8 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser | 74 |
| 9 | Konsekvenser | 77 |
| 9.1 | Ekonomiska konsekvenser | 77 |
| 9.1.1 | Förslagen om skärpta regler om utvisning på grund av brott..... | 77 |
| 9.1.2 | Förslagen om skärpta straff för vissa brott enligt utlänningslagen..... | 84 |
| 9.2 | Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet | 85 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 9.3 | Konsekvenser för barn..... | 86 |
| 9.4 | Övriga konsekvenser | 87 |
| 10 | Författningskommentar..... | 89 |
| Bilaga 1 | Sammanfattning av betänkandet Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (SOU 2025:54) | 105 |
| Bilaga 2 | Betänkandets lagförslag..... | 119 |
| Bilaga 3 | Förteckning över remissinstanserna | 126 |

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

2 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,

dels att rubriken närmast före 8 a kap. 5 § ska utgå,

dels att nuvarande 8 a kap. 4, 6–7 a och 14 §§ ska betecknas 8 a kap. 3, 5–7 och 15 §§,

dels att 3 b kap. 2 §, 8 kap. 14 §, 8 a kap. 1 och 2 §§, de nya 3, 5 och 6 §§, 8 och 11 §§ och den nya 15 §, 12 kap. 2 och 17 §§, 20 kap. 2 och 5 §§, 21 kap. 9 §, 22 kap. 5 § och rubrikerna närmast före 8 a kap. 4, 6, 7, 8 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 8 a kap. 4, 6–7 a och 14 §§ ska sättas närmast före 8 a kap. 3, 5–7 och 15 §§,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 8 a kap. 4 och 14 §§, och närmast efter 8 a kap. 2 § och närmast före 8 a kap. 4 och 14 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 b kap.

2 §²

Förutom i detta kapitel finns bestämmelser som kompletterar utträdesavtalet i 8 kap. 7 a och 16 §§, 8 a kap. 6 §, 9 kap. 8 b och 8 e §§, 12 kap. 13 a, 15 och 17 §§ och 14 kap. 5 c §.

Förutom i detta kapitel finns bestämmelser som kompletterar utträdesavtalet i 8 kap. 7 a och 16 §§, 8 a kap. 5 §, 9 kap. 8 b och 8 e §§, 12 kap. 13 a, 15 och 17 §§ och 14 kap. 5 c §.

8 kap.

14 §³

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

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

¹ Senaste lydelse av

8 a kap. 3 § 2022:1015

8 a kap. 5 § 2022:1015

8 a kap. 7 a § 2024:1220

rubriken närmast före 8 a kap. 5 § 2022:1015

rubriken närmast före 8 a kap. 7 a § 2024:1220.

² Senaste lydelse 2022:1015.

³ Senaste lydelse 2022:1015.

En EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren får utvisas enligt 11 § endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

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.

8 a kap.

1 §⁴

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

1. *utlänningen* 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,

2. *i förekommande fall, de särskilda förutsättningarna enligt 3–6 §§ för utvisning av utlänningar som tillhör vissa personkategorier är uppfyllda, och*

3. *skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot.*

2 §⁵

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.

Domstolen ska vid bedömningen enligt 1 § 3 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.

⁴ Senaste lydelse 2022:1015.

⁵ Senaste lydelse 2022:1015.

Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.

Vid bedömningen av utlänningens anknytning till Sverige ska det särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningen utvisades också särskilt beaktas. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.

Särskilda förutsättningar för utvisning

Flyktingar och vissa andra skyddsbehövande

4 §

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

1. utlänningen har begått ett synnerligen *grovt* brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning 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.

Flyktingar och vissa andra skyddsbehövande

3 §⁶

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

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

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

Subsidiärt skyddsbehövande

4 §

En utlänning som har status som subsidiärt skyddsbehövande och som behöver en fristad i Sverige

⁶ Senaste lydelse av tidigare 8 a kap. 4 § 2022:1015.

ska utvisas enligt 1 § endast om utlänningen har begått ett allvarligt brott.

EES-medborgare och vissa andra utlännningar

EES-medborgare och vissa andra utlännningar

6 §

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.

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.

Varaktigt bosatta

5 §⁷

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare *ska* utvisas enligt 1 § endast om det sker av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

Varaktigt bosatta

7 §

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige *får* utvisas enligt 1 § endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning *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.

Behörig domstol

6 §⁸

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 *eller* säkerhet. I detta ligger att ekonomiska syften inte får ligga till grund för beslutet.

Talan om utvisning och behörig domstol

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

8 §⁹

Utvisning på grund av brott *prövas efter talan av åklagare och*

⁷ Senaste lydelse av tidigare 8 a kap. 6 § 2022:1015.

⁸ Senaste lydelse av tidigare 8 a kap. 7 § 2022:1015.

⁹ Senaste lydelse 2022:1015.

beslutas av den domstol som handlägger brottmålet.

En åklagare ska framställa ett yrkande om utvisning om brottsligheten är utvisningsgrundande enligt 1 § 1 och 2. Vid bedömningen av om brottsligheten är utvisningsgrundande enligt 1 § 2 ska 6 § andra stycket och 8 kap. 13 § inte beaktas.

Skuldigheten enligt andra stycket att framställa ett yrkande om utvisning gäller inte för Justitiekanslern eller för Riksdagens ombudsmän.

11 §¹⁰

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

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 *besluta om ett längre återreseförbud* än som *anges* i första stycket 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 besluta om ett kortare återreseförbud* får domstolen ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till honom eller henne.

¹⁰ Senaste lydelse 2022:1015.

Upphörande av uppehålls- och arbetstillstånd

14 §

En utlännings uppehållstillstånd och arbetstillstånd upphör att gälla

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

2. när utlännings har avgett nöjdförklaring av ett beslut om utvisning enligt detta kapitel och åklagaren medger att beslutet får verkställas.

Första stycket gäller inte i fråga om utlännings som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av artikel 23 eller 24 i skyddsgrundsförordningen.

Upphållstillstånd och upphävande av utvisningsbeslut

14 §

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.

Verkställighet, uppehållstillstånd och upphävande av utvisningsbeslut

15 §¹¹

Bestämmelser om *verkställighet av ett beslut om utvisning på grund av brott* finns i 12 kap. Där finns också regler om *uppehållstillstånd för den som har utvisats på grund av brott* och upphävande av ett sådant utvisningsbeslut.

12 kap.

2 §

Avvisning och utvisning av en utlännings får inte verkställas till ett land – om utlännings riskerar att utsättas för förföljelse i det landet, eller – om utlännings inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlännings löper risk för förföljelse.

En utlännings får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlännings genom ett synnerligen *grovt* brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlännings

En utlännings får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlännings genom ett synnerligen *allvarligt* brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning eller säkerhet att låta utlännings

stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.

Likaså får en utlänning sändas till ett sådant land, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.

stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.

Likaså får en utlänning sändas till ett sådant land, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för Sveriges säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.

17 §¹²

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.

Om en annan myndighet än Migrationsverket ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning ska myndigheten underrätta Migrationsverket, om

1. myndigheten finner att den inte kan verkställa beslutet eller att den behöver ytterligare besked,

2. en utlänning 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, eller

3. en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott åberopar att han eller hon, av andra skäl än som anges i 2, på grund av bestämmelserna i detta kapitel inte kan sändas till ett visst land eller att det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs 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 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

¹² Senaste lydelse 2020:939.

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.

20 kap.

2 §¹³

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

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 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 §¹⁴

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

Till fängelse i *högst två* år eller, om brottet är ringa, till böter 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 §§.

21 kap.

9 §¹⁵

I 8 a kap. 4 § finns bestämmelser om utvisning på grund av brott i fråga om en utlänning som har

I 8 a kap. 3 § finns bestämmelser om utvisning på grund av brott i fråga om en utlänning som har

¹³ Senaste lydelse 2022:1015. Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket tas bort.

¹⁴ Senaste lydelse 2013:646.

¹⁵ Senaste lydelse 2022:1015.

uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

22 kap.

5 §¹⁶

I 8 a kap. 4 § finns bestämmelser om utvisning på grund av brott i fråga om en utlänning som har uppehållstillstånd enligt 2 eller 3 §.

I 8 a kap. 3 § finns bestämmelser om utvisning på grund av brott i fråga om en utlänning som har uppehållstillstånd enligt 2 eller 3 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.
 2. Den äldre lydelsen av 8 a kap. 8 § gäller fortfarande för åtal som har väckts före ikraftträdandet.

¹⁶ Senaste lydelse 2022:1015.

3 Ärendet och dess beredning

I maj 2024 fick en särskild utredare i uppdrag 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 (dir. 2024:42).

Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott överlämnade i maj 2025 betänkandet Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (SOU 2025:54). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats, [regeringen.se](https://www.regeringen.se), och i Justitiedepartementet (Ju2025/01090).

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att den som återfaller i brott lättare ska kunna utvisas (bet. 2021/22:SfU28 punkt 7, rskr. 2021/22:387).

I denna lagrådsremiss behandlas betänkandets lagförslag.

4 Skärpta regler om utvisning på grund av brott

4.1 Behovet av skärpta regler

Regeringens bedömning

Reglerna om utvisning på grund av brott bör skärpas så att det blir möjligt att i fler fall än i dag utvisa utlänningar som begår brott.

Utredningens bedömning

Bedömningen från utredningen stämmer överens med regeringens. Utredningen gör även bedömningen att prövningen av frågan om utvisning på grund av brott bör flyttas från allmän domstol till Migrationsverket och att det bör utredas hur detta kan ske.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del. *Helsingborgs kommun* välkomnar ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott och pekar på att vi befinner oss i en allvarlig samhällsutveckling där brottsligheten blir allt grövre, barn rekryteras in i kriminella miljöer och våldet i det offentliga rummet tilltar. Även *Eslövs kommun* anser att det är angeläget att man i den rådande situationen vidtar åtgärder för att förhindra brott och att ett skärpt utvisningsregelverk är en viktig del i det arbetet. Enligt *Brottsofferjouren Sverige* kan frågan om utvisning på grund av brott vara av stor betydelse både från ett brottsoffer-

och ett samhällsskyddsperspektiv, varför en skärpning av regelverket torde vara positiv för de flesta berörda målsäganden. Några remissinstanser, bl.a. *Ekobrottsmyndigheten*, *Delegationen för migrationsstudier (Delmi)*, *Stockholms tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund*, anser att man inte kan bedöma behovet av ytterligare åtgärder eftersom effekterna av 2022 års lagändringar ännu inte kunnat utvärderas ordentligt. *Civil Rights Defenders* och *Lunds universitet* anser att utredningsdirektiven varit alltför styrande och att förslagen inte svarar mot ett verkligt behov. *Sundsvalls kommun* ställer sig tveksam till om förslagen kommer att träffa avsedd målgrupp.

Flera remissinstanser, däribland *Hovrätten för Västra Sverige*, *Stockholms tingsrätt* och *Svea hovrätt*, instämmer i utredningens bedömning att det finns starka skäl att flytta frågan om utvisning på grund av brott från allmän domstol till Migrationsverket. Några anser att den frågan bör utredas innan man går vidare med nu aktuella förslag.

Skälen för regeringens bedömning

Reglerna om utvisning på grund av brott bör skärpas

Kravet på laglydighet gäller lika för svenska medborgare och utlänningar. Endast svenska medborgare har dock en ovillkorlig rätt att vistas här i landet. 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 besluta att utlänningen ska utvisas ur Sverige. De centrala bestämmelserna om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. utlänningslagen (2005:716). I korthet innebär de följande. Utvisning får beslutas om utlänningen döms till en strängare påföljd än böter eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller en skyddstillsyn och dömer till en annan påföljd. Därutöver krävs antingen att det finns en risk för återfall i brott eller att brottet har ett straffvärde om minst sex månader eller annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i landet (8 a kap. 1 §). För vissa personkategorier gäller ytterligare krav, framför allt på brottslighetens allvar, för att utvisning ska få ske. Detta gäller bl.a. flyktingar, EES-medborgare och utlänningar som kom till landet som unga och som har vistats här viss tid (8 a kap. 4–7 §§). Vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas ska en intresseavvägning göras, varvid domstolen ska ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige (8 a kap. 2 §). Domstolen ska även ta hänsyn till om det finns hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet (8 a kap. 3 §). Ett beslut om utvisning ska innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige viss tid eller utan tidsbegränsning, s.k. återreseförbud (8 a kap. 10 §).

Reglerna skärptes senast i augusti 2022 (propositionen Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk, prop. 2021/22:224). Syftet med lagändringarna var bl.a. att möjliggöra utvisning av utlänningar som begår brott i större utsträckning. De ändringar som gjordes innebär bl.a. 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 vid intresseavvägningen för att utvisning inte ska ske, att kravet på synnerliga skäl för utvisning när utlänningen vistats länge i Sverige togs bort samt att förbudet mot att i vissa fall utvisa den som kom till Sverige som ung togs bort och ersattes med kvalificerade krav för utvisning.

Ändringarna innebär även att domstolen inte längre vid straffmätningen och valet av påföljd ska beakta det men som utvisningen kan innebära och att återreseförbuden som utgångspunkt ska vara längre och börja löpa vid dagen för utresa.

Enligt utredningen tycks det skärpta regelverket i allmänhet ha tillämpats av domstolarna på det sätt som lagstiftaren avsett. Personer som tidigare omfattades av ett förbud mot utvisning eller av särskilda krav för utvisning utvisas numera enligt de nya reglerna. Även personer som inte omfattas av några kvalificerade krav utvisas, varvid domstolarna i allmänhet tycks tillämpa en stramare anknytningsbedömning vid intresseavvägningen. Ett av syftena med 2022 års lagändringar, att möjliggöra utvisning i större utsträckning än tidigare, förefaller alltså ha fått genomslag. Samtidigt har 2022 års lagändringar inte fått det kvantitativa genomslag som lagstiftaren avsåg under den av utredningen analyserade perioden (en ökning av andelen utvisade med ca 30 procent, eller drygt 200 individer, per år, prop. 2021/22:224 s. 107 och 108). Enligt statistik som utredningen redogör för meddelades i snitt 677 domar med beslut om utvisning per år i tingsrätt under perioden 2015–2019 och 496 domar med beslut om utvisning per år i tingsrätt under perioden 2020–2023. Det totala antalet fällande domslut mot utlänningar uppgick under perioden 2015–2019 till 77 183 och under perioden 2020–2023 till 69 854. Det innebär alltså att antalet fällande domslut mot utlänningar per år var fler under den senare perioden, 2020–2023, än under perioden 2015–2019. Enligt utredningen innebär siffrorna att det lägsta antalet utvisningsdomar i tingsrätt per år under 2000-talet var under åren 2021–2023, dvs. även efter det att lagändringarna trätt i kraft. Under perioden 2020–2023 var andelen beslut om utvisning i förhållande till antalet domslut mot utlänningar med strängare påföljd än böter i genomsnitt 6,3 procent. Enligt utredningen kan det låga antalet brottsutvisningar bero på att frågan om utvisning inte alltid aktualiseras i brottmålet samt att domstolarna har lagt ribban för utvisning för högt (SOU 2025:54 s. 198–203 och 209–211).

Allmänhetens förtroende 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. Som *Helsingborgs kommun* och *Eslövs kommun* påpekar befinner vi oss dessutom i en allvarlig samhällsutveckling där brottsligheten har blivit allt grövre. Den grova och organiserade brottsligheten är systemhotande. Kriminella nätverk och brottsligheten kopplad till dem är ett av vår tids stora problem. Dödligt våld med skjutvapen har ökat kraftigt i Sverige sedan början av 2010-talet. Sverige ligger i detta avseende på en högre nivå än många andra europeiska länder. Som ett led i att bekämpa brottsligheten inom ramen för kriminella nätverk, men även brottslighet som begås i andra sammanhang, behöver det finnas bättre möjligheter än i dag att utvisa utlänningar som begår brott i Sverige. Som utredningen framhåller är andelen domslut mot utlänningar med utvisningsbeslut historiskt sett anmärkningsvärt låg. Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet meddelades det 723 domar med beslut om utvisning under 2024 (Brå:s rapport Personer lagförda för brott 2024). Även om det tycks innebära en viss ökning av antalet beslut om utvisning på grund av brott under 2024 är det alltjämt ett anmärkningsvärt lågt antal beslut.

Mot denna bakgrund anser regeringen, i motsats till bl.a. *Civil Rights Defenders, Delmi, Stockholms tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund*, att det finns behov av att skärpa reglerna ytterligare så att det blir möjligt att utvisa utlänningar som begår brott i betydligt fler fall än i dag. Detta ligger också i linje med riksdagens tillkännagivande om att den som återfaller i brott lättare ska kunna utvisas (bet. 2021/22:SfU28 punkt 7, rskr. 2021/22:387). Ett skärpt regelverk ligger vidare i linje med regeringens perspektivskifte från gärningsman till brottsoffer och samhällsskydd.

Utredningen anser att starka skäl talar för att frågan om utvisning på grund av brott ska föras över från allmän domstol till Migrationsverket och att en sådan ordning bör utredas. Flera remissinstanser, däribland majoriteten av de allmänna domstolarna, instämmer i detta. Några menar att frågan bör utredas innan de nu aktuella förslagen genomförs. De senaste decenniernas växande våldsbrottslighet och annan brottslighet inom ramen för kriminella nätverk utgör emellertid så allvarliga problem att det krävs åtgärder omgående. Omedelbara åtgärder krävs även för att komma till rätta med den anmärkningsvärt låga andelen beslut om utvisning på grund av brott. Regeringen delar därför inte uppfattningen att förslagen om ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott kan avvakta en utredning om en annan processordning. Det finns inte heller möjlighet att hantera den frågan inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Skärpta regler om utvisning på grund av brott är förenliga med Europakonventionen

Enligt 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) (2 kap. 19 §). Av Europakonventionen följer att ingrepp i den enskildes privat- och familjeliv får göras om det har stöd i lag och är nödvändigt för att tillgodose vissa allmänna eller enskilda intressen, bl.a. den nationella säkerheten och förebyggande av oordning eller brott (artikel 8.2). När det gäller förslagen i nedanstående avsnitt om skärpta regler för utvisning på grund av brott, är det framför allt statens intresse av att förebygga oordning eller brott samt intresset av att värna den nationella säkerheten som ska vägas mot den enskildes intresse av privat- eller familjeliv. Förslagen tillgodoser enligt regeringen angelägna samhällsintressen. Genom den intresseavvägning som alltjämt ska ske vid prövningen av utvisningsfrågan säkerställs att hänsyn kan tas till motstående intressen (se avsnitt 4.2.2). Enligt regeringens bedömning är förslagen därmed förenliga med artikel 8 i Europakonventionen.

4.2 Allmänna förutsättningar för utvisning på grund av brott

4.2.1 Grundläggande krav för utvisning

Regeringens förslag

En utlänning ska utvisas ur Sverige om utlänningen 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, i förekommande fall, de särskilda förutsättningarna för utvisning av utlänningar som tillhör vissa personkategorier är uppfyllda.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

Eslövs kommun och *Helsingborgs kommun* tillstyrker förslaget om att brott ska vara utvisningsgrundande i högre utsträckning än i dag. Många remissinstanser, däribland *Ekobrottsmyndigheten*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Stockholms tingsrätt*, *Svea hovrätt*, *Sveriges advokatsamfund* och *Åklagarmyndigheten*, är emellertid kritiska till förslaget. Några av remissinstanserna avstyrker förslaget. Kritiken riktar sig främst mot förslagets konsekvenser. Som skäl framförs bl.a. att förslaget kommer att leda till betydligt fler utvisningsyrkanden än i dag, även vid lindrig brottslighet, att färre mål kommer att kunna avgöras utan huvudförhandling eller hanteras inom det särskilda snabbförfarandet för snabbare lagföring, att färre brott kommer att kunna beivras genom straffreläggande och att handläggningstiderna riskerar att bli längre. Flera remissinstanser befarar att kärnverksamheterna hos brottsutredande och lagförande myndigheter prioriteras ned till förmån för utvisningsfrågan.

Stockholms universitet ifrågasätter förslaget ur likabehandlingssynpunkt då många utlänningar är helt undantagna från de skärpningar som föreslås. *Institutet för mänskliga rättigheter* avstyrker förslagen, eftersom de inte är ändamålsenliga och framhåller att det redan i dag är möjligt att utvisa personer vid lägre straffvärden än sex månader vid återfall och med hänsyn till brottets karaktär. *Lunds universitet* har en liknande synpunkt.

Civil Rights Defenders, *Delegationen för migrationsstudier (Delmi)* och *Södertörns tingsrätt* avstyrker förslaget. Bland annat framhålls att den inbyggda skyddsmarginal som finns i svensk rätt försvinner om tilläggskraven tas bort och att ett större ansvar läggs på rättstillämpningen för att säkerställa att mänskliga rättigheter inte kränks. Institutet för mänskliga rättigheter och *Sundsvalls kommun* är positiva till att kravet på en strängare påföljd än böter behålls. Hovrätten för Västra Sverige är av uppfattningen att en betydande del av de tillkommande utvisningsyrkandena kommer att ogillas, eftersom utvisning inte kan anses proportionerligt vid lindriga brott när det inte är fråga om återfall. *Sundsvalls kommun* har en liknande synpunkt.

Riksdagens ombudsmän (JO) anser att det behöver analyseras hur förslaget samspelar med förslagen i betänkandet *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd* (SOU 2025:33).

Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig särskilt över förslaget om att utvisning ska kunna ske vid undanröjande av alla typer av en tidigare utdömd påföljd. Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget och Lunds universitet har ingen erinran mot det. *Polismyndigheten* noterar att det i betänkandet *En straffreform* (SOU 2025:66) lämnas förslag som skiljer sig åt från det aktuella förslaget.

De flesta remissinstanserna har inte heller några synpunkter på förslaget om att utvisning ska vara obligatoriskt. *Migrationsverket* menar att den intresseavvägning som ska göras innebär att ordet ska inte får avsedd innebörd. Verket framhåller också att förslaget kan medföra att en utlänning kommer att omfattas av flera parallella beslut om utvisning i högre utsträckning än i dag och efterfrågar vägledning kring hur konsekvenserna bör hanteras. Stockholms universitet anser att ändringen endast fyller ett symboliskt syfte. Sundsvalls kommun framhåller att förslaget kan skapa oro och ökad stigmatisering även bland invandrade personer som inte träffas av förslaget, vilket skulle kunna innebära en minskad social sammanhållning och minskad tillit till myndigheter. *Civil Rights Defenders* har en liknande synpunkt.

Skälen för regeringens förslag

Utvisning bör få ske om den påföljd som döms ut är strängare än böter

Den grundläggande bestämmelsen om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. 1 § utlänningslagen. För att utvisning ska få ske krävs att utlänningen döms för brott till en strängare påföljd än böter eller att en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen tidigare har dömts till och dömer till annan påföljd. Därutöver krävs det 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 att brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller som annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige (8 a kap. 1 § första stycket utlänningslagen). För vissa personkategorier, såsom flyktingar och EES-medborgare, gäller till följd av Sveriges internationella åtaganden mer kvalificerade krav för att utvisning ska få ske (8 a kap. 1 § andra stycket och 4–7 §§ utlänningslagen, se vidare avsnitt 4.3).

När en domstol överväger om en utlänning ska utvisas ska den göra en intresseavvägning och väga de skäl som talar för utvisning mot de skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden som talar mot utvisning (8 a kap. 2 § utlänningslagen). Att hänsyn ska tas till den enskildes personliga förhållanden följer även av internationella åtaganden. Det är då särskilt bestämmelser i Europakonventionen som aktualiseras. Europakonventionen gäller som lag i Sverige, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. När unionsrätten är tillämplig gäller även motsvarande bestämmelser i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Vidare ska vid åtgärder som rör barn även barnets rättigheter i enlighet med

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) beaktas vid bedömningen. Även barnkonventionen gäller som svensk lag, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

De grundläggande kraven för utvisning på grund av brott innebär att relativt allvarlig brottslighet i vissa fall inte är utvisningsgrundande, dvs. om brottsligheten inte når upp till de krav som ställs på brottets allvar för att vara utvisningsgrundande och det samtidigt inte kan påvisas någon återfallsrisk. Det kan gälla brott som t.ex. misshandel, olaga hot, bedrägeri, narkotikabrott eller grovt rattfylleri. Vidare gäller de nuvarande kraven oaktat om utlänningen exempelvis begick brottet i nära anslutning till att han eller hon kom till landet eller helt saknar anknytning hit. Kraven utesluter alltså möjligheten till utvisning i fall där en sådan rättsverkan skulle kunna anses befogad. I motsats till *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Lunds universitet* instämmer därför regeringen med utredningen om att utvisning bör kunna ske redan om utlänningen döms till en strängare påföljd än böter och att tilläggskraven om antingen återfallsrisk eller att brottet är av visst allvar bör tas bort. I stället för att brottsligheten redan i utgångsläget diskvalificerar sig som utvisningsgrundande medför en sådan ordning att de fall där utvisning anses vara en alltför ingripande åtgärd sorteras bort vid den intresseavvägning som ska göras av domstolen. Som utredningen framhåller möjliggörs på så vis mer nyanserade bedömningar där samtliga omständigheter som är av betydelse för utvisningsfrågan i det enskilda fallet kan få fullt genomslag.

Civil Rights Defenders anser att den inbyggda skyddsmarginal som finns i svensk rätt försvinner om tilläggskraven tas bort och *Södertörns tingsrätt* och *Delmi* menar att ett större ansvar då läggs på rättstillämpningen för att säkerställa att mänskliga rättigheter inte kränks. Enligt remissinstanserna gäller detta särskilt med beaktande av förslaget om att intresseavvägningen 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 (se avsnitt 4.2.2). Som remissinstanserna är inne på har det svenska regelverket om utvisning på grund av brott sedan länge innefattat materiella bestämmelser som har medfört att den grundläggande ribban för utvisning varit högre än de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden. Detta har medfört att allmänna domstolar sällan har behövt tänga den nedersta gränsen för när en utvisning kan anses proportionerlig enligt de internationella åtagandena (jfr Taube, SvJT 2021 s. 893–894, Utvisning på grund av brott: En jämförelse av svensk och norsk rätt).

Enligt regeringens mening kan det inte anses nödvändigt att ha dessa skyddsmarginaler. Ett beslut om utvisning ska självfallet inte ske i strid med ett unionsrättsligt åtagande eller ett konventionsåtagande, som rätten till respekt för privat- eller familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. Detta säkerställs emellertid – och kommer alltså att säkerställas – dels genom de särskilda bestämmelserna om utvisning som gäller för vissa personkategorier, dels genom att domstolarna vid varje beslut om utvisning gör en intresseavvägning och tar ställning till om åtgärden är proportionerlig. Det kommer alltså, som Södertörns tingsrätt är inne på, att krävas att domstolarna gör en grundlig bedömning av skälen för och emot utvisning för att säkerställa att mänskliga rättigheter inte kränks (se mer om intresseavvägningen i avsnitt 4.2.2). Som bl.a.

Hovrätten för Västra Sverige påpekar medför förslagen att utvisningsyrkanden kan komma att ogillas i fler fall än i dag med hänsyn till att utvisning anses vara en alltför ingripande åtgärd. Regeringen delar däremot inte hovrättens bedömning att det gäller för en betydande del av de tillkommande utvisningsyrkandena med anledning av att det bl.a. ska göras en stramare intresseavvägning än i dag (se avsnitt 4.2.2).

Sammantaget anser alltså regeringen, liksom *Eslövs kommun* och *Helsingborgs kommun*, att de nuvarande tilläggskraven bör tas bort och att utvisning bör få ske redan om påföljden som döms ut är strängare än böter. Som Institutet för mänskliga rättigheter och *Sundsvalls kommun* är inne på kommer därmed brottslighet som endast föranlett böter inte att kunna läggas till grund för ett beslut om utvisning på grund av brott. Genom att brott som utgångspunkt är utvisningsgrundande när påföljden är strängare än böter uppnås även en enhetlig nivå, vilket bidrar till tydlighet och förutsebarhet. Dessutom kan den skevhet som kan uppfattas i det nuvarande systemet – att utvisning på grund av återfallsrisk kan ske vid låga straffvärden, samtidigt som brott behöver nå upp till straffvärdegränsen om sex månader när det inte finns någon återfallsrisk – utmönstras i sin helhet (jfr prop. 2021/22:224 s. 34 och 35). En sådan gräns korresponderar också bättre med det migrationsrättsliga systemet i övrigt, som i dag möjliggör utvisning på administrativ grund vid mindre allvarlig brottslighet. Enligt 5 kap. 17 § utlänningslagen kan en utlänning nekas uppehållstillstånd om han eller hon gjort sig skyldig till brott, där även bötesbrottslighet kan ligga till grund för ett avslagsbeslut i vart fall om det rör sig om upprepade förseelser (se rättsfallen MIG 2019:23 och MIG 2024:13). I betänkandet *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd* (SOU 2025:33) föreslås, som *JO* noterar, dessutom skärpta och tydligare krav på vandel för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas och behållas. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Genom förslaget kommer brott att bli utvisningsgrundande i betydligt högre utsträckning än i dag. Detta möjliggör för avsevärt fler beslut om utvisning på grund av brott än i dag. Det kommer dock alltjämt att finnas kvalificerade krav för utläningar som tillhör vissa särskilda personkategorier (se avsnitt 4.3). Förslaget innebär att utvisning, precis som i dag, kan komma i fråga när påföljden bestäms till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård. Vidare finns förslag om att en ny påföljd som kallas säkerhetsförvaring ska införas den 15 april 2026, se propositionen *Säkerhetsförvaring – en ny tidsbestämd frihetsberövande påföljd*, prop. 2025/26:95. I sammanhanget kan det också noteras att det i SOU 2025:66 föreslås att det ska införas en ny påföljd, villkorligt fängelse, och att villkorlig dom och skyddstillsyn ska utmönstras. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Enligt 29 kap. 1 § brottsbalken ska straff bestämmas efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde inom ramen för den tillämpliga straffskalan. 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 han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Vid bedömningen av straffvärdet ska hänsyn även tas till försvårande och förmildrande

omständigheter (29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken). Därefter ska domstolen även beakta den tilltalades ungdom och de s.k. billighetsskälerna i 29 kap. 5 och 5 a §§ brottsbalken. Det reducerade värde som domstolen då kommer fram till utgör straffmättningsvärdet och är det som ligger till grund för valet av påföljd. Straffmättningsvärdet 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 brottsbalken). I vissa situationer kan resultatet av domstolens straffmätning alltså leda till att påföljden bestäms till böter trots att brottsligheten har ett straffvärde på fängelsnivå. För att utvisning ska aktualiseras kommer det att krävas att brottet, eller den samlade brottsligheten, har ett straffvärde på fängelsnivå och att straffmätningen också leder till att domstolen dömer ut en påföljd som är strängare än böter, dvs. ett straffmättningsvärde som minst motsvarar fängelseminimum. Sedan den 1 januari 2026 motsvarar fängelseminimum en månads fängelse (26 kap. 1 § brottsbalken).

Om det i ett enskilt fall är fråga om en påföljd som kan aktualiseras både när straffmättningsvärdet ligger på fängelsnivå och på bötesnivå, exempelvis vid ungdomsvård, bör påföljden vid tillämpning av utvisningsbestämmelsen – liksom i dag – anses strängare än böter endast i de fall straffmättningsvärdet ligger på fängelsnivå. Förslaget innebär alltså inte någon ändring i förhållande till vad som gäller i dag (jfr prop. 2021/22:224 s. 123).

Flera remissinstanser, bl.a. Södertörns tingsrätt, *Svea hovrätt*, *Sveriges advokatsamfund* och *Åklagarmyndigheten*, påpekar att förslagen generellt förväntas leda till att utvisningsfrågan kommer att prövas i betydligt fler fall än i dag och att frågan kommer att få större fokus vid brottmålsrättegångarna än i dag. Några remissinstanser framhåller negativa effekter som förslagen kan medföra, t.ex. att handläggningstiderna kan komma att öka, att färre mål kan hanteras inom det särskilda förfarandet för snabbare lagföring och att färre brott kommer att kunna beivras genom strafföreläggande. Några remissinstanser befarar även att brottsutredande och lagförande myndigheter kommer att tvingas nedprioritera sina respektive kärnverksamheter. Regeringen instämmer i att förslagen kommer att leda till att frågan om utvisning prövas i betydligt fler fall än i dag och att arbetsbördan för främst brottsutredande och lagförande myndigheter förväntas öka. Utvisning kommer emellertid inte att aktualiseras vid de allra lindrigaste brotten som endast leder till böter. Oaktat detta kommer förslagen att medföra ökade kostnader för tillämpande myndigheter. Med anledning av de medel som skjuts till för att genomföra förslagen delar emellertid inte regeringen de farhågor som vissa remissinstanser lyfter fram om att det finns en risk för att myndigheter tvingas nedprioritera sina respektive kärnverksamheter till följd av skärpningar av utvisningsregelverket (se även avsnitt 9 angående konsekvenser).

Utvisning bör få ske vid undanröjande av samtliga påföljder

En domstol kan i dag besluta om utvisning när domstolen undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen tidigare har dömts till och dömer till en annan påföljd (8 a kap. 1 § första stycket

utlänningslagen). På så vis möjliggörs beslut om utvisning när en utlänningsmisskött en sådan utdömd påföljd.

Talan om undanröjande av villkorlig dom och skyddstillsyn förs av åklagare (27 kap 6 § och 28 kap. 8 § brottsbalken). Undanröjande av påföljd efter talan av åklagare kan emellertid komma i fråga för fler påföljder än bara villkorlig dom och skyddstillsyn. Även en påföljd om överlämnande till särskild vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall som regleras i 31 kap. 2 § brottsbalken kan undanröjas och en annan påföljd ska då dömas ut (38 kap. 2 § brottsbalken). Så gäller också för de särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård, ungdomstjänst och ungdomsövervakning. Domstolen ska då döma till ny påföljd för brottet (32 kap. 4 § brottsbalken). Härutöver kan en åklagare 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. Även i ett sådant fall ska domstolen döma till ny påföljd för brottet (38 kap. 2 a § brottsbalken).

Som utredningen framhåller finns det skäl för att frågan om utvisning ska kunna aktualiseras vid alla typer av talan om undanröjande som leder till att en strängare påföljd än böter döms ut. En sådan ordning är en naturlig följd av förslaget om att åklagare ska vara skyldiga att framställa ett yrkande om utvisning när brottsligheten är utvisningsgrundande (se avsnitt 5.2). Det kan också finnas fall där frågan om utvisning av någon anledning inte prövades i det ursprungliga målet. Förutsättningarna för utvisning kan också ha förändrats sedan tiden för den första rättegången. Exempelvis kan det vara så att en person som är dömd till en ungdomspåföljd inte längre är ett barn vid tidpunkten för undanröjandet eller så kan utlänningsanknytning till och etablering i Sverige ha förändrats. Reglerna bör mot denna bakgrund, vilket även tillstyrks av *Åklagarmyndigheten* och *Lunds universitet*, ändras så att frågan om utvisning kan aktualiseras vid alla typer av talan om undanröjande som leder till att en påföljd som är strängare än böter döms ut. Detta gäller inte minst vid undanröjande av påföljder som avser överlämnande till särskild vård, som en ungdomspåföljd, eftersom sådana påföljder kan bestämmas även vid relativt höga straffmätningssvärden.

Förslaget innebär alltså att frågan om utvisning exempelvis ska kunna prövas vid talan om undanröjande av villkorlig dom och skyddstillsyn samt de särskilda ungdomspåföljderna ungdomstjänst, ungdomsvård och ungdomsövervakning.

Vid en ny påföljdsbestämning ska domstolen välja påföljd inom ramarna för bestämmelserna om undanröjande av respektive påföljd. Till skillnad från vad som gäller vid undanröjande av skyddstillsyn och villkorlig dom – där domstolen har att bestämma en annan påföljd än den tidigare – kan domstolen beträffande vissa av de övriga påföljderna även bestämma samma typ av påföljd men med annat innehåll (se 27 kap. 6 §, 28 kap. 9 §, 32 kap. 4 § samt 38 kap. 2 och 2 a §§ brottsbalken). Förutsättningarna för utvisning bör därmed ändras så att domstolen kan besluta om utvisning även om den bestämmer samma typ av påföljd som tidigare, så länge påföljden som döms ut är strängare än böter. Som anges ovan bör – om det i ett enskilt fall är fråga om en påföljd som kan aktualiseras både när

straffmättningsvärdet ligger på fängelsenivå och på bötesnivå, exempelvis vid ungdomsvård – påföljden vid tillämpning av utvisningsbestämmelsen anses strängare än böter endast i de fall straffmättningsvärdet ligger på fängelsenivå.

Utvisning bör vara obligatorisk

Enligt nuvarande ordning får utvisning beslutas om förutsättningarna är uppfyllda (8 a kap. 1 § utlänningslagen). I likhet med utredningen anser regeringen att utvisning bör vara obligatorisk och att utvisning alltså ska – i stället för får – ske om förutsättningarna är uppfyllda. Detta tydliggör vikten av att leva laglydigt. Regeringen instämmer därmed inte med *Stockholms universitet* om att ändringen endast fyller ett symboliskt syfte. Ändringen är även en rimlig följd av förslaget om att åklagare ska vara skyldiga att framställa ett yrkande om utvisning när brottsligheten är utvisningsgrundande (se avsnitt 5.2).

Regeringen delar inte *Sundsvalls kommuns* uppfattning om att förslaget kan skapa oro eller ökad stigmatisering bland invandrade personer som inte träffas av förslaget eftersom det endast tar sikte på utlänningar som begår brott i landet. Det är inte ett för högt ställt krav att en utlännings rätt och trygghet att få vistas i Sverige är villkorad av att han eller hon inte begår brott.

Förslaget innebär att det blir obligatoriskt för domstolen att besluta om utvisning om förutsättningarna är uppfyllda. De grundläggande förutsättningarna för utvisning, dvs. att utlänningen döms för brott till en strängare påföljd än böter eller att en domstol undanröjer en påföljd som utlänningen har dömts till och dömer till en strängare påföljd än böter, måste vara uppfyllda. För utvisning av utlänningar som tillhör vissa personkategorier, t.ex. flyktingar och EES-medborgare, kommer det därutöver även fortsättningsvis att krävas att ytterligare förutsättningar är uppfyllda (se avsnitt 4.3). Som *Migrationsverket* påpekar ska det dessutom alltid göras en intresseavvägning när domstolen prövar frågan om utvisning (se avsnitt 4.2.2). Regleringen innebär alltså inte att utvisning ska ske i varje fall som en utlänning döms till en strängare påföljd än böter. Den utgör dock en viktig markering om att lagstiftaren förväntar sig att domstolen beslutar om utvisning när förutsättningarna för det är uppfyllda.

Som *Migrationsverket* vidare är inne på medför förslaget att sannolikheten för att en utlänning kan komma att omfattas av flera, parallella beslut om utvisning kommer att öka, eftersom ett beslut om utvisning ska fattas oaktat att utlänningen har meddelats utvisningsbeslut tidigare. Det kan meddelas parallella beslut redan i dag och det är av stor vikt att så kan ske även i fortsättningen för att utvisningsregelverket ska få den skärpta effekt som eftersträvas. Frågan har även betydelse för förutsättningarna att sända över en dom på frihetsberövande påföljd till en annan medlemsstat inom EU för att erkännas och verkställas där. Som utgångspunkt krävs enligt lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen dels att den andra medlemsstaten medger att domen översänds, dels att den dömde samtycker till det. De kraven kan emellertid frångås om det i domen finns ett meddelat beslut om utvisning enligt 8 a kap. utlänningslagen. Det är däremot inte tillräckligt att det finns ett utvisningsbeslut i en annan

brottmålsdom (se 2 kap. 2 § andra stycket 2 och 3 § andra stycket 2 lagen om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen och NJA 2024 s. 772). I regel krävs även samtycke från den dömde för att en svensk dom på frihetsberövande påföljd ska kunna verkställas i en annan stat enligt lagen (2025:520) om internationell verkställighet i brottmål. Även det kravet kan i vissa fall frångås om det i brottmålsdomen finns ett utvisningsbeslut (se 2 kap. 1 § och 2 § 1 c och propositionen Internationell verkställighet i brottmål, prop. 2024/25:104 s. 221).

4.2.2 Intresseavvägningen

Regeringens förslag

En förutsättning för utvisning ska vara att skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot. Vid bedömningen ska domstolen som skäl för utvisning ta hänsyn till brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet. Som skäl mot utvisning ska domstolen ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige.

Vid bedömningen av utlänningens anknytning till Sverige ska det särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningen utvisades också särskilt beaktas. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna har inga synpunkter på att det i lagtext anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas som skäl för utvisning. *Södertörns tingsrätt* påpekar att uppräknningen inte är uttömmande. *Södertörns tingsrätt* och *Lunds universitet* anser att det bör övervägas om det förhållandet att en utlänning kom till Sverige som barn bör lyftas fram som en omständighet som ska beaktas särskilt. *Institutet för mänskliga rättigheter* anser inte att det framgår på vilket sätt domstolen ska väga in och beakta bl.a. utlänningens levnadsomständigheter i prövningen.

Civil Rights Defenders och Delegationen för migrationsstudier (Delmi) avstyrker förslaget att intresseavvägningen ska utfalla så att fler utvisningar sker och menar att förslagen ökar risken för att mänskliga rättigheter kränks vid tillämpningen. *Lunds universitet* och *Civil Rights Defenders* ifrågasätter att internationella minimistandarder bör utgöra ett eftersträvanvärt mål. *Södertörns tingsrätt* har liknande synpunkter och pekar även på att ett större ansvar läggs på rättstillämpningen. *Diskrimineringsombudsmannen* framhåller att det är fråga om ytterst

ingripande åtgärder som kan påverka bl.a. rätten till familjeliv och att det därför är av största vikt att kraven på förutsebarhet, rättssäkerhet och proportionalitet är högt ställda. *Brottsofferjouren Sverige* anser att utredningen synes ha beaktat principen om proportionalitet och viktiga krav på rättssäkerhet i enlighet med Sveriges internationella åtaganden.

Flera remissinstanser, bl.a. *Migrationsverket*, *Stockholms tingsrätt*, *Svea hovrätt*, *Södertörns tingsrätt* och *Värmlands tingsrätt*, för fram att det av lagtexten tydligare bör framgå att intresseavvägningen ska ske på en skärpt nivå. Institutet för mänskliga rättigheter avstyrker förslaget eftersom skärpningen inte framgår av lagtexten.

Svea hovrätt och Södertörns tingsrätt efterfrågar mer vägledning kring internationell lagstiftning och den praxis som kan vara av betydelse vid intresseavvägningen. Civil Rights Defenders och Institutet för mänskliga rättigheter påpekar att förslagen kan leda till en spretig praxis med svårigheter för domstolarna att veta var den nedersta gränsen går.

Stockholms kommun framhåller att förslagen innebär att fler barn som begår brott riskerar att bli utvisade och att fler barn vars föräldrar begår brott riskerar att få sin förälder utvisad. Även *Helsingborgs kommun* och *Sundsvalls kommun* framhåller förslagens påverkan på barn och anser att det är viktigt att den intresseavvägning som görs fokuserar på barnets bästa. *Sveriges advokatsamfund* pekar på vikten av att det ställs höga krav på myndigheternas utredningar avseende en utlännings anknytning till Sverige och anser att det finns behov av att, oaktat dessa förslag, förtydliga myndigheternas utredningsansvar avseende utlänningsansknnytning till Sverige.

Skälen för regeringens förslag

En skärpt intresseavvägning

Enligt nuvarande ordning ska domstolen, sedan den konstaterat att de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda, ta hänsyn till utlänningsansknnytning till Sverige. Vid den bedömningen ska det särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningsansknnytningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningsansknnytningen har barn i landet ska även barnets behov av kontakt med utlänningsansknnytningen särskilt beaktas. Även utlänningsansknnytningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas (8 a kap. 2 § utlänningslagen). Frågan om utvisning prövas därigenom mot den olägenhet som åtgärden innebär för utlänningsansknnytningen. Ju större anknytning till landet, desto allvarligare måste brottsligheten vara för att utvisning ska få ske. Bestämmelserna, som skärptes 2022, 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. De ger även uttryck för proportionalitetsprincipen (se prop. 2021/22:224 s. 39). Intresseavvägningen utgörs av en helhetsbedömning där domstolen i det enskilda fallet ska avgöra vilken vikt som ska läggas vid de olika omständigheter som har betydelse för utvisningsfrågan och hur dessa ska vägas mot varandra (se närmare om de omständigheter som är av särskild betydelse nedan). Intresseavvägningen görs på samma sätt oavsett om utlänningsansknnytningen tillhör en särskild personkategori som omfattas av kvalificerade krav för utvisning, t.ex. en flykting, eller inte (se dock nedan angående särskilda

bestämmelser för EES-medborgare och deras familjemedlemmar samt utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta).

Genom intresseavvägningen garanteras skäligheten i utvisningsregelverket. Det följer även av internationella åtaganden att domstolen vid prövningen av frågan om utvisning behöver ta hänsyn till den enskildes personliga förhållanden och att utvisning ska vara proportionerligt. Ett beslut om utvisning på grund av brott kan nämligen, om utlänningen har familj i Sverige eller annars har etablerat sig här, innebära ett ingrepp i utlänningens privat- eller familjeliv. Vid prövningen av utvisningsfrågan behöver domstolen därför beakta rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. En inskränkning av skyddet får endast ske med stöd av lag och om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller förebyggandet av oordning eller brott (artikel 8.2). När unionsrätten är tillämplig gäller även motsvarande bestämmelser i artikel 7 i EU:s rättighetsstadga. Enligt artikel 52 i rättighetsstadgan får inskränkningar bl.a. göras om de har stöd i lag, är nödvändiga och svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen samt om proportionalitetsprincipen beaktas. Därutöver innehåller barnkonventionen bestämmelser om barnets rättigheter. Av artikel 16 i barnkonventionen framgår att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv. Vidare framgår det av artikel 3 att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Barnets bästa kan inte frikopplas från övriga rättigheter i konventionen. De är odelbara och ömsesidigt förstärkande. Rättigheterna ska ses som en helhet. All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen (propositionen Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, prop. 2017/18:186 s. 94).

I avsnitt 4.2.1 föreslås att utvisning enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen ska bli obligatoriskt. Det kommer emellertid alltjämt att vara intresseavvägningen i det enskilda fallet som avgör om ett beslut om utvisning ska fattas eller inte. I avsnitt 4.2.1 föreslås vidare att brott ska vara utvisningsgrundande i högre utsträckning än i dag, dvs. redan när påföljden bestäms till ett strängare straff än böter. Det innebär att utvisningsfrågan – och därmed också intresseavvägningen – kommer att aktualiseras vid lindrigare brottslighet än i dag. Det är också angeläget att intresseavvägningen sker på en sådan nivå som möjliggör betydligt fler beslut om utvisning på grund brott. Intresseavvägningen bör därför ske på en skärpt nivå och i fler fall än i dag leda till utvisning. Regeringen instämmer därför med utredningen, i motsats till vad bl.a. *Civil Rights Defenders* och *Delmi* anför, om att intresseavvägningen bör utföras så att mer hänsyn inte tas till de skäl som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden.

Intresseavvägningen bör formuleras som utredningen föreslår, dvs. att utvisning ska ske om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot. Därigenom blir det tydligt att det inte krävs att skälen för utvisning väger över med viss angiven styrka, utan att det är tillräckligt att skälen för utvisning är starkare än skälen mot utvisning för att utvisning ska få ske. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan mer eller mindre starka skäl krävas för att skälen som talar för utvisning ska

anses starkare än skälen som talar mot utvisning och för att beslutet ska vara proportionerligt och utvisning få ske. Som anges ovan är det Sveriges internationella åtaganden som ytterst får avgöra när skälen för utvisning är tillräckliga. Exempelvis krävs enligt Europadomstolen mycket starka skäl för att utvisning ska få ske när en utlänning har vistats lagligen i mottagarlandet under hela eller större delen av sin barndom (se praxisgenomgång i SOU 2025:54 s. 86–92 och 433–436). Den skärpta nivån på intresseavvägningen behöver inte komma till tydligare uttryck än så i lagtexten. Vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen framgår av de följande avsnitten.

Förslaget innebär att det i de flesta fall borde bli fråga om en stramare proportionalitetsbedömning än i dag. Civil Rights Defenders och Delmi anser att förslaget medför att regleringen närmar sig en miniminivå av vad som är godtagbart enligt Sveriges internationella åtaganden och att risken för att mänskliga rättigheter kränks vid tillämpningen riskerar att öka. Avvägningen ska göras på så sätt att inte mer hänsyn ska tas till de skäl som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden. Intresseavvägningen som domstolen ska göra i varje enskilt fall utgör, som anges ovan och i avsnitt 4.2.1, en garant för att det finns en rimlig proportion mellan brottsligheten och de konsekvenser som utvisningen får för den enskilde eller något annat relevant intresse. Den föreslagna ordningen innebär att ett beslut om utvisning alljämt inte får ske i strid med ett unionsrättsligt åtagande eller ett konventionsåtagande. Därigenom tillgodoses kraven på rättssäkerhet och proportionalitet vilket – som *Diskrimineringsombudsmannen* framhåller – är viktigt vid en sådan ingripande åtgärd som utvisning innebär. Som *Södertörns tingsrätt* är inne på medför emellertid en skärpt intresseavvägning ett ökat ansvar för domstolarna att göra utförliga och uttryckliga intresseavvägningar, för att säkerställa förenlighet med internationella åtaganden.

De åtaganden som framför allt är aktuella är de som följer av Europakonventionen, barnkonventionen och unionsrätten. Som utredningen anger är det inte görkligt att på ett allmänt plan fastställa en generell nivå för den intresseavvägning som ska göras för att det ska stå klart att ett beslut om utvisning är proportionerligt och förenligt med internationella åtaganden. Det krävs att domstolen gör en omsorgsfull och fullständig bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall. Vid bedömningen måste beaktas hur internationella åtaganden har tolkats i vägledande avgöranden av nationella och internationella domstolar, framför allt Europadomstolen men även EU-domstolen.

Europadomstolen har i ett stort antal mål tagit ställning till frågan om huruvida en utvisning på grund av brott utgör en kränkning av rätten till respekt för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Utredningen går i betänkandet igenom relevant befintlig praxis från Europadomstolen. Europadomstolen har sammanställt rättsfallsvägledning för att underlätta de nationella bedömningarna (se SOU 2025:54 avsnitt 3.4.4 och European Court of Human Rights; Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights, Immigration samt Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights). Regeringen anser inte, i motsats till *Svea hovrätt* och *Södertörns tingsrätt*, att det finns behov av att ge närmare vägledning kring den praxis som finns.

Det kan inte uteslutas att förslaget om en skärpt intresseavvägning medför att rättstillämpningen till en början blir oenhetlig, vilket Civil Rights Defenders och *Institutet för mänskliga rättigheter* påpekar. Att äldre vägledande exempel och tidigare praxis i berörda delar förlorar sin betydelse är en naturlig följd av lagändringar. Att rättstillämpningen rörande en ny nivå för intresseavvägningen initialt kan bli svårare att förutse är alltså inte ett bärande skäl mot att inte skärpa avvägningen.

Som nämns ovan görs intresseavvägningen på samma sätt oavsett om utlännningen tillhör en särskild personkategori som omfattas av kvalificerade krav för utvisning, t.ex. en flykting, eller inte. Skälen som talar för respektive mot utvisning har alltså samma tyngd vid avvägningen oavsett om utlännningen tillhör en särskild personkategori eller inte. Även i dessa fall kommer alltså intresseavvägningen att ske på en skärpt nivå jämfört med i dag. Vid utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar samt utläningar som har ställning som varaktigt bosatta gäller dessutom ytterligare kriterier som ska beaktas vid intresseavvägningen (8 a kap. 6 och 7 §§ utlänningslagen). Det har inte framkommit skäl att ändra dessa kriterier.

Skäl som talar för utvisning

Vid bedömningen av skälen som talar för utvisning och hur dessa ska vägas mot utlännningens anknytning till landet samverkar i dag brottslighetens karaktär, straffvärdet och risken för fortsatt brottslighet (jfr hittillsvarande 8 a kap. 1 § första stycket 1 och 2 utlänningslagen och prop. 2021/22:224 s. 126). Regeringen anser att detta är omständigheter som även fortsättningsvis särskilt bör tala för utvisning vid intresseavvägningen. Brottsens art och svårhetsgrad utgör också de omständigheter som Europadomstolen framför allt väger mot utlännningens vistelsetid och familjerelationer för att avgöra om en utvisning kan anses nödvändig och proportionerlig. Som anges ovan är det Sveriges internationella åtaganden som ytterst avgör när skälen för utvisning är tillräckliga.

Som en följd av att intresseavvägningen ska ske på en skärpt nivå, vilket kommer till uttryck genom att det i föreslagna 8 a kap. 1 § 3 utlänningslagen anges att utvisning ska ske om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot, bör brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet väga tyngre vid avvägningen än vad de gör i dag. Det ligger även i linje med den generellt skarpare syn på brottslighet i förhållande till frågan om utvisning som manifesteras genom förslaget om att utvisning *ska* ske om förutsättningarna är uppfyllda. Detta innebär att brottslighetens straffvärde bör utgöra ett tyngre vägande skäl för utvisning än i dag vid intresseavvägningen. Det gäller framför allt brott som överstiger den nuvarande straffvärdegränsen om sex månader. Brott med höga straffvärden, t.ex. allvarigare fall av vålds- och sexualbrott, grova narkotika- och vapenbrott eller allvarlig brottslighet inom ramen för kriminella nätverk utgör ett mycket starkt skäl för utvisning. Vid sådana brott bör utgångspunkten därför vara att utvisning ska ske om inte synnerligen starka skäl talar däremot (jfr prop. 2021/22:224 s. 45). Även vid brottslighet som är mindre allvarlig än den nämnda bör straffvärdet

utgöra ett tyngre vägande skäl för utvisning än i dag och även vid låga straffvärden, som fängelse i någon eller några månader, bör utvisning oberoende av återfallsrisk eller att brottet är av särskild karaktär kunna ske. Detta gäller inte minst när utlänningen saknar laglig rätt att vistas i Sverige eller endast har en svag anknytning hit. Till skillnad mot vad som gäller i dag bör inte endast straffvärdet för ett enskilt brott vara av betydelse vid intresseavvägningen, utan även det samlade straffvärdet vid flerfaldig brottslighet (jfr prop. 2021/22:224 s. 35 och 36).

Den skärpta intresseavvägningen innebär att även brottslighetens karaktär bör utgöra ett tyngre vägande skäl för utvisning än i dag. Med brottslighetens karaktär avses sådan brottslighet som domstolen vid bedömningen av utvisningsfrågan ska se särskilt allvarligt på och som därmed ska väga tyngre än annan brottslighet vid intresseavvägningen. Brott bör exempelvis ofta anses vara av särskild karaktär om det inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller när det annars utgjort en påtaglig integritetskränkning. Även brott som har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat skyddsvärt samhällsintresse bör i många fall anses vara av sådan karaktär att de utgör skäl för utvisning. Till exempel bör brott som begås inom ramen för kriminella nätverk eller som ett led för att finansiera sådan verksamhet utgöra brott av sådan karaktär som talar starkare för utvisning (se avsnitt 10 för fler exempel kring brott av särskild karaktär). Om brottsligheten är av sådan karaktär talar alltså karaktären i sig för utvisning utöver den styrka som brottslighetens straffvärde medför.

Den skärpta intresseavvägningen innebär vidare att risken för fortsatt brottslighet bör utgöra ett tyngre vägande skäl för utvisning än i dag. Den som återkommande missbrukar sin rätt att uppehålla sig i Sverige genom att begå brott bör i regel anses ha förverkat den rätten, även om anknytningen hit är stark. Vid upprepade återfall i brott, exempelvis i våldsbrott eller förmögenhetsbrott, bör utgångspunkten vara att utvisning ska ske om inte mycket starka skäl talar i motsatt riktning.

Ett antagande om återfallsrisk bedöms utifrån vilken slags gärning som utlänningen har gjort sig skyldig till och övriga omständigheter. Risken för fortsatt brottslighet ska vara konkret. Det bör finnas ett rimligt underlag för bedömningen. 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. Återfallsrisken behöver inte avse brottslighet som är likartad med den aktuella och vid bedömningen bör även bötesbrottslighet beaktas. Ett antagande om återfallsrisk kan emellertid vara befogat även utan att det finns dokumentation om tidigare lagföringar. Det innebär att exempelvis den omständigheten att brottet har begåtts i nära anslutning till utlännings ankomst till Sverige bör tala för en återfallsrisk. Samma sak gäller om utlänningen vid den första lagföringen döms för flera brott. Utlännings levnadsomständigheter kan också tala för en återfallsrisk, t.ex. om utlänningen lever under oordnade ekonomiska och sociala förhållanden eller har samröre med kriminella grupperingar. Vidare kan brottstypens karaktär tala för en risk för återfall. Det gäller exempelvis brottslighet som indikerar yrkesmässighet eller som har karaktären av upprepningsbrott, t.ex. våld i nära relation. Det bör exempelvis även omfatta brottslighet som har anknytning till organiserad brottslighet eller andra utpräglade

kriminella miljöer. Så bör även vara fallet med förmögenhetsbrott eller annan ekonomisk brottslighet, eller brottslighet som undergräver välfärds-samhället, såsom bidragsbrott (se vidare avsnitt 10).

Skäl som talar mot utvisning

I nuvarande 8 a kap. 2 § utlänningslagen anges de skäl hänförliga till utlännings personliga förhållanden som ska beaktas som skäl mot utvisning. Enligt paragrafen ska domstolen ta hänsyn till utlännings anknytning till Sverige och då särskilt beakta i vilken utsträckning som utläningen har etablerat sig i det svenska samhället, om utläningen har barn i Sverige – barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utläningen utvisades samt utlännings övriga familjeförhållanden. Paragrafen, som ändrades den 1 augusti 2022, innebär att ett skydd mot utvisning förbehålls de fall då utläningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. Uppräkningen i paragrafen av de omständigheter som ska beaktas är inte uttömmande. Av förarbetena framgår att inom ramen för etableringsbedömningen omfattas bl.a. sysselsättning, boendeförhållanden, levnadsförhållanden i övrigt, kunskaper i det svenska språket, lovlig eller olovlig vistelse, vistelsetid och utlännings ålder vid ankomst till landet. Barnets bästa ska även beaktas i de fall där det är ett barn som är föremål för utvisning. Ju starkare skälen för utvisning är, desto starkare måste anknytningen vara för att utvisning ska underlåtas (se prop. 2021/22:224 s. 38–46 och 124–127).

I likhet med utredningen anser regeringen att nuvarande omständigheter som talar mot utvisning framstår som väl avvägda och ändamålsenliga. Omständigheterna överensstämmer även i tillräcklig mån med vad som ska beaktas enligt internationella åtaganden. De hittillsvarande omständigheterna hänförliga till utlännings person bör alltså inte ändras utan även i fortsättningen särskilt beaktas inom ramen för bedömningen av utlännings anknytning till Sverige. Den föreslagna intresseavvägningen innebär att utvisning ska ske om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot och att inte mer hänsyn ska tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden. Även om de omständigheter som ska beaktas är oförändrade kommer den skärpta intresseavvägning som ska göras att få betydelse för bedömningen.

Enligt *Institutet för mänskliga rättigheter* framgår det inte av utredningen hur en utlännings levnadsomständigheter ska vägas in och beaktas av domstolen inom ramen för anknytningsbedömningen. Som nämns ovan ska vid den bedömningen särskilt beaktas bl.a. i vilken utsträckning som utläningen har etablerat sig i det svenska samhället. Prövningen av utlännings etablering bör i huvudsak ske på samma sätt som i dag och huvudsakligen samma omständigheter bör beaktas (se ovan). Prövningen ska emellertid ske på en skärpt nivå. Det medför exempelvis att det liksom i dag bl.a. bör vägas in i vilken mån utläningen behärskar svenska språket vid etableringsbedömningen, men en utläning som har vistats en längre period i Sverige och trots detta inte behärskar språket bör i allmänhet anses svagt etablerad. Vidare bör den som ägnar sig åt upprepad kriminalitet eller annars lever utanför det reguljära

samhället inte betraktas som etablerad. Detsamma gäller den som tidigare har levt ett välordnat liv men som därefter ägnat sig åt upprepad kriminalitet eller annars lever utanför det reguljära samhället. Även vistelsetiden i landet bör alltså beaktas. I likhet med i dag bör vistelsetiden vägas samman och samverka med de övriga omständigheter som kan ha betydelse för utlänningens etablering. Avgörande vikt bör dock läggas på de faktiska band till det svenska samhället som uppkommit under utlänningens vistelsetid (jfr prop. 2021/22:224 s. 125). De angivna omständigheterna som ska beaktas inom ramen för etableringsbedömningen är inte uttömmande.

Straffbarhetsåldern i Sverige är 15 år. Det är alltså från den åldern som en person kan dömas till en påföljd för brott (1 kap. 6 § brottsbalken) och som utvisning på grund av brott kan aktualiseras. I lagrådsremissen Skärpta regler för unga lagöverträdare, som beslutades den 26 januari 2026, föreslås bl.a. att straffbarhetsåldern under en femårsperiod ska sänkas till 13 år för brott med minimistraff om fängelse i fyra år eller mer och för försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. Om det förslaget genomförs kan frågan om utvisning aktualiseras i mål som rör brott som begåtts av någon vid 13 eller 14 års ålder.

Som bl.a. *Stockholms kommun* noterar kan nu aktuella förslag innebära att fler barn som begår brott riskerar att bli utvisade och att fler barn vars föräldrar begår brott riskerar att få sin förälder utvisad, vilket kan påverka barnets kontakt med sin förälder. Som framgår ovan ska vid intresseavvägningen särskilt beaktas om utlänningen har barn i landet och då även bl.a. barnets behov av kontakt med utlänningen. I samtliga fall som rör barn ska dessutom, i enlighet med 1 kap. 10 § utlänningslagen som har sin grund i artikel 3 i barnkonventionen, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Det innebär att hänsyn till barnets bästa även ska tas i de fall ett barn är föremål för utvisning. Principen om barnets bästa bör ges samma genomslag och tyngd som i dag. Principen innebär att barnets bästa ska väga tungt men inte vara ensamt utslagsgivande när andra intressen kolliderar med barnets (jfr propositionen Stärkt barnperspektiv i mål om utvisning på grund av brott, prop. 2003/04:113 s. 8, och prop. 2017/18:186 s. 96). En prövning av barnets bästa kan landa i att barnets relation till utlänningen utgör ett starkt skäl mot utvisning. Prövningen kan också mynna ut i den motsatta slutsatsen, t.ex. när kontakten med barnet 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. 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. Om utlänningen är ett barn och exempelvis endast har en svagare anknytning till Sverige eller har en förälder eller annan nära släkting utomlands som barnet har anknytning till kan slutsatsen dock bli den motsatta (se prop. 2021/22:224 s. 43, 44 och 126). Någon ändring i dessa delar är inte avsedd (se även avsnitt 9 angående konsekvenser).

I avsnitt 4.3.3 föreslås att de kvalificerade kraven för utvisning av utlänningar som kom till Sverige före 15 års ålder och som, när åtal väcks, har vistats här sedan minst fem år ska tas bort. Till skillnad från *Södertörns tingsrätt* och *Lunds universitet* anser regeringen inte att den omständigheten att utlänningen kom till landet i ung ålder behöver anges

särskilt i lagtexten som en omständighet som talar mot utvisning. Som anges ovan beaktas redan förhållandet att en utlänning kom till Sverige som ung inom ramen för utlänningens anknytning till Sverige och någon ändring föreslås inte. Att en utlänning kom till Sverige i ung ålder eller rentav är född i landet kommer alltså även fortsättningsvis att inverka på intresseavvägningen.

Domstolen har enligt nuvarande ordning en utredningsskyldighet i fråga om personliga förhållanden som kan ha betydelse för utvisningsfrågan. Uppgifter om sådana förhållanden kan domstolen få genom att inhämta ett yttrande från Kriminalvården, socialnämnden eller Migrationsverket (se 1, 2 och 6 §§ lagen [1991:2041] om särskild personutredning i brottmål, m.m. och 7 kap. 10 § utlänningsförordningen [2006:97]). Regeringen instämmer med bl.a. *Sundsvalls kommun* om att det är angeläget att domstolen har tillgång till ett fullgott underlag för att bedöma frågan om utvisning. I syfte att ge domstolen möjlighet till detta föreslår utredningen vissa ändringar i utlänningsförordningen. Regeringen avser att återkomma till detta i det fortsatta arbetet med förordningsändringarna. Regeringen anser emellertid inte att det, som *Sveriges advokatsamfund* menar, har framkommit skäl att förtydliga myndigheternas utredningsansvar.

4.3 Utvisning av personer som tillhör en särskild personkategori

4.3.1 Flyktingar och vissa andra skyddsbehövande

Regeringens förslag

En flykting ska utvisas på grund av brott endast om vissa kvalificerade förutsättningar är uppfyllda.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

Endast ett fåtal remissinstanser uttalar sig särskilt i denna del. *Södertörns tingsrätt* anser att de föreslagna lagändringarna framstår som välavvägda och ändamålsenliga utifrån utredningens uppdrag och syfte. *Lunds universitet* förordar att ”får” används för att bättre återspegla att utvisning inte får beslutas när endast de allmänna förutsättningarna för utvisning är uppfyllda. *Migrationsverket* anser att ändringen från får till ska inte får avsedd innebörd eftersom det även fortsättningsvis måste göras en prövning av proportionaliteten.

Skälen för regeringens förslag

Kvalificerade krav för utvisning av en utlänning som är flykting

En utlänning som är flykting och behöver en fristad i Sverige får utvisas på grund av brott endast om han eller hon har begått ett synnerligen grovt

brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna här, eller han eller hon 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 (hittillsvarande 8 a kap. 4 § första stycket utlänningslagen). Bestämmelserna till skydd för flyktingar gäller även för den som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen, bl.a. personer som har skydd enligt det s.k. massflyktsdirektivet, och den som har uppehållstillstånd som tribunalvittne eller nära anhörig till sådant vittne enligt 22 kap. utlänningslagen (hittillsvarande 8 a kap. 4 § andra stycket utlänningslagen).

De kvalificerade förutsättningarna för utvisning gäller utöver de allmänna förutsättningarna för utvisning på grund av brott. I avsnitt 4.2.1 och 4.2.2 föreslås att de allmänna förutsättningarna ska anges i 8 a kap. 1 § 1 och 3 samt 2 § (se även avsnitt 4.5 där det föreslås att nuvarande 3 § om prövning av verkställighetshinder ska upphävas). Det som anges i den föreslagna lydelsen av 1 § 1 om att påföljden som döms ut ska vara strängare än böter får alltså inte någon självständig betydelse i relation till den som är flykting och som har begått ett synnerligen grovt brott. Den grundläggande förutsättningen enligt 1 § 1 får dock självständig betydelse om utvisning sker på grunden att flyktingen 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, eftersom den grunden inte uppställer något särskilt krav på brottets svårighetsgrad (jfr prop. 2021/22:224 s. 128).

Möjligheterna att utvisa en flykting bör fortsatt korrespondera med EU-rätten och Genèvekonventionen

De kvalificerade kraven för utvisning av flyktingar bygger på Sveriges åtaganden enligt Genèvekonventionen (1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning) och på bestämmelser i det s.k. skyddsgrundsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet [omarbetning]).

Av skyddsgrundsdirektivet följer att en flykting får utvisas om det finns skälig anledning att betrakta vederbörande som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, eller vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott (artikel 21.2). Av direktivet följer även att återkallelse av en flyktingstatus får ske bl.a. om motsvarande krav som gäller för utvisning är uppfyllda (artikel 14.4). Möjligheten att utvisa en flykting korresponderar alltså med möjligheten att återkalla en flyktingstatus.

I svensk rätt definieras vem som är att anse som flykting i 4 kap. 1 § utlänningslagen. Om en utlänning omfattas av den där angivna definitionen, och inte är utesluten från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b § utlänningslagen, ska Migrationsverket bevilja personen status som

flykting och uppehållstillstånd (4 kap. 3 § och 5 kap. 1 § utlänningslagen). En flykting får dock vägras flyktingstatusförklaring om han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här (4 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen). En flyktingstatusförklaring får i de situationerna också återkallas och uppehållstillstånd vägras (4 kap. 5 b § och 5 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen). Omständigheterna motsvarar de som medför att en flykting får utvisas på grund av brott enligt hittillsvarande 8 a kap. 4 § utlänningslagen. De korresponderar även med bestämmelserna om verkställighetshinder i 12 kap. 2 § utlänningslagen, på så vis att verkställighetshindret som anges i paragrafen vanligtvis genombröts i dessa situationer (12 kap. 2 § andra och tredje styckena utlänningslagen). Verkställighetshinder kan dock föreligga på annan grund, såsom de absoluta verkställighetshindren enligt 12 kap. 1 § utlänningslagen (se närmare om verkställighetshinder i avsnitt 4.5).

Under våren 2024 antog Europaparlamentet och rådet ett antal rättsakter rörande hantering av migration och inrättande av ett gemensamt system för asyl på EU-nivå (migrations- och asylpakten). Migrations- och asylpakten innebär bl.a. att det införs en skyddsgrundsförordning och att det nu gällande skyddsgrundsdirektivet upphävs (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU). Förordningen, som till skillnad från direktivet är direkt tillämplig, ska tillämpas från och med den 12 juni 2026 (artikel 42).

I departementspromemorian Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30) lämnas förslag för att anpassa svensk rätt till bl.a. skyddsgrundsförordningen. Promemorian bereds för tillfället i Regeringskansliet. I promemorian föreslås bl.a. att bestämmelser i 4 kap. och 5 kap. 1 § utlänningslagen om flyktingar och andra skyddsbehövande ska upphöra att gälla. Bestämmelser om vem som har rätt till internationellt skydd och uppehållstillstånd, dvs. flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande, kommer i stället att finnas i skyddsgrundsförordningen. I skyddsgrundsförordningen anges att en flyktingstatus ska – i stället för får enligt direktivet – återkallas om utlänningsstatus exempelvis utgör en fara för rikets säkerhet respektive har begått ett synnerligen allvarligt brott samt utgör en samhällsfara (artikel 14.1 d och 14.1 e skyddsgrundsförordningen, jfr artikel 14.4 i direktivet). De grundläggande kraven för återkallande av status är alltså desamma enligt direktivet och förordningen. Förordningen innehåller till skillnad från direktivet ingen särskild reglering om en flykting får utvisas (jfr artikel 21 i direktivet). Som anges ovan innehåller förordningen dock en bestämmelse om att en flyktingstatus ska återkallas. Enligt förordningen har en person som har beviljats internationellt skydd rätt till uppehållstillstånd så länge som han eller hon innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande och uppehållstillståndet får

återkallas endast om statusen har återkallats (artikel 24.1 och 24.5). Ett uppehållstillstånd kan alltså inte återkallas om inte också statusen som skyddsbehövande återkallas. Det kan i sammanhanget noteras att det i Ds 2025:30 föreslås att uppehållstillstånd som beviljats en person som innehar flyktingstatus enligt skyddsgrundsförordningen ska återkallas när beslut om att återkalla utlännings internationella skydd har meddelats (se föreslagna 7 kap. 1 a § utlänningslagen).

Som framgår ovan överensstämmer de nuvarande möjligheterna till utvisning på grund av brott av en flykting med möjligheterna att återkalla en flyktingstatus enligt skyddsgrundsförordningen (och skyddsgrundsdirektivet). För att regelverket ska vara ändamålsenligt bör möjligheterna att utvisa en flykting även fortsatt korrespondera med möjligheterna att återkalla en flyktingstatus. De särskilda förutsättningarna för utvisning på grund av brott av flyktingar bör därmed behållas oförändrade i sak.

Utvisning ska ske om förutsättningarna är uppfyllda

Som anges ovan gäller, vid sidan av de kvalificerade kraven för utvisning av flyktingar, de allmänna förutsättningarna för utvisning på grund av brott enligt föreslagna 8 a kap. 1 § 1 och 3 samt 2 § utlänningslagen. Av föreslagna 1 § 2 framgår också att de särskilda förutsättningar som gäller för vissa personkategorier måste vara uppfyllda för att utvisning ska få ske av en utlännings som tillhör en sådan personkategori. I avsnitt 4.2.1 och 4.2.2 föreslås att utvisning enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen ska vara obligatoriskt. Detta innebär alltså, som *Lunds universitet* framhåller, att i de fall förutsättningarna för utvisning är uppfyllda så ska utvisning ske. I motsats till universitetet anser regeringen att ska-kravet bör markeras även i nu aktuell paragraf. Detta harmonierar med skyddsgrundsförordningen (artiklarna 14.1 e och 24.5).

Den skärpta nivån på intresseavvägningen bör, som anges i avsnitt 4.2.2, få genomslag även vid en intresseavvägning som görs vid prövningen av utvisning av en person som omfattas av särskilda förutsättningar för utvisning, t.ex. en flykting.

Synnerligen allvarligt brott

Som framgår ovan har uttrycket synnerligen grovt brott i hittillsvarande 8 a kap. 4 § utlänningslagen sin härkomst i Genèvekonventionen och EU-rätten. Även i Genèvekonventionen används uttrycket synnerligen grovt brott (artikel 33.2). I EU-rätten används emellertid uttrycket synnerligen allvarligt brott i stället för synnerligen grovt brott (artiklarna 14.4 b och 21 i skyddsgrundsdirektivet och artikel 14.1 e i skyddsgrundsförordningen). I de engelska versionerna av direktivet, förordningen och konventionen används samma uttryck, particularly serious crime. I praktiken är det från EU-rätten, och ytterst EU-domstolen, som tolkningen av uttrycket hämtas. I likhet med vad som anges i avsnitt 4.3.2 om särskilda krav för utvisning av subsidiärt skyddsbehövande bör uttrycket även i nu aktuell paragraf överensstämma med EU-rätten. Uttrycket bör därför ändras till synnerligen allvarligt brott. På så vis markeras också att det är fråga om något annat än ett synnerligen grovt brott i straffrättslig mening (jfr brott som t.ex. synnerligen grov misshandel och synnerligen grovt narkotikabrott). Någon ändring i sak av uttryckets innebörd är inte avsedd. Exempel

på synnerligen allvarliga brott är mord, dråp, våldtäkt, grov misshandel och grovt vapenbrott. Regeringens uppfattning är att sådana brott ska vara utvisningsgrundande.

Uttrycket synnerligen grovt brott anges även i andra bestämmelser i utlänningslagen. Det anges bl.a. i 12 kap. 2 § andra stycket som reglerar när en utlänning i vissa fall bl.a. får utvisas till ett land trots att utlänningen riskerar förföljelse. Motsvarande ändring av uttrycket synnerligen grovt brott till synnerligen allvarligt brott bör även göras i den bestämmelsen. Uttrycket finns därutöver i bestämmelser om när en flykting får vägras statusförklaring och uppehållstillstånd (4 kap. 3 § och 5 kap. 1 § utlänningslagen). I Ds 2025:30 föreslås att dessa bestämmelser ska upphöra att gälla i samband med att den direkt tillämpliga skyddsgrundsförordningen ersätter skyddsgrundsdirektivet. Eftersom de ändringarna kommer att träda i kraft före de nu aktuella förslagen finns det ingen anledning att ändra uttrycken också i de paragraferna.

4.3.2 Subsidiärt skyddsbehövande

Regeringens förslag

En utlänning som har status som subsidiärt skyddsbehövande och som behöver en fristad i Sverige ska utvisas på grund av brott endast om utlänningen har begått ett allvarligt brott.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår att utvisning även ska få ske om det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i denna del. *Polismyndigheten* och *Hovrätten för Västra Sverige* tillstyrker förslaget. Polismyndigheten framhåller att dagens regler medför betydande svårigheter för myndighetens verkställighetsarbete.

Även *Migrationsverket* är positivt till en särskild utvisningsbestämmelse för alternativt skyddsbehövande och anser att förslaget sannolikt kommer att leda till färre beslut om utvisning av alternativt skyddsbehövande som inte kan verkställas på grund av att utlänningens skyddsstatusförklaring inte kan återkallas. Migrationsverket anser dock att förslaget bör samordnas med de ändringar i utlänningslagstiftningen som den nya migrations- och asylpakten ger upphov till. Verket framhåller vidare att det är problematiskt att bestämmelserna motsvarar en uteslutandeklausul eftersom det enligt EU-domstolen endast är migrationsmyndigheten som får tillämpa sådana. Verket är framför allt tveksamt till att allmän domstol ska kunna utvisa en alternativt skyddsbehövande på grunden att det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller

Sveriges säkerhet då risken för att bedömningarna faller olika ut är stor i dessa fall.

Södertörns tingsrätt anser att det finns en risk för att motstridiga bedömningar görs av allmänna domstolar och Migrationsverket och framhåller att begreppsbildningen ”grovt brott” och ”allvarliga skäl att anta att utläningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet” är främmande inom det straffrättsliga förfarandet. Tingsrätten anser att det finns anledning att överväga om det unionsrättsliga uttrycket allvarligt brott bör användas i stället för begreppet grovt brott för att förenkla tillämpningen av förslaget och tolkningen av den bakomliggande unionsrätten. *Lunds universitet* framhåller att begreppet grovt brott inte behöver definieras närmare med hänsyn till att begreppet förekommer i EU-rätt och därmed är ett autonomt begrepp som ytterst ska belysas av EU-domstolen. Vidare anser universitetet att det är lämpligare att ange att utvisning ”får” – i stället för ”ska” – ske, eftersom den obligatoriska utvisningen redan framgår av förslaget till 8 a kap. 1 § utlänningslagen. *Migrationsverket* anser att ska-kravet inte får avsedd innebörd, eftersom det även fortsättningsvis måste göras en prövning av proportionaliteten.

Skälen för regeringens förslag

Särskilda regler bör gälla för utvisning av en utläning som har status som subsidiärt skyddsbehövande

Det finns inga särskilda bestämmelser om utvisning av en utläning som har status som alternativt skyddsbehövande. En sådan utläning omfattas inte heller av de särskilda bestämmelserna om utvisning av flyktingar enligt hittillsvarande 8 a kap. 4 § utlänningslagen. En utläning som har status som alternativt skyddsbehövande kan därmed utvisas om de allmänna förutsättningarna för utvisning enligt nuvarande 8 a kap. 1–3 §§ utlänningslagen är uppfyllda (se t.ex. rättsfallet RH 2020:14).

I utlänningslagen finns dock bestämmelser som gäller till skydd för den som är alternativt skyddsbehövande och som grundas på skyddsgrundsdirektivet (artiklarna 17.1 b och 19.3 a). I 4 kap. 2 § utlänningslagen anges vem som är att anse som alternativt skyddsbehövande. Om en utläning omfattas av den definitionen, och inte är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande, ska Migrationsverket bevilja personen status som alternativt skyddsbehövande och uppehållstillstånd (4 kap. 3 a § och 5 kap. 1 § utlänningslagen). En utläning är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande bl.a. om han eller hon har gjort sig skyldig till ett grovt brott och om en statusförklaring redan har beviljats ska under sådana förhållanden statusen återkallas (4 kap. 2 c och 5 c §§ utlänningslagen).

Som nämns i avsnitt 4.3.1 föreslås i Ds 2025:30 att bestämmelser i bl.a. 4 kap. utlänningslagen ska upphävas i samband med att det nu gällande skyddsgrundsdirektivet ersätts av skyddsgrundsförordningen den 12 juni 2026. Både i direktivet och förordningen används begreppet subsidiärt skyddsbehövande i stället för alternativt skyddsbehövande som anges i nationell rätt. Skyddsgrundsförordningen innehåller motsvarande bestämmelser som direktivet i fråga om bl.a. uteslutande och återkallelse av status som subsidiärt skyddsbehövande. Enligt förordningen ska en person vara utesluten från att uppfylla kraven för att betecknas som

subsidiärt skyddsbehövande bl.a. om han eller hon har dömts för ett allvarligt brott efter ankomsten till medlemsstaternas territorium (artikel 17.1 b). Under sådana förhållanden ska även en redan beviljad status återkallas (artikel 19.1 b). En person som har beviljats internationellt skydd ska vidare ha rätt till uppehållstillstånd så länge som personen innehar en skyddsstatus, och uppehållstillståndet får bara återkallas om statusen återkallas (artikel 24.1 och 24.5).

Om en alternativt/subsidiärt skyddsbehövande utvisas på grund av brott och brottet inte motsvarar kraven i nuvarande 4 kap. utlänningslagen och EU-rätten för att kunna återkalla statusen, dvs. inte är ett grovt/allvarligt brott, har alltså utlänningslagen kvar sin skyddsstatus. Som framgår ovan innebär statusen att utlänningslagen har rätt till ett uppehållstillstånd. Eftersom allmän domstol enligt gällande regler ska beakta verkställighetshinder vid prövningen av utvisningsfrågan, kan det medföra att domstolen inte beslutar om utvisning på grund av verkställighetshinder kopplade till att utlänningslagen har en skyddsstatus. Enligt *Polismyndigheten* medför dock redan nuvarande ordning betydande svårigheter i verkställighetsarbetet. Dessutom föreslås i avsnitt 4.5 att domstolen inte längre ska beakta verkställighetshinder, vilket kan förväntas innebära att domstolen i fler fall än i dag kommer att besluta om utvisning beträffande en utlänningsperson som har status som alternativt/subsidiärt skyddsbehövande trots att brottsligheten inte är så pass allvarlig att statusen kan återkallas. Mot denna bakgrund bör det, som utredningen föreslår och som *Polismyndigheten*, *Migrationsverket* och *Hovrätten för Västra Sverige* är positiva till, införas särskilda bestämmelser om utvisning av utlänningspersoner som har status som alternativt/subsidiärt skyddsbehövande.

Utvisning bör få ske endast om utlänningspersonen har begått ett allvarligt brott

De nya reglerna om utvisning av utlänningspersoner som har status som subsidiärt skyddsbehövande bör, som *Migrationsverket* påpekar, korrespondera med de ändringar i utlänningslagstiftningen som migrations- och asylpakten ger upphov till. Det EU-rättsliga begreppet subsidiärt skyddsbehövande bör därför användas.

För att bestämmelsen om utvisning av en utlänningsperson som har status som subsidiärt skyddsbehövande ska vara ändamålsenlig bör den så långt som möjligt korrespondera med möjligheten att återkalla en sådan status. Det nu aktuella förslaget föreslås träda i kraft den 1 september 2026 (se avsnitt 8), dvs. efter det att skyddsgrundsförordningen har trätt i kraft. Möjligheten till utvisning bör därför korrespondera med möjligheten att återkalla status enligt förordningen (se artiklarna 17.1 b och 19.1 b skyddsgrundsförordningen). Det bör därför krävas att en utlänningsperson som har status som subsidiärt skyddsbehövande ska ha begått ett allvarligt brott för att han eller hon ska kunna utvisas.

Eftersom bl.a. 4 kap. utlänningslagen ska upphöra att gälla i samband med att skyddsgrundsförordningen ska börja tillämpas kommer uttrycket grovt brott, som används i bestämmelserna om uteslutande och återkallelse av status som alternativt skyddsbehövande i utlänningslagen, att upphävas. Att brottet är grovt har dessutom en självständig innebörd inom straffrätten. I likhet med *Södertörns tingsrätt* anser regeringen därför att det EU-rättsliga uttrycket allvarligt brott bör användas.

Enligt Södertörns tingsrätt och Migrationsverket finns det en risk att allmänna domstolar respektive Migrationsverket kan göra motstridiga bedömningar av vad som är ett allvarligt brott. Uttrycket är EU-rättsligt med ursprung från skyddsgrundsdirektivet och skyddsgrundsförordningen och tolkningen bör i första hand hämtas från den bakomliggande unionsrätten (se nedan). Även om det i praktiken skulle kunna förekomma att allmänna domstolar och Migrationsverket och migrationsdomstolar i enskilda fall gör olika bedömningar bör risken därför inte överdrivas. En jämförelse kan vidare göras med uttrycket synnerligen grovt/allvarligt brott som också tillämpas parallellt av de allmänna domstolarna respektive Migrationsverket och migrationsdomstolarna (8 a kap. 4 § respektive 4 kap. 3 och 5 b §§ utlänningslagen, se även t.ex. Högsta domstolens dom den 29 december 2025 i mål B 1865-25).

Enligt utredningens förslag ska utvisning även kunna ske om det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet. Regeringen instämmer dock med Södertörns tingsrätt om att den anförda grunden är främmande inom det straffrättsliga förfarandet och med Migrationsverket om att det är större risk för att allmänna domstolar och Migrationsverket och migrationsdomstolar gör olika bedömningar i dessa fall. Som Migrationsverket påpekar kan detta bli särskilt problematiskt eftersom utvisningsparagrafen kommer att motsvara en uteslutandeklausul och det endast är migrationsmyndigheten som enligt EU-domstolen får tillämpa en sådan klausul. Mot denna bakgrund anser regeringen inte att utvisning på grund av brott bör få ske på den grunden. Det kan dessutom noteras att det av skyddsgrundsförordningen följer att statusen ska återkallas om utlänningen är att anse som utesluten, dvs. om han eller hon exempelvis utgör en fara för samhället eller den nationella säkerheten (artiklarna 17 och 19.1). I Ds 2025:30 föreslås vidare att uppehållstillstånd som har beviljats en person som innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande enligt skyddsgrundsförordningen ska återkallas när beslut om att återkalla utlänningens internationella skydd har meddelats (se där föreslagna 7 kap. 1 a § utlänningslagen). Det innebär alltså att Migrationsverket i dessa fall ska besluta om återkallelse av statusen och uppehållstillståndet.

Det bör vidare – i likhet med vad som gäller för flyktingar – krävas att utlänningen har behov av fristad i Sverige. Det innebär att om utlänningen har beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande i Sverige får han eller hon som utgångspunkt anses ha behov av fristad i Sverige. En utlänning som har beviljats status som subsidiärt 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 Bundesrepublik Deutschland [Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié], C-753/22, EU:C:2024:524 och Generalstaatsanwaltschaft Hamm [Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie], C-352/22, EU:C:2024:521). Om en utlänning som har status som subsidiärt skyddsbehövande döms för brott av svensk domstol och saknar behov av fristad i Sverige, bör alltså frågan om utvisning endast prövas enligt de allmänna förutsättningarna för utvisning enligt föreslagna 8 a kap. 1 § 1 och 3 samt 2 § utlänningslagen.

De särskilda förutsättningarna för utvisning av subsidiärt skyddsbehövande ska, liksom övriga särregler, tillämpas vid sidan av de allmänna förutsättningarna för utvisning i föreslagna 8 a kap. 1 § 1 och 3 samt 2 § utlänningslagen. Kravet som ställs i nu aktuell paragraf är kvalificerat i förhållande till den grundläggande förutsättningen för utvisning enligt 1 § 1. Om kravet på ett allvarligt brott är uppfyllt kommer därför också den grundläggande förutsättningen för utvisning enligt 1 § 1 regelmässigt att vara uppfyllt, dvs. en påföljd strängare än böter. Den grundläggande förutsättningen enligt 1 § 1 får därmed ingen självständig betydelse vid utvisning av en subsidiärt skyddsbehövande. Om domstolen konstaterar att en utlänning som omfattas av paragrafen har gjort sig skyldig till sådan brottslighet att utvisning kan ske, ska en intresseavvägning enligt 1 § 3 och 2 § göras. Utvisning ska ske i samtliga fall där åtgärden bedöms proportionerlig. I likhet med vad som anförs i avsnitt 4.3.1 bör ska-kravet i 1 §, trots *Lunds universitets* och Migrationsverkets synpunkter, markeras även i nu aktuell paragraf. Det harmonierar med skyddsgrundsförordningen (se artiklarna 17.1 b, 19.1 b och 24.5).

Vad är ett allvarligt brott?

Som framgår ovan har uttrycket allvarligt brott sitt ursprung i artikel 17.1 b i skyddsgrundsdirektivet (jfr artikel 17.1 b i skyddsgrundsförordningen). Varken i direktivet eller förordningen finns det någon definition av uttrycket utan det är EU-domstolen som ytterst har att belysa och tolka begreppets innebörd. Inte heller finns någon uttrycklig hänvisning till nationell rätt för att fastställa dess innebörd och tillämpningsområde utan ordalydelsen i unionsbestämmelsen ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande av bl.a. det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den lagstiftning som bestämmelsen ingår i (se EU-domstolens dom Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713, punkterna 33–34 och 36).

Det bör dock, som utredningen påpekar, vara en fråga för rättstillämpningen att närmare bedöma var den nedersta gränsen för ett allvarligt brott går. Även om rättstillämpningen, liksom vid andra lagändringar, till en början kan bli oenhetlig, framstår det inte som lämpligt att i lag ange vilka typer av brott som kan omfattas av definitionen, eftersom det riskerar att låsa tillämpningen. I stället bör en fullständig prövning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet avgöra om brottet är tillräckligt allvarligt för att det ska anses utgöra ett allvarligt brott (se vidare avsnitt 10).

4.3.3 Utlänningar som kom till Sverige som unga

Regeringens förslag

De kvalificerade kraven för att utvisa en utlänning som kom till Sverige innan han eller hon hade fyllt 15 år och som, när åtal väcks, har vistats här sedan minst fem år ska tas bort.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Endast ett fåtal remissinstanser uttalar sig särskilt om förslaget. *Södertörns tingsrätt* anser att det framstår som välavvägt utifrån utredningens uppdrag och syfte. *Lunds universitet* anser att ett förbud mot utvisning som baseras på ett visst straffvärde är formalistiskt och har förstärkt för utredningens resonemang att barnets historia ändå kommer att beaktas i en samlad bedömning av de enskilda omständigheterna. *Civil Rights Defenders* avstyrker att de kvalificerade kraven tas bort, eftersom de säkerställer att den nationella lagstiftningen tar hänsyn till Sveriges internationella åtaganden och att särskild hänsyn tas till denna persongrupp.

Skälen för regeringens förslag

Kvalificerade krav för utvisning av en utlänning som kom till Sverige som ung och som har vistats viss tid i landet

En utlänning som kom till Sverige innan han eller hon hade fyllt 15 år och som, när åtal väcks, har vistats här sedan minst fem år får enligt hittillsvarande regler 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 han eller hon inte bör få stanna kvar i Sverige, eller utlänningen har återfallit i brott på ett sådant sätt att han eller hon inte bör få stanna kvar (hittillsvarande 8 a kap. 5 § utlänningslagen). Bestämmelserna trädde i kraft i augusti 2022 och ersatte det tidigare förbudet mot utvisning av samma personkategori. Ändringarna motiverades med att det fanns ett behov av att kunna utvisa även berörda utlänningar som begår brott men att kraven i dessa fall skulle vara höga med hänsyn till det ingrepp som ett avlägsnande innebär för en sådan person (prop. 2021/22:224 s. 53–57).

De kvalificerade kraven bör tas bort

Under de senaste två decennierna har brottsligheten i Sverige tagit sig nya uttryck och brottsligheten har eskalerat inom ramen för kriminella nätverk. Exempelvis har dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön ökat samtidigt som medianåldern har sjunkit bland misstänkta och gärningspersoner. Behovet av att även kunna utvisa personer som kom till landet i ung ålder gör sig därför gällande i minst lika hög grad i dag som 2022.

Varken Europakonventionen eller andra internationella åtaganden, t.ex. barnkonventionen, innebär något förbud mot att utvisa den som kom till landet som ung. Inte ens om utlänningen är född här finns det något absolut hinder mot utvisning. Däremot kan framför allt artikel 8 i Europakonventionen, om rätten till skydd för privat- och familjelivet, begränsa möjligheterna till utvisning i dessa fall. En liknande bestämmelse finns i artikel 16 i barnkonventionen där det framgår att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv. Vid åtgärder som rör barn ska även i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3 i barnkonventionen). När utlänningen lagligen

vistats i mottagarlandet under hela eller större delen av sin barndom, måste det enligt Europadomstolen finnas mycket starka skäl för att rättfärdiga en utvisning. Detta gäller i ännu högre grad om personen i fråga begick brottet som minderårig (se bl.a. Maslov mot Österrike, dom den 23 juni 2008, nr 1638/03).

Utlänningens ålder vid ankomsten till Sverige och vistelsetiden är omständigheter som redan enligt gällande regelverk ska beaktas inom ramen för intresseavvägningen enligt 8 a kap. 2 § utlänningslagen. Omständigheterna kan vara av betydelse för om utlänningen etablerat sig i det svenska samhället och har en stark anknytning hit. Vistelsetiden har normalt sett 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 alltså levtt större delen av sitt liv i ett annat land (se prop. 2021/22:224 s. 125, se även NJA 2025 s. 343). Någon ändring i det avseendet föreslås inte (se avsnitt 4.2.2). Bestämmelsen i hittillsvarande 8 kap. 5 § utlänningslagen är alltså inte nödvändig för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

Den absoluta tids- och åldersgränsen som gäller i dag begränsar domstolens möjlighet att i varje enskilt fall fullt ut väga styrkan av de omständigheter som talar för utvisning mot de omständigheter som talar mot utvisning. Utredningen framhåller att om de kvalificerade kraven tas bort möjliggörs en mer allsidig bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall inom ramen för intresseavvägningen. Regeringen instämmer i detta. Omständigheterna kommer då inte att ges samma självständiga betydelse som nu utan vägas samman med andra relevanta omständigheter. Domstolen får alltså ett större utrymme att avgöra vilken tyngd som omständigheterna ska ha i det enskilda fallet. Utöver att vistelsetiden beaktas inom ramen för intresseavvägningen ges dessutom långvarigt bosatta i vissa fall skydd genom andra regler, exempelvis EES-medborgare som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren och tredjelandsmedborgare som beviljats ställning som varaktigt bosatta här i landet (8 kap. 14 § tredje stycket och 8 a kap. 6 och 7 §§ utlänningslagen, se även avsnitt 4.3.4 och 4.3.5).

De kvalificerade kraven leder dessutom till slumpmässiga och oönskade tröskeleffekter. Exempelvis träffar de nuvarande kraven inte en utlänning som kom till Sverige som 11-åring och som begår brott strax efter det att han eller hon har fyllt 15 år – trots att personen har fått en stor del av sin tidiga uppväxt präglad av svenska förhållanden och troligen lagförs medan han eller hon fortfarande är minderårig. En utlänning som kom till Sverige precis före sin 15-årsdag och begår brott vid 20 års ålder, dvs. när personen är myndig, träffas emellertid av regleringen trots att hans eller hennes 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 han eller hon är drygt 16 år omfattas av de mer kvalificerade kraven och därmed får ett väsentligt starkare skydd mot utvisning, i motsats till vad som var fallet vid förstagångsförbrytelsen.

Sammantaget anser regeringen att det är tillräckligt att hänsyn till utlänningens ålder vid ankomst och vistelsetid i landet tas inom ramen för intresseavvägningen och att de kvalificerade kraven därför bör tas bort.

I avsnitt 4.2.2 föreslås att intresseavvägningen ska ske på en skärpt nivå där 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. Det kommer alltså alltjämt att krävas att en utvisning är proportionerlig för att ett sådant beslut ska fattas. Regeringen anser, till skillnad från *Civil Rights Defenders*, att det därmed säkerställs att den nationella lagstiftningen tar hänsyn till Sveriges internationella åtaganden och att särskild hänsyn alltjämt kommer att tas till utlänningar som kom till Sverige som unga. Som utredningen framhåller bör ändringen framför allt få genomslag vid allvarlig brottslighet, vars straffvärde inte når upp till fängelse i två år, eller där utlänningen 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. Proportionalitetsbedömningen kommer alltså utifrån omständigheterna i det enskilda fallet även fortsättningsvis att utgöra det avgörande momentet, där Sveriges internationella åtaganden ytterst sätter gränsen.

4.3.4 EES-medborgare och vissa andra utlänningar

Regeringens förslag

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare ska utvisas på grund av brott endast om det sker av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

En EES-medborgare ska tillerkännas ett förstärkt skydd mot utvisning, innebärandes att beslutet ska vara oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet, endast om han eller hon har vistats sammanhängande i Sverige under de tio närmast föregående åren.

Detsamma ska gälla för vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i denna del. *Åklagarmyndigheten* tillstyrker förslaget att det förstärkta skyddet med anledning av stadigvarande vistelse endast ska tillämpas om vistelsen varit sammanhängande i det avseende som följer av unionsrätten. *Hovrätten för Västra Sverige* anser att den föreslagna ändringen i 8 kap. 14 § utlänningslagen om att utlänningen ska ha vistats "sammanhängande" i Sverige under de tio närmast föregående åren framstår som snävare än unionsrätten som tolkats som att vistelsen ska vara i princip sammanhängande.

Södertörns tingsrätt anser att de föreslagna ändringarna framstår som välavvägda och ändamålsenliga utifrån utredningens uppdrag och syfte. *Lunds universitet* förordar att "får" används för att bättre återspegla att

utvisning inte får beslutas när endast de allmänna förutsättningarna för utvisning är uppfyllda. *Migrationsverket* anser att ändringen från får till ska inte får avsedd innebörd, eftersom det även fortsättningsvis måste göras en prövning av proportionaliteten. Verket anser vidare att uttrycket allmän ordning och säkerhet bör ändras till allmän ordning eller säkerhet.

Skälen för regeringens förslag

Kvalificerade krav för utvisning av EES-medborgare och vissa andra utlänningar

Den primära regeln om utvisning på grund av brott av EES-medborgare och deras familjemedlemmar finns i hittillsvarande 8 a kap. 6 § utlänningslagen. Paragrafen gäller även vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar (tredje stycket). I 1 kap. 3 b § och 3 a kap. 2 § utlänningslagen definieras vilka som omfattas av begreppet EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Utvisning av en person som omfattas av paragrafen får endast ske av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (hittillsvarande 8 a kap. 6 § första stycket utlänningslagen). Dessutom gäller 8 kap. 12–14 §§ utlänningslagen vid prövningen av utvisning på grund av brott för denna grupp (andra stycket). De bestämmelserna reglerar även avvisning och utvisning av EES-medborgare samt familjemedlemmar till EES-medborgare som sker i det administrativa förfarandet och som beslutas av Migrationsverket. Även vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar omfattas (8 kap. 7 a § utlänningslagen). Bestämmelserna i 12 och 13 §§ innehåller allmänna krav som gäller vid avvisning eller utvisning av personer inom denna grupp. Bestämmelserna i 14 § ger ett förstärkt skydd mot avvisning och utvisning av EES-medborgare, eller familjemedlemmar till EES-medborgare, i vissa fall.

Kraven i 8 a kap. 6 § utlänningslagen har införts som en följd av det s.k. rörlighetsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning [EEG] nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG). Reglerna återger de centrala krav som följer av artiklarna 27 och 28 i direktivet. När bestämmelserna sågs över i samband med lagändringarna som trädde i kraft i augusti 2022 ansåg regeringen inte att det fanns utrymme att skärpa regelverket (se prop. 2021/22:224 s. 58–62). Enligt utredningen finns det inte heller i dag något utrymme att generellt skärpa möjligheterna till utvisning av den aktuella personkategorin. Regeringen instämmer i den bedömningen. Vissa ändringar bör dock göras, se nedan.

Det förstärkta skyddet på grund av lång vistelse i landet bör endast tillerkännas om vistelsen varit sammanhängande

Utredningen uppmärksammar att det finns en avvikelse mellan de svenska reglerna och EU-domstolens praxis i ett avseende. Av 8 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen framgår att 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. Varken av paragrafens ordalydelse eller av dess förarbeten framgår hur vistelsens varaktighet ska bedömas (jfr propositionen Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, prop. 2005/06:77 s. 85 och 196). Av artikel 28.3 a i rörlighetsdirektivet, som 8 kap. 14 § tredje stycket har sin grund i, framgår bl.a. att beslut om utvisning av unionsmedborgare som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren inte får fattas annat än om beslutet grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet.

Av EU-domstolens praxis framgår att den tioåriga uppehållsperioden i princip ska vara sammanhängande och att en persons bortavaro från den mottagande medlemsstaten kan innebära att den berörda personen inte omfattas av det förstärkta skydd mot utvisning som artikel 28.3 a i rörlighetsdirektivet ger. EU-domstolen anger även att vistelsetiden ska beräknas bakåt i tiden från beslutet att utvisa den berörda personen. Vidare framgår att även en period under vilken den berörda personen avtjänar ett fängelsestraff i princip avbryter ett stadigvarande uppehåll i den mening som avses i artikel 28.3 a och 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 (se EU-domstolens dom G, C-400/12, EU:C:2014:9).

Gällande svenska regler är alltså mer förmånliga för den enskilde än vad unionsrätten kräver, eftersom det förstärkta skyddet inte är inskränkt till fall då personen vistats under en sammanhängande tid i Sverige. Detta 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). Bestämmelsen i 8 kap. 14 § tredje stycket bör därför anpassas till unionsrätten och ändras på så sätt att det framgår att en EES-medborgare ska ha vistats sammanhängande i Sverige under de tio närmast föregående åren för att det förstärkta skyddet mot utvisning ska aktualiseras. Bestämmelsen ska ges den innebörd som följer av EU-rätten. Regeringen delar därför inte *Hovrätten för Västra Sveriges* bedömning att den föreslagna ändringen innebär att den nationella bestämmelsen kan tolkas snävare, och därigenom ge ett mindre skydd, än unionsrätten.

Utvisning ska ske om förutsättningarna är uppfyllda

Utöver de krav som anges i hittillsvarande 8 a kap. 6 § utlänningslagen gäller de allmänna förutsättningarna för utvisning på grund av brott enligt föreslagna 8 a kap. 1 § 1 och 3 samt 2 § utlänningslagen. I likhet med vad som anförs i avsnitt 4.3.1 bör ska-kravet i den föreslagna 1 §, trots *Lunds universitets* och *Migrationsverkets* synpunkter, markeras även i nu aktuell paragraf, genom att det anges att utvisning ska – i stället för får – ske enligt 1 § om även de kvalificerade förutsättningarna är uppfyllda. Regeringen delar utredningens bedömning om att en sådan ändring är förenlig med artikel 27 i rörlighetsdirektivet, eftersom den artikeln stadgar att en medlemsstat får begränsa den fria rörligheten bl.a. med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet och utvisning enligt föreslagen lydelse endast kan

beslutas om det sker med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, se nedan.

Trots ska-kravet ska, som även anges i avsnitt 4.3.1, alltid en intresseavvägning göras enligt föreslagna 8 a kap. 1 § 3 och 2 § utlänningslagen. Som anförs i det avsnittet bör den skärpta nivån på intresseavvägningen få genomslag även vid en intresseavvägning som görs vid prövningen av utvisning av en person som omfattas av särskilda förutsättningar för utvisning.

Allmän ordning eller säkerhet

Som anges ovan, och som utredningen noterar, får utvisning på grund av brott av EES-medborgare enligt hittillsvarande 8 a kap. 6 § utlänningslagen ske av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, medan rörlighetsdirektivet medger utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Som konstateras i prop. 2021/22:224 finns det en språklig skillnad mellan uttrycken (s. 60). Bestämmelserna i utlänningslagen där uttrycket hot mot allmän ordning och säkerhet förekommer har ursprung i unionsrätten och ska då ges den innebörd som följer av denna. Formuleringen och innebörden av uttrycket kan variera beroende på i vilken EU-rättsakt som det förekommer. Utredningen lämnar inte något förslag i denna del utan anser att de svenska reglerna bör justeras vid ett senare tillfälle. För att lydelsen bättre ska stämma överens med EU-rätten anser regeringen, i likhet med *Migrationsverket*, att uttrycket hot mot allmän ordning eller säkerhet bör användas i stället för hot mot allmän ordning och säkerhet. I sammanhanget kan noteras att uttrycket allmän ordning eller säkerhet föreslås användas i propositionen Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder, prop. 2025/26:145. Även i betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33) lämnas motsvarande förslag om ändring av uttrycket i utlänningslagen. Uttrycket bör därför ändras i nu aktuell paragraf och i 8 kap. 14 § första stycket utlänningslagen. Motsvarande ändring bör även göras i föreslagna 8 a kap. 3 och 6 §§ (som nu har beteckningarna 4 och 7 §§) och i 12 kap. 2 § utlänningslagen.

4.3.5 Utlämnningar som har ställning som varaktigt bosatta

Regeringens förslag

En utlännning som har ställning som varaktigt bosatt ska utvisas på grund av brott endast om vissa kvalificerade förutsättningar är uppfyllda.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

Endast ett fåtal remissinstanser uttalar sig särskilt i denna del. *Södertörns tingsrätt* anser att den föreslagna ändringen framstår som välavvägd och ändamålsenlig utifrån utredningens uppdrag och syfte. *Lunds universitet* förordar att ”får” används för att bättre återspegla att utvisning inte får beslutas när endast de allmänna förutsättningarna för utvisning är uppfyllda. *Migrationsverket* anser att ändringen från får till ska inte får avsedd innebörd, eftersom det även fortsättningsvis måste göras en prövning av proportionaliteten.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Kvalificerade krav för utvisning av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt

I 5 a kap. utlänningslagen finns bestämmelser om ställning som varaktigt bosatt i Sverige, vilket är en status som kan beviljas vissa utlänningar som inte är EES-medborgare. Den som har fått en sådan ställning åtnjuter vissa förmåner jämfört med andra utlänningar, bl.a. ökade möjligheter att bosätta sig i en annan EU-stat. För att beviljas ställning som varaktigt bosatt krävs att utlänningen har vistats utan avbrott i Sverige med uppehållstillstånd eller på annan grund som lagligen bosatt under minst fem år samt att han eller hon vid tiden för ansökan uppfyller vissa kriterier, i första hand ett krav på att kunna försörja sig (5 a kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen).

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige får utvisas på grund av brott 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 (hittillsvarande 8 a kap. 7 § utlänningslagen). Bestämmelserna infördes i augusti 2022 och har sin grund i direktivet om varaktigt bosatta (rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning). Enligt utredningen har det inte framkommit behov av att ändra reglerna. Inte heller regeringen ser utrymme att skärpa förutsättningarna för utvisning av den berörda personkategorin. Vissa ändringar bör dock göras, se nedan.

Utvisning ska ske om förutsättningarna är uppfyllda

Utöver de krav som anges i hittillsvarande 8 a kap. 7 § utlänningslagen gäller de allmänna förutsättningarna för utvisning på grund av brott enligt föreslagna 8 a kap. 1 § 1 och 3 samt 2 § utlänningslagen. I likhet med vad som anförs i avsnitt 4.3.1 bör ska-kravet i den föreslagna 1 §, trots *Lunds universitets* och *Migrationsverkets* synpunkter, markeras även i nu aktuell paragraf, genom att det anges att utvisning ska – i stället för får – ske enligt 1 § om även de kvalificerade förutsättningarna är uppfyllda. Regeringen

delar utredningens bedömning om att en sådan ändring är förenlig med artikel 12 i direktivet om varaktigt bosatta.

Trots ska-kravet ska, som även anges i avsnitt 4.3.1, alltid en intresseavvägning göras enligt föreslagna 8 a kap. 1 § 3 och 2 § utlänningslagen. Som anförs i det avsnittet bör den skärpta nivån på intresseavvägningen få genomslag även vid en intresseavvägning som görs vid prövningen av utvisning av en person som omfattas av särskilda förutsättningar för utvisning.

4.4 Återreseförbud

Regeringens förslag

Återreseförbudets längd ska även fortsättningsvis bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens samlade straffvärde och en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. 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 ett år och sex månader, ska återreseförbudet normalt bestämmas till tio år. Vid högre straffvärden ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas.

Som skäl för att besluta om ett längre återreseförbud än som anges ovan ska domstolen, liksom hittills, beakta brottslighetens karaktär och risken för att utlännen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet. Som skäl för att besluta om ett kortare återreseförbud ska domstolen, liksom hittills, ta hänsyn till utlänningsens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till honom eller henne.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i denna del. *Helsingborgs kommun* och *Södertörns tingsrätt* tillstyrker förslagen.

Civil Rights Defenders och *Institutet för mänskliga rättigheter* avstyrker förslagen. De ifrågasätter behovet av skarpare regler mot bakgrund av att nuvarande lagstiftning redan ger utrymme för längre förbud och då fler straffskärpningar kan komma att genomföras. Remissinstanserna framhåller att, om förslagen genomförs, det är viktigt att domstolarna har möjlighet att frångå förbudstiderna så att beslut i enskilda fall inte strider mot Sveriges internationella åtaganden. Institutet för mänskliga rättigheter anser också att det finns en risk för en spretig praxis och oklarheter kring vilka omständigheter som ska vägas mot varandra, då man går från en ordning där domstolen ska beakta olika aspekter och omständigheter i olika stadier och i stället ska beakta allt i en enda sammantagen avvägning. Även *Lunds universitet* ställer sig frågande till om det finns behov av

skärpningarna men anser att de i och för sig inte utgör påtagliga förändringar av gällande rätt.

Skälen för regeringens förslag

Återreseförbuden bör bli längre och i fler fall utan begränsning i tid

Ett beslut om utvisning på grund av brott ska innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I beslutet ska utlänningen upplysas om den påföljd som en överträdelse av förbudet kan medföra enligt 20 kap. utlänningslagen (8 a kap. 10 § utlänningslagen).

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, dvs. 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, risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, utlänningsens anknytning till Sverige eller andra särskilda omständigheter som är hänförliga till utlänningslagen (8 a kap. 11 § utlänningslagen). Förbudstiden ska alltså bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde, med beaktande av övriga omständigheter, och utifrån en allsidig bedömning av vad som ligger utlänningen till last. Förbudets varaktighet ska även stå i proportion till de konsekvenser som förbudet får för utlänningen och hans eller hennes familjemedlemmar. Vid åtgärder som rör barn ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (prop. 2021/22:224 s. 69). Bestämmelserna om återreseförbud ändrades genom 2022 års lagändringar. Bland annat skärptes regleringen så att förbudstiderna generellt blev längre.

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). En utlämning som har meddelats ett återreseförbud får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter (8 a kap. 13 § utlänningslagen).

Enligt regeringens mening är återreseförbuden helt centrala för frågan om utvisning, eftersom de innebär att utlänningen efter verkställd utvisning är förbjuden att återvända till Sverige under viss tid eller på livstid. Utöver att de markerar allvaret i brottsligheten så innebär de att utlämningar som begått brott i landet inte själva kan begå nya brott inne i landet under förbudets varaktighet. De är alltså relevanta även ur ett brottsofferperspektiv. Det är mot denna bakgrund angeläget att återreseförbuden skärps. Till skillnad från vad bl.a. *Civil Rights Defenders* och *Institutet för mänskliga rättigheter* anför gäller det oaktat eventuella framtida straffhöjningar och förändringar som innebär att domstolens straffvärdebedömning inte längre ska ta avstamp i minimistrafteffekten (jfr betänkandet En straffreform, SOU 2025:66, och lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor). En justering av återreseförbuden är även en naturlig följd av förslaget om att

straffvärdegränsen i 8 a kap. 1 § utlänningslagen ska sänkas till att motsvara fängelseminimum (se avsnitt 4.2.1). Dessutom framstår de svenska reglerna vid en jämförelse med våra grannländers regelverk alltjämt som återhållsamma.

Regeringen anser mot denna bakgrund, i likhet med *Helsingborgs kommun* och *Södertörns tingsrätt*, att regleringen av återreseförbudet bör skärpas. Den nuvarande ordningen där återreseförbudets längd bestäms med utgångspunkt i brottslighetens samlade straffvärde är enkel att tillämpa och främjar en enhetlig rättstillämpning. Den ordningen bör därför behållas. Som framgår nedan bör domstolarna alltjämt, i varje enskilt fall, göra en helhetsbedömning där bl.a. proportionaliteten prövas. Som utredningen föreslår bör utgångspunkten för återreseförbudets längd skärpas enligt följande.

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

Förslaget innebär att enskilda brott som allvarligare fall av misshandel och narkotikabrott med ett straffvärde om fängelse i sex månader samt brott som grovt barnfridsbrott, vars straffskala börjar vid fängelse i nio månader, som utgångspunkt bör leda till ett tioårigt återreseförbud i stället för ett femårigt förbud. Vidare innebär förslaget att varaktiga återreseförbud som utgångspunkt, till skillnad från i dag, bör meddelas vid brott som grov misshandel och rån.

Möjligheten att frånga förbudstiderna bör finnas kvar

Europadomstolen har i ett stort antal mål tagit ställning till frågan om utvisning på grund av brott kan innefatta en kränkning av rätten till skydd för privat- och familjelivet enligt artikel 8 i Europakonventionen. Av Europadomstolens praxis framgår att det vid den proportionalitetsbedömning som ska göras är av betydelse hur långt återreseförbud som ett utvisningsbeslut förenas med, men även om det finns möjlighet att få återreseförbudet omprövat eller om det, trots ett varaktigt återreseförbud, finns möjlighet att kunna besöka landet. Ett långt eller varaktigt återreseförbud har alltså beaktats som en faktor som kan tala för att utvisningsbeslutet är oproportionerligt medan ett kortare återreseförbud eller ett förbud med begränsad varaktighet beaktats som en faktor som talar för att utvisningsbeslutet är proportionerligt (se bl.a. *Savran mot Danmark*, dom den 7 december 2021, nr 57467/15, punkterna 182, 199 och 200, *Maslov mot Österrike*, dom den 23 juni 2008, nr 1638/03, punkterna 98 och 99, och *Azerkane mot Nederländerna*, dom den 2 juni 2020, nr 3138/16, punkterna 82 och 83).

En sträng grundreglering strider alltså inte i sig mot Sveriges internationella åtaganden. Utvisningsbeslutet måste däremot i varje enskilt

fall vara proportionerligt, varvid återreseförbudets längd spelar en viktig roll. I enlighet med föreslagna 8 a kap. 1 § 3 och 2 § utlänningslagen ska domstolarna i varje enskilt fall säkerställa att ett utvisningsbeslut är proportionerligt. Genom 8 a kap. 11 § andra stycket utlänningslagen ges domstolarna vidare en möjlighet att säkerställa att återreseförbudet är proportionerligt och anpassat efter omständigheterna i det enskilda fallet. I sammanhanget bör också noteras möjligheten att beviljas ett särskilt tillstånd att göra ett kort besök i landet trots återreseförbud och att ett beslut om utvisning på grund av brott kan upphävas i vissa fall (8 a kap. 13 § och 12 kap. 16 b och 16 d §§ utlänningslagen).

I likhet med såväl utredningen som *Civil Rights Defenders* och *Institutet för mänskliga rättigheter* anser regeringen att det är viktigt att domstolarna alltjämt har möjlighet att frånga de angivna utgångspunkterna för återreseförbudets längd. På så vis säkerställs att besluten är proportionerliga och att det svenska regelverket leder till bedömningar som uppfyller de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden. Som utredningen påpekar är detta än mer viktigt när de grundläggande förbudstiderna skärps på det sätt som framgår ovan.

Möjligheten att frånga de angivna utgångspunkterna för återreseförbudets längd bör därmed finnas kvar. Även fortsättningsvis bör de omständigheter som får beaktas som skäl för att bestämma tiderna på annat sätt vara brottslighetens karaktär, återfallsrisk, utlänningsansknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till utlänningsansknytning (beträffande brottslighetens karaktär, återfallsrisk och utlänningsansknytning till Sverige se avsnitt 4.2.2 och beträffande andra särskilda omständigheter hänförliga till utlänningsansknytning se prop. 2021/22:224 s. 133). Det bör dock förtydligas i lagtexten att brottslighetens karaktär och risken för att utlänningsansknytning kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet får beaktas i skärpande riktning medan utlänningsansknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till honom eller henne får beaktas i mildrande riktning när återreseförbudets längd bestäms. Därmed framgår att exempelvis frånvaro av återfallsrisk inte kan motivera ett kortare återreseförbud än vad som följer av brottslighetens samlade straffvärde.

Institutet för mänskliga rättigheter anser att det finns en risk för en spretig praxis och oklarheter kring vilka omständigheter som ska vägas mot varandra. Regeringen instämmer inte i denna synpunkt, eftersom nämnda omständigheter är desamma som enligt hittillsvarande regler. Däremot förväntas lagändringarna medföra en period under vilken praxis kommer att ändras. Detta utgör inte skäl för att inte genomföra ändringarna.

4.5 Allmän domstol ska inte beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning

Regeringens förslag

Allmän domstol ska inte beakta verkställighetshinder vid prövningen av utvisningsfrågan.

När en allmän domstols beslut om utvisning ska verkställas ska det beaktas om det finns hinder mot att sända utlänningen till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs.

Brottsutvisade ska undantas från återvändandedirektivets tillämpningsområde.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna har inga synpunkter på förslagen. *Civil Rights Defenders*, *Delegationen för migrationsstudier (Delmi)*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Stockholms universitet* avstyrker förslaget att allmän domstol inte längre ska beakta verkställighetshinder. *Stockholms universitet* och *Hovrätten för Västra Sverige* ifrågasätter behovet av förslaget, bl.a. mot bakgrund av att Högsta domstolen relativt nyligen har gett vägledning av innebörden att endast bestående verkställighetshinder ska föranleda att domstolen inte beslutar om utvisning. Remissinstanserna menar också att utvisningsbeslut inte sällan kommer att behöva upphävas efter avtjänat straff, något som kan påverka förtroendet för systemet negativt och skapa onödigt arbete. *Malmö tingsrätt* anser inte att det finns anledning att göra någon annan bedömning än den som gjordes vid 2022 års lagändringar. *Sundsvalls kommun* ser en rättssäkerhetsrisk i att prövningen av verkställighetshinder flyttas från domstol till Migrationsverket, då detta kan öka risken för felaktiga beslut.

Civil Rights Defenders, *Delmi*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Stockholms universitet* menar att förslaget kan medföra att en utlänning som har fått ett utvisningsbeslut men där utvisningen i praktiken inte kan verkställas riskerar att hamna i en rättslig limbo. *Civil Rights Defenders* och *Institutet för mänskliga rättigheter* lyfter även fram att det finns en risk för att den enskildes ställning i processen försämras, eftersom rätten till offentligt biträde inte alltid är garanterad i ärenden hos Migrationsverket.

Några remissinstanser, bl.a. *Ekobrottsmyndigheten*, *Migrationsverket* och *Åklagarmyndigheten*, tillstyrker förslaget. Migrationsverket efterfrågar dock tydliggörande av om myndigheten, inom ramen för verkställighetsfrågan, ska pröva sådan familjeanknytning som har prövats av allmän domstol inom ramen för prövningen av utvisningsfrågan. Myndigheten framhåller att de omständigheter som allmän domstol ska beakta, i olika stor omfattning, kan komma att påverkas under den tid som utlänningen avtjänar sitt straff och därmed vara förändrade vid tidpunkten

för Migrationsverkets prövning. Migrationsverket påpekar vidare att det är oklart i vilken mån Migrationsverket i det administrativa förfarandet kan väga in omständigheter som kommit fram i allmän domstol. Verket framhåller vidare att den föreslagna lagtexten bör ses över om syftet är att utlänningen i samtliga fall ska få den utökade prövning som föreslås.

Flera remissinstanser, däribland *Domstolsverket*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Svea hovrätt*, *Sveriges advokatsamfund* och *Åklagarmyndigheten*, ställer sig frågande till om förslaget att inte beakta verkställighetshinder är förenligt med EU-domstolens praxis och anser att det behöver utredas vidare. Migrationsverket håller med utredningen om att det förutsätts ett undantag för de brottsutvisade från återvändandedirektivets tillämpningsområde om frågan om verkställighetshinder ska prövas separat från utvisningsfrågan. *Polismyndigheten* anser att om brottsutvisade helt ska undantas från återvändandedirektivet måste det föregås av viss utredning.

Skälen för regeringens förslag

Verkställighetshinder ska beaktas av domstolen enligt nuvarande regler

Bestämmelser om hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning finns i 12 kap. utlänningslagen. Ett verkställighetshinder innebär att ett avlägsnandebeslut inte får verkställas. Hindret kan t.ex. bestå i att utlänningen vid verkställighet skulle vara i fara att straffas med döden eller utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling, eller att utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse (12 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen). Bestämmelserna i 12 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen ger uttryck för principen om non-refoulement. Enligt principen råder det ett absolut förbud mot att avvisa eller utvisa någon till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling (artikel 19.2 i EU:s rättighetsstadga och artikel 3 i Europakonventionen). Ett verkställighetshinder kan vidare bestå i att ett avlägsnandebeslut av en utlänning som är att anse som alternativt/subsidiärt skyddsbehövande, i fall av en väpnad konflikt, inte får verkställas till utlänningens hemland – eller till ett land där han eller hon riskerar att sändas till hemlandet – om det finns synnerliga skäl mot det (12 kap. 3 § utlänningslagen). Verkställighetshindren enligt 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen benämns politiska verkställighetshinder.

Ett avlägsnandebeslut rörande ett ensamkommande barn får dessutom inte 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 (12 kap. 3 a § utlänningslagen). Ett hinder mot att verkställa ett avlägsnandebeslut kan därutöver bestå i att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen (praktiska verkställighetshinder) eller att utlänningens sjukdomstillstånd hindrar att avlägsnandet genomförs (medicinska verkställighetshinder).

När allmän domstol prövar en fråga om utvisning på grund av brott ska hänsyn tas till om utlänningen på grund av 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). Om det vid prövningen visar sig att ett avlägsnandebeslut inte skulle gå att verkställa

bör ett beslut om avvisning eller utvisning inte meddelas (se propositionen med förslag till utlänningslag m.m., prop. 1988/89:86 s. 166, samt prop. 2021/22:224 s. 50 och rättsfallen NJA 2019 s. 47 I–III). Om det kan antas att det finns hinder mot att verkställa en utvisning ska domstolen inhämta ett yttrande från Migrationsverket (7 kap. 10 § första punkten utlänningsförordningen). Migrationsverket är expertmyndighet på området och yttrandet har därför stor betydelse vid domstolens prövning. Utgångspunkten är att domstolen ska kunna förlita sig på verkets bedömningar och lägga dem till grund för sin prövning av frågan om det föreligger verkställighetshinder (se nämnda rättsfall).

Det är Polismyndigheten som verkställer beslut om utvisning på grund av brott (12 kap. 14 § tredje stycket 2 utlänningslagen). Utgångspunkten är att ett sådant beslut ska verkställas i omedelbar anslutning till villkorlig frigivning, för det fall utlänningen dömts till ett fängelsestraff. Polismyndigheten ska underrätta Migrationsverket om myndigheten inte kan verkställa beslutet eller behöver ytterligare besked kring verkställighetsfrågan. Polismyndigheten ska vidare underrätta Migrationsverket om utlänningen hos Polismyndigheten åberopar att det finns sådana verkställighetshinder som avses i 12 kap. 1–3 §§ eller om det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder mot verkställighet. Migrationsverket ska då ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder (12 kap. 17 § första och andra styckena utlänningslagen).

Om det finns hinder mot att verkställa ett beslut om utvisning på grund av brott kan det leda till att utlänningen beviljas uppehållstillstånd och ytterst att utvisningsbeslutet upphävs (se 12 kap. 16 b och 16 d §§ utlänningslagen). Migrationsverket får emellertid inte bevilja uppehållstillstånd eller upphäva ett utvisningsbeslut om det kommer fram sådana skäl utan ska, med ett eget yttrande, lämna över ärendet till en migrationsdomstol för prövning (5 kap. 20 § andra stycket och 12 kap. 16 a § fjärde stycket och 20 § utlänningslagen).

Allmän domstol bör inte längre pröva om det föreligger hinder mot verkställigheten

De nuvarande reglerna innebär att allmän domstol ska bedöma om ett beslut om utvisning kommer att kunna verkställas och avstå från att besluta om utvisning om så inte är fallet. Som utredningen pekar på kan det dock ofta vara svårt att, vid tidpunkten för domstolens prövning, överblicka om ett verkställighetshinder kommer att finnas när ett fängelsestraff har avtjänats. Att hinder beaktas redan vid prövningen av utvisningsfrågan kan följaktligen leda till att domstolen avstår från att besluta om utvisning i fall där det senare visar sig att en utvisning skulle ha varit genomförbar.

Ordningen att allmän domstol ska beakta verkställighetshinder vid prövningen av frågan om utvisning på grund av brott infördes genom 1989 års utlänningslag. Dessförinnan 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 verkställighets-

hinder redan vid prövningen av utvisningsfrågan (prop. 1988/89:86 s. 72, 73, 117, 118, 165 och 166).

Vid 2022 års lagändringar behölls denna ordning. Regeringen anförde då att utöver 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).

Som *Malmö tingsrätt* framhåller gör sig de skäl som anförts för att behålla det nuvarande förfarandet delvis fortfarande gällande. Om verkställighetshinder inte prövas i samband med frågan om utvisning kan domstolen komma att besluta om utvisning trots att beslutet sedan inte kan verkställas. Det medför merkostnader i verkställighetsledet. Detta måste dock ställas mot det faktum att det nuvarande systemet möjliggör att domstolen avslår ett utvisningsyrkande på grund av verkställighetshinder trots att det senare visar sig att en utvisning skulle ha varit genomförbar. Regeringen anser därför att en sådan merkostnad bör kunna accepteras. Som *Stockholms universitet* och *Hovrätten för Västra Sverige* påpekar har Högsta domstolen dessutom uttalat att domstolen bör besluta om utvisning om det vid tidpunkten för bedömningen föreligger svårigheter att avgöra om ett hinder mot verkställighet kommer att bestå vid tiden för verkställighet, t.ex. vid längre fängelsestraff, och förutsättningarna för utvisning i övrigt är uppfyllda (rättsfallen NJA 2019 s. 47 I–III). Även enligt nuvarande praxis torde det alltså ofta beslutas om utvisning även om beslutet eventuellt inte kommer att kunna verkställas. Risken för att antalet utvisningsbeslut som inte kan verkställas kommer att öka om domstolen inte längre prövar frågan om hinder bör därför inte överdrivas. Som remissinstanserna påpekar har Högsta domstolens avgöranden även medfört att risken för att domstolen avstår från att besluta om utvisning, trots att det senare visar sig att en utvisning skulle ha varit genomförbar, minskat. I motsats till remissinstanserna anser regeringen att det ändå finns en sådan risk i det nuvarande systemet. Detta gäller inte minst vid längre fängelsestraff, eftersom verkställighet då aktualiseras först många år senare, varvid förhållandena kan ha ändrats.

I motsats till Hovrätten för Västra Sverige och Stockholms universitet anser regeringen inte heller att en ökning av icke-verkställbara utvisningsbeslut riskerar att minska allmänhetens förtroende för systemets funktionalitet. Tvärtom anser regeringen att den omständigheten att brottsdömda inte utvisas trots att de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda och det senare visar sig att utvisning hade varit möjligt utgör ett större hot mot allmänhetens förtroende för rättsstaten och migrationspolitiken.

Att ett utvisningsbeslut ska verkställas bör rimligen också vara utgångspunkten. Endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i landet och ett beslut om utvisning på grund av brott innebär ett viktigt signalvärde om att utlänningens beteende inte accepteras, oaktat om beslutet kan verkställas eller inte. Om utlänningen begår brott som innebär att förutsättningarna för utvisning är uppfyllda kan och bör

utlännningen, och hans eller hennes anhöriga, förbereda sig både på ett beslut om utvisning och att beslutet kommer att verkställas.

Av 12 kap. 17 § utlänningslagen följer dessutom att Polismyndigheten, inför verkställighet av ett utvisningsbeslut, i praktiken gör en viss prövning av om det föreligger hinder och i ett sådant fall underrättar Migrationsverket som därefter kan ge Polismyndigheten anvisningar eller vidta andra åtgärder. Enligt regeringens mening är det rimligt att frågan om verkställighetshinder i sin helhet prövas i detta skede, dvs. i verkställighetsstadiet. Migrationsverket, som är expertmyndighet i fråga om utlänningsars rätt att vistas i Sverige, kan då i ett sammanhang pröva om det föreligger hinder mot verkställighet. I motsats till *Sundsvalls kommun* anser regeringen inte att det innebär en risk för rättssäkerheten. Rimligtvis bör besluten snarare bli mer korrekta och rättssäkra, inte minst då frågan kommer att prövas i närmare anslutning till den faktiska verkställigheten och då allmänna domstolar redan i dag i regel förlitar sig på de bedömningar som Migrationsverket i egenskap av expertmyndighet på området gör i frågan om verkställighetshinder.

Som nämns ovan kan utlännningen, om det i samband med verkställighet visar sig finnas ett verkställighetshinder, beviljas ett uppehållstillstånd (12 kap. 16 b § utlänningslagen). Utvisningsbeslutet kan även upphävas i en sådan situation (12 kap. 16 d § utlänningslagen). Enligt förslag i prop. 2025/26:145 ska bl.a. en utlännning som har utvisats på grund av brott som huvudregel meddelas ett beslut om inhibition av verkställigheten vid tillfälliga verkställighetshinder (se där föreslagna 12 kap. 16 e § utlänningslagen). I motsats till vad bl.a. *Civil Rights Defenders*, *Delmi* och *Institutet för mänskliga rättigheter* anför ser regeringen därför inte att utlännningen riskerar att hamna i en osäker rättslig situation där han eller hon inte har något uppehållstillstånd samtidigt som ett utvisningsbeslut inte kan verkställas.

Sammantaget anser regeringen att allmän domstol inte längre bör pröva om det föreligger hinder mot verkställigheten.

Prövningen av verkställighetshinder i samband med verkställighet bör förtydligas

Som nämns ovan ska Polismyndigheten, i egenskap av verkställande myndighet, underrätta Migrationsverket för det fall myndigheten finner att den inte kan verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut eller behöver ytterligare besked. Samma sak gäller om utlännningen hos Polismyndigheten åberopar sådana hinder som avses i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen eller om det annars kommer fram att det kan finnas sådana hinder. Migrationsverket ska i ett sådant fall ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder (12 kap. 17 § utlänningslagen). I likhet med utredningen anser regeringen att detta förfarande tycks fungera väl och bör behållas. För att den enskilde inte ska göra någon rättsförlust bör prövningen av verkställighetshinder så långt som möjligt motsvara den prövning som allmän domstol gör i dag. Det innebär att Polismyndigheten även bör underrätta Migrationsverket om en utlännning, som har utvisats på grund av brott, åberopar att det finns sådana hinder mot verkställigheten som enligt nuvarande regler omfattas av 8 a kap. 3 § utlänningslagen eller det på annat sätt kommer fram att det kan finnas

sådana hinder. Utöver de hinder som anges i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen bör alltså även hinder enligt 12 kap. 3 a § och hinder av humanitär natur eller praktiska verkställighetshinder, t.ex. bestående i att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlännningen, därmed omfattas (jfr prop. 2021/22:224 s. 50).

Som utredningen redogör för så bör prövningen därefter kunna ske inom ramarna för nuvarande regler i 12 kap. 16 a–16 d, 19 b och 20 §§ utlänningslagen. Eftersom det i flera fall kommer att vara första gången som frågan om verkställighetshinder prövas kommer, som utredningen påpekar, de aktuella bestämmelserna i 12 kap. utlänningslagen att utgöra ett ordinärt förfarande i stället för ett extraordinärt förfarande (jfr propositionen Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen m.m., prop. 2012/13:151 s. 85).

Utgångspunkten är att allmän domstols lagakraftvunna beslut om utvisning inte ska överprövas av Migrationsverket (jfr 5 kap. 20 § andra stycket samt 12 kap. 16 a och 20 §§ utlänningslagen). Omständigheter som framkommit i allmän domstol kan dock, som Migrationsverket påpekar, vara relevanta inom ramen för processen i det administrativa förfarandet utan att det sker en överprövning av allmän domstols beslut. Migrationsverket efterfrågar ett förtydligande av om verket vid prövningen av verkställighetshinder ska göra en fullständig prövning av samtliga omständigheter, inklusive sådan familjeanknytning som har prövats av allmän domstol inom ramen för prövningen enligt föreslagna 8 a kap. 1 § 3 och 2 § utlänningslagen. Myndigheten framhåller att de omständigheter som allmän domstol ska beakta, i olika stor omfattning, kan komma att påverkas under den tid som utlännningen avtjänar sitt straff och därmed vara förändrade vid tidpunkten för Migrationsverkets prövning. Familjeanknytning och hänsynen till anhöriga kan utgöra skäl för uppehållstillstånd eller för att ett utvisningsbeslut ska upphävas enligt 12 kap. 16 b och 16 d §§ utlänningslagen. Regeringen har tidigare uttalat att utgångspunkten är att sådan familjeanknytning som har prövats av domstolen i brottmålet inte ska omprövas och att den som efter utvisningsbeslutet har skaffat sig anknytning till Sverige genom äktenskap och barn anses ha gjort detta med kännedom om att den nya familjen inte kan bo samlad i landet under den tid som utvisningsbeslutet gäller. I fall som rör barn kan det i undantagsfall finnas mycket ömmande omständigheter som ändå talar för att ansökan ska beviljas (prop. 2012/13:151 s. 45). Enligt regeringens mening finns det inte anledning att göra någon annan bedömning än den som gjorts tidigare beträffande detta.

Som *Civil Rights Defenders* och *Institutet för mänskliga rättigheter* lyfter fram är rätten till offentligt biträde mer restriktiv i den administrativa processen jämfört med brottmålsprocessen, där utlännningen vanligen företräds av en offentlig försvarare när en fråga om utvisning på grund av brott aktualiseras. Det finns alltså en risk att utlännningen inte kommer att företräddas av ett ombud i samma utsträckning som i dag vid prövningen av frågan om verkställighetshinder. Enligt regeringens mening uppvägs denna risk av att frågan prövas självant av både Polismyndigheten och Migrationsverket, som båda styrs av principer om objektivitet och saklighet och som har en skyldighet att beakta även utlänningsintressen. Verkställighet får vidare aldrig ske i strid med principen om non-

refoulement (12 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen). Regeringen anser därför inte att det finns någon risk för att den enskildes ställning i processen försämras.

Brottsutvisade bör undantas från återvändandedirektivets tillämpningsområde

En tredjelandsmedborgare som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning och som vistas olagligt på en medlemsstats territorium omfattas av det s.k. återvändandedirektivet (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, artikel 2.1). Medlemsstaterna får emellertid besluta att inte tillämpa direktivet på vissa kategorier av tredjelandsmedborgare, bl.a. de som har ådömts att återvända som en följd av en straffrättslig påföljd i enlighet med den nationella lagstiftningen (artikel 2.2 b). När direktivet genomfördes i svensk rätt utnyttjades denna möjlighet till undantag endast i vissa specifika fall, exempelvis i fråga om längden på återreseförbud för brottsutvisade (propositionen Genomförande av återvändandedirektivet, prop. 2011/12:60 s. 52). Huvudregeln är alltså att återvändandedirektivet är tillämpligt även för en tredjelandsmedborgare som har utvisats på grund av brott. Det innebär att domstolarna vid sådana beslut ska följa den praxis som utvecklas av EU-domstolen när det gäller tolkning och tillämpning av återvändandedirektivet.

Enligt artikel 5 i återvändandedirektivet ska medlemsstaterna respektera principen om non-refoulement när de genomför direktivet. Flera remissinstanser, däribland *Domstolsverket*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Svea hovrätt* och *Åklagarmyndigheten*, ifrågasätter om förslaget att inte beakta verkställighetshinder är förenligt med EU-rätten och tolkningen av artikel 5 (jfr EU-domstolens dom Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, C-663/21, EU:C:2023:540). I likhet med *Migrationsverket* bedömer regeringen att brottsutvisade i sin helhet bör undantas från återvändandedirektivets tillämpningsområde i enlighet med artikel 2.2 b i direktivet för att förslaget inte ska riskera att stå i strid med EU-rätten. Det finns inte något hinder mot att utnyttja undantaget även i ett senare skede, dvs. efter det första införlivandet av återvändandedirektivet i den nationella lagstiftningen, så länge undantaget inte tillämpas retroaktivt (se Europeiska 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 och EU-domstolens dom Filev och Osmani, C-297/12, EU:C:2013:569). Eftersom de föreslagna skärpningarna av reglerna om utvisning på grund av brott endast kommer att tillämpas på brott som har begåtts efter ikraftträdandet bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att en sådan retroaktiv tillämpning till nackdel för enskilda inte kommer att uppstå.

Som *Polismyndigheten* pekar på ställer återvändandedirektivet inte enbart upp regler för prövningen av verkställighetshinder utan är även bl.a. grunden för registrering av brottsutvisade i Schengens informationssystem (SIS). Enligt artikel 24.1 b i den s.k. gränsförordningen (Europaparla-

mentets 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) ska medlemsstaterna föra in en registrering i SIS om nekad inresa och vistelse när medlemsstaten har utfärdat ett inreseförbud för en tredjelandsmedborgare i enlighet med förfaranden som är förenliga med återvändandedirektivet. I återvändandedirektivet uppställs exempelvis krav på att ett beslut om inreseförbud ska vara skriftligt och innehålla skälen för beslutet samt uppgift om tillgängliga rättsmedel (jfr artikel 12). Inreseförbud motsvaras i svensk rätt av begreppet återreseförbud. Ett beslut om utvisning på grund av brott ska innehålla ett återreseförbud och enligt nuvarande ordning registrerar Polismyndigheten beslut om nekad inresa och vistelse i SIS i enlighet med artikel 24.1 b när en tredjelandsmedborgare utvisas av allmän domstol. Även om brottsutvisade undantas från återvändandedirektivets tillämpningsområde kommer återreseförbud att meddelas enligt samma förfarande som i dag. Enligt regeringens mening bör därmed registrering om nekad inresa och vistelse i SIS även fortsättningsvis kunna ske med stöd av artikel 24.1 b i gränsförordningen när en tredjelandsmedborgare utvisas på grund av brott.

Europeiska kommissionen presenterade i mars 2025 ett förslag till återvändandeförordning som ska ersätta det nuvarande återvändandedirektivet. I december 2025 enades Europeiska unionens råd om en allmän riktlinje för förslaget. I den allmänna riktlinjen föreslås att brottsutvisade som utgångspunkt ska vara undantagna från förordningens tillämpningsområde. Regeringen följer utvecklingen på området.

5 Yrkanden om utvisning på grund av brott

5.1 Frågan om utvisning ska prövas efter talan av åklagare

Regeringens förslag

Frågan om utvisning på grund av brott ska prövas efter talan av åklagare. Allmän domstol ska inte längre ha möjlighet att självant, utan yrkande från åklagaren, pröva en fråga om utvisning på grund av brott.

Regeringens bedömning

En åklagare bör liksom hittills kunna framställa ett yrkande om utvisning på grund av brott i överrätt även om ett sådant yrkande inte har framställts i underrätt.

Utredningens förslag och bedömning

Förslaget från utredningen stämmer överens med regeringens. Utredningens bedömning stämmer dock inte överens med regeringens. Enligt utredningen bör ett yrkande om utvisning på grund av brott som utgångspunkt inte få framställas först i överrätt.

Remissinstanserna

Många remissinstanser tillstyrker eller är positiva till förslaget, däribland *Åklagarmyndigheten*, flera allmänna domstolar, *Ekobrottsmyndigheten*, *Sveriges advokatsamfund* och *Lunds universitet*.

Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig över utredningens bedömning att ett yrkande om utvisning på grund av brott som utgångspunkt inte bör få framställas först i överrätt. Åklagarmyndigheten ifrågasätter bedömningen och påpekar bl.a. att någon motsvarande begränsning inte finns för yrkanden om förverkande, som i likhet med utvisning är en särskild rättsverkan av brott. *Svea hovrätt* efterfrågar närmare vägledning om under vilka förhållanden som hovrätten ska tillåta ett yrkande om utvisning i hovrätten som första instans.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Frågan om utvisning bör endast prövas efter talan av åklagare

Enligt nuvarande regler kan frågan om utvisning på grund av brott prövas av domstolen oberoende av om åklagaren har framställt ett yrkande om utvisning. I praktiken prövas dock utvisningsfrågan först efter det att åklagaren har framställt ett yrkande om det. Vanligtvis initierar åklagaren frågan genom att framställa ett utvisningsyrkande i stämningsansökan eller tidigare genom att åklagaren i samband med en häktningsförhandling gör domstolen uppmärksam på att ett yrkande kommer att framställas.

Utredningen föreslår att frågan om utvisning på grund av brott ska prövas efter talan av åklagaren, vilket skulle innebära att domstolen inte längre självmant kan pröva frågan utan att åklagaren framställer ett yrkande om det. Förslaget motiveras huvudsakligen med att det överensstämmer med den moderna rollfördelningen mellan domstolen och parterna i brottmålsprocessen där domstolen har en objektiv och inför parterna opartisk ställning. Även behovet av tydlighet och förutsägbarhet i fråga om vad som ska prövas i brottmålsprocessen anges som skäl för att domstolen inte längre ska ha möjlighet att självmant pröva utvisningsfrågan utan ett yrkande från åklagaren.

I likhet med flera av remissinstanserna instämmer regeringen i bedömningen att frågan om utvisning på grund av brott endast bör prövas efter talan av åklagare. En liknande regel har dessutom nyligen införts i fråga om förverkande av egendom i brottmålsprocessen (se 36 kap. 29 § brottsbalken och propositionen En ny förverkandelagstiftning, prop. 2023/24:144 s. 233 och 234). I avsnitt 5.2 föreslås att åklagare ska vara skyldiga att framställa ett yrkande om utvisning när brottsligheten är utvisningsgrundande. Även mot bakgrund av det förslaget är det inte på samma sätt som i dag motiverat att domstolen har möjlighet att pröva frågan om utvisning på grund av brott utan yrkande från åklagaren.

I sammanhanget bör 8 a kap. 9 § utlänningslagen nämnas. Av den paragrafen framgår att när domstolen 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. Utvisningsfrågan kan därmed komma att aktualiseras i det mål där domstolen ska tillämpa 34 kap. brottsbalken, trots att åklagaren inte fört talan om utvisning i det målet. Regeringen delar utredningens uppfattning att det saknas behov av att ändra 8 a kap. 9 § utlänningslagen med anledning av förslaget om att frågan om utvisning endast ska prövas efter talan av åklagare. Det beror på att domstolens beslut i frågan om utvisning vid tillämpning av 34 kap. brottsbalken har sin grund i ett yrkande som framställts av åklagaren i det mål som föranlett den först meddelade påföljden. För det fall utvisningsfrågan aktualiseras med stöd av 8 a kap. 9 § utlänningslagen är det dock viktigt att domstolen tar upp frågan med parterna så att den tilltalade får möjlighet att försvara sig.

När talan kan och bör väckas

Utvisning på grund av brott utgör en särskild rättsverkan av brott. Det finns därmed inget krav på att ett yrkande om utvisning ska framställas av åklagaren i stämningsansökan (jfr 45 kap. 4 § rättegångsbalken). Yrkandet kan framställas även senare under rättegången. Regeringens förslag innebär inte någon förändring i detta avseende. Enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om utvisning (RÄV 2023:15) bör ett utvisningsyrkande dock framställas i stämningsansökan. Det är också vanligast att så sker. Att yrkandet framställs på ett så tidigt stadium som möjligt är fördelaktigt för såväl domstolen som den tilltalade. Domstolen ges då bättre möjligheter att utreda förutsättningarna för utvisning och att anpassa handläggningen av målet, medan den tilltalade får större möjligheter att utveckla sin inställning och att lägga fram den utredning som han eller hon vill åberopa (se propositionen Utvisning på grund av brott, prop. 1993/94:159 s. 20 och 21).

Enligt hittillsvarande ordning kan åklagaren framställa ett yrkande om utvisning på grund av brott i överrätt även om ett sådant yrkande inte har framställts i underrätt. Detta gäller emellertid under förutsättning att åklagaren har överklagat underrättens dom till den tilltalades nackdel i någon del av ansvarsfrågan (jfr 51 kap. 25 a § och 55 kap. 15 § rättegångsbalken). Utredningen bedömer att den föreslagna ändringen om att utvisningsfrågan ska prövas efter talan av åklagare medför att det krävs att åklagarens talan sker i behörig ordning, dvs. att åklagaren framställer yrkandet redan i tingsrätten. Om åklagaren har förbiset att framställa ett yrkande i tingsrätten kan ett sådant yrkande, enligt utredningen, som utgångspunkt inte framställas först i överrätt. Utredningen anser dock att undantag bör göras för de fall där förhållandena har ändrats efter tingsrättens dom så att förutsättningar för utvisning finns först därefter.

Åklagarmyndigheten invänder mot utredningens bedömning i denna del. Myndigheten påpekar bl.a. att det inte finns något krav på att en stämningsansökan ska uppta yrkanden om särskild rättsverkan av brott och att utredningen inte föreslår någon uttrycklig regel enligt vilken utvisningsyrkanden måste framställas i tingsrätten. Vidare anförs att någon

motsvarande begränsning inte finns för yrkanden om förverkande, som också är en särskild rättsverkan av brott. Åklagarmyndigheten konstaterar dessutom att ett utvisningsyrkande i hovrätten som första instans kan likställas med att hovrätten som första instans prövar utvisningsfrågan i de fall då utvisningsyrkandet framställdes redan i tingsrätten men en prövning av utvisningsfrågan uteblev eftersom åtalet mot den tilltalade ogillades.

Som nämns ovan kommer en ny regel om att utvisning på grund av brott ska prövas efter talan av åklagare att motsvara den regel som nyligen har införts i 36 kap. 29 § brottsbalken avseende förverkande. Tidigare kunde frågor om förverkande – precis som är fallet med utvisning på grund av brott – självmant prövas av domstolen. I förarbetena till den aktuella lagändringen avseende förverkande gjordes inga uttalanden om att ett förverkandeyrkande inte kan framställas i överrätt som första instans (jfr prop. 2023/24:144 s. 233, 234 och 446). Mot denna bakgrund, och av de skäl som Åklagarmyndigheten anför, saknas anledning att begränsa möjligheten att framställa ett yrkande om utvisning på grund av brott i överrätt. En annan sak är att åklagaren naturligtvis bör framställa utvisningsyrkandet på ett så tidigt stadie som möjligt.

5.2 En skyldighet för åklagare att framställa ett yrkande om utvisning

Regeringens förslag

En åklagare ska framställa ett yrkande om utvisning på grund av brott om brottsligheten är utvisningsgrundande, dvs. om påföljden förväntas bli strängare än böter och, i förekommande fall, de särskilda förutsättningarna för utvisning av utlänningar som tillhör vissa personkategorier förväntas vara uppfyllda.

Vid bedömningen av om ett yrkande om utvisning ska framställas ska åklagaren inte göra någon intresseavvägning, dvs. hänsyn ska inte tas till om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot.

Skyldigheten att framställa ett yrkande om utvisning ska inte gälla för Justitiekanslern eller för Riksdagens ombudsmän (JO).

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår inte något undantag för Justitiekanslern eller för JO.

Remissinstanserna

Många remissinstanser är kritiska till den föreslagna yrkandeplikten och flera av dem avstyrker förslaget, däribland *Åklagarmyndigheten*, flera allmänna domstolar, *Ekobrottsmyndigheten*, *Justitiekanslern*, *Stockholms universitet*, *Brottsofferjouren Sverige* och *Sveriges advokatsamfund*. Den huvudsakliga kritiken som framförs avser utformningen av yrkandeplikten och inte införandet av en yrkandeplikt som sådan. Remissinstanserna anser

att det bör finnas utrymme för åklagaren att göra en intresseavvägning i det enskilda fallet, särskilt eftersom åklagaren annars kan tvingas att framställa ett yrkande om utvisning även när det är uppenbart att yrkandet inte kommer att bifallas.

Flera remissinstanser, bl.a. Åklagarmyndigheten, Justitiekanslern, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Malmö tingsrätt* och Sveriges advokatsamfund, ifrågasätter förslaget förenlighet med åklagares objektivitetsplikt och självständiga roll. Åklagarmyndigheten påpekar också att allmänhetens förtroende för åklagare kan ta skada av att åklagare framställer utsiktslösa utvisningsyrkanden. Hovrätten för Västra Sverige framför att även förtroendet för domstolarna kan komma att påverkas negativt om domstolarna lämnar yrkandena utan bifall i stor utsträckning.

Justitiekanslern, som är ensam åklagare när det gäller tryck- och yttrandefrihetsbrott, lyfter särskilt fram att en skyldighet att framställa ett yrkande om utvisning i situationer där ett beslut om utvisning skulle stå i strid med Sveriges internationella åtaganden är svårt att förena med Justitiekanslerns uppdrag att vaka över att svenska myndigheter efterlever bl.a. Europakonventionen. Vidare anser Justitiekanslern och Sveriges advokatsamfund att en viktig kontrollfunktion går förlorad när bedömningen av utvisningsfrågan överlämnas helt till domstolen. *Delegationen för migrationsstudier (Delmi)* framför en liknande synpunkt och menar att det finns en risk för att förslaget bidrar till beslut om utvisning i situationer där det inte är förenligt med bl.a. Europakonventionen. Flera remissinstanser, däribland *Civil Rights Defenders*, Justitiekanslern, Sveriges advokatsamfund och Åklagarmyndigheten, anser även att det är oproportionerligt i förhållande till den tilltalade att låta processen innefatta yrkanden som inte har föregåtts av en intresseavvägning. För det fall en yrkandeplikt införs anser Civil Rights Defenders att åklagaren, av rättssäkerhetsskäl, även bör åläggas en skyldighet att uttryckligen i stämningsansökan anföra grunderna för yrkandet om utvisning.

Ett flertal remissinstanser, däribland Ekobrottsmyndigheten, Hovrätten för Västra Sverige, *Svea hovrätt*, *Södertörns tingsrätt*, *Värmlands tingsrätt* och *Polismyndigheten*, framhåller att införandet av en skyldighet för åklagare att yrka på utvisning när brottsligheten är utvisningsgrundande – i kombination med övriga skärpningar av regelverket om utvisning på grund av brott (se avsnitt 4.2) – kan få stora konsekvenser för brottmålsprocessen ur ett ekonomiskt perspektiv och leda till längre handläggningstider (se avsnitt 9.1).

Några remissinstanser är positiva. *Helsingborgs kommun* påpekar att förslaget kan förhindra att utgången i likartade fall skiljer sig åt beroende på om åklagaren framställer ett yrkande eller inte, och att förslaget därmed kan stärka medborgarnas förtroende för rättsväsendet. *Migrationsverket* framhåller att förslaget kan bidra till en mer enhetlig rättstillämpning. Samtidigt påpekar Migrationsverket att förslaget kan leda till att en och samma person omfattas av flera utvisningsbeslut, vilket i sin tur kan skapa ökad komplexitet.

Skälen för regeringens förslag

Åklagare har en plikt att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal när tillräckliga skäl föreligger (20 kap. 6 § rättegångsbalken). Det innebär att åtal ska väckas när en fällande dom kan förväntas. Däremot finns det ingen författningsreglerad skyldighet för åklagare att framställa ett yrkande om utvisning när utlänningar åtalas för brott. I praktiken förekommer det att sådana yrkanden inte framställs – och att utvisning därför inte beslutas – trots att förutsättningarna för utvisning är uppfyllda i det enskilda fallet. Enligt statistik som utredningen redogör för är det genomsnittliga antalet framställda yrkanden om utvisning per år historiskt sett anmärkningsvärt lågt i förhållande till det genomsnittliga antalet domslut i tingsrätt per år mot utländska medborgare med en strängare påföljd än böter (790 yrkanden per år under 2016–2024 i jämförelse med 7 900 domslut per år under 2020–2023, se SOU 2025:54 s. 334).

Enligt regeringens mening är det angeläget att ett yrkande om utvisning framställs i så stor utsträckning som möjligt när en utlänning är åtalad för brott. Att åklagaren framställer ett yrkande om utvisning är en förutsättning för att domstolen ska pröva frågan och därmed kunna besluta om utvisning när förutsättningarna för det är uppfyllda. Att så sker är även relevant ur ett brottsofferperspektiv och bidrar till att likhetsprincipen – utlänningar emellan – kan iakttas. Det bör mot denna bakgrund införas en skyldighet för åklagare att framställa yrkande om utvisning. Med åklagare avses samtliga åklagare enligt 7 kap. rättegångsbalken, dvs. allmänna och särskilda åklagare, biträdande åklagare och extra åklagare. Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän (JO) är särskilda åklagare. Till skillnad från utredningen anser regeringen att dessa myndigheter – med hänsyn till deras särskilda uppdrag – bör undantas från plikten att framställa ett yrkande om utvisning. Justitiekanslern och JO kan dock fortfarande framställa ett sådant yrkande.

Som utredningen föreslår bör skyldigheten inträda när brottsligheten – ett enskilt brott eller den samlade brottsligheten – är utvisningsgrundande. Med utvisningsgrundande avses att påföljden förväntas bli strängare än böter och, om utlänningen tillhör en sådan personkategori som omfattas av särskilda förutsättningar för utvisning, när även de särskilda förutsättningarna för utvisning förväntas vara uppfyllda. Särskilda förutsättningar för utvisning gäller för bl.a. flyktingar, EES-medborgare och varaktigt bosatta (se avsnitt 4.3). För att bedöma om utlänningen tillhör en sådan personkategori kan åklagaren behöva inhämta uppgifter från Migrationsverket om bl.a. utlänningens rätt att uppehålla sig i Sverige. Frågor om informationsutbyte hanteras i det kommande arbetet med förordningsändringar.

Vid bedömningen av om ett utvisningsyrkande ska framställas ska hänsyn inte tas till om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot. Åklagaren ska alltså inte göra någon intresseavvägning i det enskilda fallet enligt föreslagna 8 a kap. 1 § 3 och 2 § utlänningslagen (jfr avsnitt 4.2.2). Åklagaren ska därmed inte heller ta sådana hänsyn som anges i föreslagna 8 a kap. 6 § andra stycket utlänningslagen (beträffande varaktigt bosatta) och i 8 kap. 13 § utlänningslagen (beträffande EES-medborgare och deras familjemedlemmar, jfr föreslagna 8 a kap. 5 § andra stycket utlänningslagen).

Flertalet remissinstanser, däribland tillämpande myndigheter som *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten* och flera allmänna domstolar, är kritiska till att åklagaren inte ska göra någon intresseavvägning. Det lyfts bl.a. fram att åklagare i vissa fall kommer att tvingas framställa ett yrkande om utvisning trots att det är uppenbart att yrkandet inte kommer att bifallas, och att det inte är ekonomiskt försvarbart att resurser läggs på sådana yrkanden. Det ifrågasätts bl.a. också om förslaget är förenligt med åklagares objektivitetsplikt.

Regeringen har förståelse för den kritik som framförs men anser att fördelarna med den föreslagna utformningen av yrkandeplikten överväger nackdelarna. Att skyldigheten träder in så snart brottsligheten är utvisningsgrundande innebär en tydligare och enklare bedömningsgrund för åklagaren än om åklagaren även skulle behöva bedöma utfallet av intresseavvägningen i det enskilda fallet. Den föreslagna utformningen av yrkandeplikten säkerställer att utvisningsfrågan inte nedprioriteras och att frågan blir föremål för prövning av domstolen i varje fall där utvisning kan bli aktuellt. Förslaget säkerställer därmed att utvisning beslutas i samtliga fall som förutsättningarna för det är uppfyllda. De skärpta utvisningsreglerna får på så vis fullt genomslag. Den föreslagna utformningen innebär också att åklagaren inte behöver inhämta närmare utredning om utlänningens personliga förhållanden för att kunna avgöra om ett yrkande om utvisning ska framställas. Därmed minskas risken för att förundersökningen fördröjs. Att intresseavvägningen ligger på domstolen i stället för åklagaren korresponderar dessutom väl med domstolens utredningsskyldighet i fråga om utlänningens personliga förhållanden (jfr avsnitt 4.2.2). Till skillnad från bl.a. *Sveriges advokatsamfund* och *Delmi* anser regeringen att domstolens intresseavvägning, utan en föregående intresseavvägning av åklagaren, är tillräcklig ur ett rättssäkerhetsperspektiv och för att säkerställa att utvisning inte sker i strid med internationella åtaganden.

Yrkandeplikten bör gälla oavsett om det framkommer uppgift om att utlänningen redan har meddelats ett utvisningsbeslut av allmän domstol eller i administrativ ordning. Som *Migrationsverket* påpekar kan detta, i kombination med att den grundläggande utvisningsbestämmelsen blir obligatorisk (se avsnitt 4.2.1), leda till att fler utlänningar omfattas av parallella utvisningsbeslut. Som konstateras i avsnitt 4.2.1 kan dock parallella beslut meddelas redan i dag. Det är av stor vikt att beslut om utvisning alltid meddelas när förutsättningarna är uppfyllda, bl.a. för att utvisningsregelverket ska få den skärpta effekt som eftersträvas och för att inte inskränka förutsättningarna att föra över straffverkställighet till andra stater.

Som anges i avsnitt 5.1 finns det inget krav på att ett yrkande om utvisning ska framställas i stämningsansökan, utan yrkandet kan även framställas senare under processen. Det beror på att utvisning på grund av brott utgör en särskild rättsverkan av brott. En skyldighet för åklagaren att i stämningsansökan anföra grunderna för yrkandet om utvisning, som *Civil Rights Defenders* efterfrågar, bör därför inte införas. Det finns dock inget som hindrar åklagaren från att framställa ett yrkande om utvisning och även grunderna för yrkandet i stämningsansökan. Av processekonomiska skäl och med hänsyn till den tilltalade och dennes försvar är det gynnsamt

om yrkandet och grunderna för det framställs så tidigt som möjligt i processen.

6 Uppehålls- och arbetstillstånd ska upphöra att gälla vid utvisning på grund av brott

Regeringens förslag

En utlännings uppehålls- och arbetstillstånd ska upphöra att gälla när ett beslut om utvisning på grund av brott får laga kraft eller när utläningen har avgett nöjdförklaring av ett beslut om utvisning på grund av brott och åklagaren medger att beslutet får verkställas.

Detta ska dock inte gälla i fråga om utläningar som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av artikel 23 eller 24 i skyddsgrundsförordningen.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår inte något undantag beträffande utläningar som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av artikel 23 eller 24 i skyddsgrundsförordningen.

Remissinstanserna

Förvaltningsrätten i Göteborg och *Södertörns tingsrätt* tillstyrker förslaget. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag

Beviljade tillstånd upphör att gälla vid utvisning på grund av brott

En utläning som utvisas på grund av brott kan dessförinnan ha beviljats ett uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige. Vid ett beslut om utvisning på grund av brott förfaller eventuella beviljade uppehålls- och arbetstillstånd automatiskt när beslutet får laga kraft. Att så är fallet framgår dock inte av lag utan anses följa av utvisningsbeslutet. Däremot framgår det av 8 kap. 2 § utlänningsförordningen att gällande bevis om uppehålls- och arbetstillstånd ska makuleras i samband med att ett beslut om utvisning verkställs.

Det är viktigt att konsekvenserna av ett beslut om utvisning på grund av brott är tydliga och förutsebara, inte minst för den enskilde. Det bör därför införas en uttrycklig bestämmelse i utlänningslagen om att en utlännings uppehålls- och arbetstillstånd upphör att gälla i samband med att utläningen utvisas på grund av brott. En liknande bestämmelse finns redan om utläningen utvisas med stöd av lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, LSU (2 kap. 7 § LSU).

Bestämmelsen bör, med det undantag som anges nedan, gälla generellt för alla uppehålls- och arbetstillstånd oavsett på vilken grund tillståndet har beviljats och för vilken tid det gäller. När utvisningsbeslutet får laga kraft står det klart att beslutet står fast, varför tillståndet eller tillstånden bör upphöra att gälla vid den tidpunkten. Samtidigt kan en utlänning avge nöjdförklaring i frågan om utvisning innan beslutet har fått laga kraft (15 kap. 1 § utlänningslagen). En nöjdförklaring kan inte tas tillbaka och innebär att utlänningen förklarar sig avstå från att överklaga beslutet om utvisning. Beslutet kan i dessa fall verkställas även innan det har fått laga kraft om åklagaren medger det (12 kap. 8 § utlänningslagen). Ett uppehålls- och arbetstillstånd bör därför upphöra att gälla innan laga kraft när utlänningen har avgett nöjdförklaring av ett beslut om utvisning på grund av brott och åklagaren medger att beslutet får verkställas.

Undantag för utläningar som beviljats uppehållstillstånd med stöd av artikel 23 eller 24 i skyddsgrundsförordningen

Som framgår av avsnitt 4.3.1 ska skyddsgrundsförordningen börja tillämpas innan de nu aktuella förslagen föreslås träda i kraft. Enligt skyddsgrundsförordningen ska personer som beviljats internationellt skydd (flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande) ha rätt till uppehållstillstånd så länge som de har flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande (artikel 24.1). Även familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd kan beviljas uppehållstillstånd (artikel 23). Dessa personer ska även ha tillträde till arbetsmarknaden (artiklarna 23.6 och 28). Av förordningen följer vidare att de behöriga myndigheterna får återkalla ett uppehållstillstånd som beviljats med stöd av artikel 24 endast om de har återkallat statusen (artikel 24.5). I Ds 2025:30 föreslås att uppehållstillstånd som utfärdats med stöd av artikel 24 ska återkallas när beslut om att återkalla utlänningens internationella skydd har meddelats (se där föreslagna 7 kap. 1 a § utlänningslagen). Enligt skyddsgrundsförordningen ska vidare ett uppehållstillstånd som beviljats med stöd av artikel 23 återkallas om det krävs av skäl hänförliga till nationell säkerhet eller allmän ordning (artikel 23.5).

Den nu beskrivna regleringen i skyddsgrundsförordningen innebär hinder mot att en utlännings uppehålls- och arbetstillstånd upphör att gälla vid utvisning på grund av brott i de fall uppehållstillståndet har beviljats med stöd av artikel 23 eller 24. Förslaget om upphörande av uppehålls- och arbetstillstånd bör därför inte gälla i fråga om utläningar som har beviljats ett sådant uppehållstillstånd. I dessa fall får tillstånden i stället återkallas i administrativ ordning om förutsättningarna för återkallelse är uppfyllda.

7 Skärpta straff för vissa brott enligt utlänningslagen

7.1 Vistelse i strid med återreseförbud på grund av brott

Regeringens förslag

Straffskalan för normalgraden av brottet vistelse i strid med återreseförbud på grund av brott ska skärpas så att minimistraffet höjs till fängelse i sex månader och maximistraffet höjs till fängelse i två år.

Maximistraffet för ringa fall av brottet ska höjas till fängelse i sex månader. Den särskilda åtalsprövningen vid ringa fall ska tas bort.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig särskilt om förslagen. *Södertörns tingsrätt* tillstyrker både straffskärpningarna och borttagandet av den särskilda åtalsprövningen. *Lunds universitet* framhåller att den föreslagna höjningen av maximistraffet för brott av normalgraden kan vara motiverad ur preventiv synvinkel, eftersom det har blivit lättare att resa in till Sverige från ett annat Schengenland och därmed även blivit svårare att upptäcka brottet. Universitetet anser vidare att det saknas skäl för att behålla den särskilda åtalsprövningen vid ringa fall. Även *Åklagarmyndigheten* tillstyrker förslaget om att ta bort den särskilda åtalsprövningen.

Civil Rights Defenders avstyrker de föreslagna straffskärpningarna med hänvisning till att de inte är motiverade. Organisationen påpekar att problemet med överträdelser av återreseförbud som meddelats vid utvisning på grund av brott inte är särskilt omfattande eller åtminstone inte utgör ett tilltagande problem.

Skälen för regeringens förslag

Straffskalorna bör skärpas

Ett brotts straffskala ger uttryck för lagstiftarens syn på brottets allvar och förhållande till andra brott. 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. Regeringen har nyligen uttalat att dessa principer fortsatt bör vara grundläggande när förändringar i straffskalor övervägs (se lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, s. 60). Av betydelse vid bedömningen av brottets allvar är värdet av det intresse som straffbudet i fråga avser att skydda. I princip bör straffskalan vara strängare ju viktigare det intresse som berörs är. Synen på hur allvarligt ett brott är kan förändras över tid, t.ex. till följd

av samhällsutvecklingen. Vidare ska alla tänkbara gärningar som rymms inom straffbudets tillämpningsområde kunna inordnas i straffskalan. Detta innebär att straffskalan måste ha en viss spännvidd från det lägsta straffet till det högsta.

En utlänning som uppsåtligt uppehåller sig i Sverige trots att han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning på grund av brott inte har rätt att återvända hit, gör sig skyldig till brott enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen. Straffet är fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, böter. Såvitt avser brott av normalgraden ändrades straffskalan senast 1973, då maximistraffet höjdes från fängelse i högst sex månader till fängelse i högst ett år. Den ringa graden av brottet tillkom i samband med 1980 års utlänningslag. Sedan dess har straffskalan för det ringa brottet endast innefattat böter. Någon översyn av straffskalorna har alltså inte skett på lång tid, trots den samhälls- och brottsutveckling som har skett sedan dess och som föranlett skärpningar av bl.a. reglerna om utvisning på grund av brott. Därtill har Schengensamarbetet förenklat möjligheten för utlänningar att resa in i Sverige.

Den aktuella straffbestämmelsen syftar bl.a. till att skydda och upprätthålla respekten för domstolars beslut om utvisning på grund av brott, innefattande det medföljande förbudet för utlänningen att permanent eller under viss tid åter resa in och uppehålla sig i Sverige. I en fungerande rättsstat är det väsentligt att myndigheters beslut efterlevs och upprätthålls, inte minst när beslutet meddelas till följd av brottslighet som den berörde har gjort sig skyldig till. Bestämmelsens skyddsintresse är även att på ett mer allmänt plan upprätthålla tryggheten och ordningen i samhället samt förtroendet för migrationspolitiken.

Trots dessa starka skyddsintressen föranleder ett brott enligt den aktuella straffbestämmelsen normalt endast ett kortare fängelsestraff, ofta motsvarande en månads fängelse. Regeringen delar utredningens uppfattning att detta inte är tillräckligt ingripande och att det inte heller signalerar det allvar som en sådan lagöverträdelse innebär. Att återvända till Sverige i strid med ett återreseförbud på grund av brott är ett betydligt allvarigare brott än vad straffskalan ger uttryck för.

Mot denna bakgrund instämmer regeringen i utredningens bedömning att minimistraffet för normalgraden av brottet vistelse i strid med ett återreseförbud på grund av brott bör höjas till fängelse i sex månader. Vidare bör maximistraffet höjas till fängelse i två år för att möjliggöra en mer nyanserad straffmätning av de mer allvarliga överträdelserna, som en mycket långvarig vistelse i strid med ett återreseförbud eller en överträdelse som begås kort tid efter att återreseförbudet börjat löpa. Den föreslagna straffskärpningen framstår som förenlig med principerna om proportionalitet och ekvivalens i jämförelse med andra straffbestämmelser med motsvarande skyddsintressen, t.ex. 20 kap. 1 § utlänningslagen om olovlig vistelse och 8 kap. 1 § LSU om vistelse i Sverige i strid med ett återreseförbud som meddelats med stöd av den lagen. Den omständigheten att antalet lagföringar för vistelse i strid med återreseförbud på grund av brott i dag är få, vilket *Civil Rights Defenders* lyfter fram, är inte ett skäl mot att skärpa straffskalorna. Som *Lunds universitet* är inne på kan det vara svårt att upptäcka brottet när en utlänning reser in i Sverige från ett annat Schengenland. I likhet med universitetet anser regeringen att straffskärpningen kan ha en preventiv effekt.

Som en följd av höjningen av minimistraflet för normalgradsbrottet bör också maximistraflet för ringa fall av brottet höjas till fängelse i högst sex månader. Därmed markeras det att även ringa överträdelse av ett återreseförbud är att anse som allvarliga och kan leda till böter eller fängelse.

De föreslagna skärpningarna av straffskalan för brott av normalgraden och ringa brott innebär en skärpt syn på samtliga brott av den aktuella brottstypen.

Den särskilda åtalsprövningen vid ringa brott bör tas bort

Vid införandet av 1980 års utlänningslag tillkom utöver den ringa graden av brott enligt 20 kap. 2 § utlänningslagen, en tillhörande bestämmelse om särskild åtalsprövning. Enligt den ska åtal för ringa brott endast väckas om det är motiverat från allmän synpunkt. Den särskilda åtalsprövningen motiverades med att hänsyn behövde tas till de humanitära och sociala aspekter som då var aktuella, särskilt beträffande de finländare som var bosatta nära den svensk-finska gränsen och som på grund av social utsatthet samt stark anknytning till Sverige ofta återvände hit efter utvisning (se propositionen med förslag till ny utlänningslag, m.m., prop. 1979/80:96 s. 82–85).

Med hänsyn till de nu föreslagna straffskärpningarna för den aktuella brottstypen, samt de betydelsefulla intressen som ligger bakom dessa skärpningar, framstår en regel om särskild åtalsprövning vid ringa brott inte längre som motiverad. De tidigare anförda argumenten för den särskilda åtalsprövningen är dessutom inte längre relevanta. Vidare kan en utlänning som har meddelats ett återreseförbud på grund av brott ges ett tillfälligt tillstånd att besöka Sverige vid ömmande skäl (se 8 a kap. 13 § utlänningslagen). Mot denna bakgrund bör regeln om särskild åtalsprövning för ringa brott tas bort.

7.2 Anställning av en utlänning som saknar rätt att vistas i Sverige eller föreskrivet arbetstillstånd

Regeringens förslag

Straffskalan för brottet att ha en utlänning anställd som saknar rätt att vistas i Sverige eller föreskrivet arbetstillstånd ska skärpas till fängelse i högst två år. Vidare ska det införas ett ringa brott, för vilket det endast är föreskrivet böter.

Utredningens förslag

Förslaget från utredningen stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen föreslår inte att det ska införas ett ringa brott.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans framför invändningar mot utredningens förslag. *Södertörns tingsrätt* tillstyrker förslaget och konstaterar att det är

välavvägt och ändamålsenligt. *Arbetsmiljöverket*, som välkomnar förslaget, framhåller att straffskärpningen kan fungera som en åtgärd mot arbetslivskriminaliteten och medföra att undermåliga arbetsvillkor för den enskilde i större omfattning undviks. Även *Polismyndigheten* och *Lunds universitet* är positiva till förslaget. Enligt universitetet är det motiverat med en straffskärpning dels eftersom straffskalan inte har ändrats sedan 1976, dels med hänsyn till den samhällsutveckling som skett där denna typ av brottslighet ofta sker i organiserad form och i anslutning till människosmuggling.

Skälen för regeringens förslag

Maximistrafvet bör skärpas

Som framgår av föregående avsnitt ska ett brotts straffskala spegla brottets allvar och förhållande till andra brott enligt principerna om proportionalitet och ekvivalens. Av betydelse vid bedömningen av brottets allvar är värdet av det intresse som straffbudet i fråga avser att skydda. Samhällsutvecklingen kan medföra att synen på hur allvarlig en brottstyp är förändras över tid. Vidare ska alla tänkbara gärningar inom straffbudets tillämpningsområde kunna inordnas i straffskalan, vilket innebär att straffskalan måste ha en viss spännvidd från det lägsta straffet till det högsta.

Bestämmelsen i 20 kap. 5 § utlänningslagen innebär ett förbud mot att ha en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige eller som har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd. Straffet för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet är böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år.

Straffskalan för brottet fick sin nuvarande utformning 1976 (se propositionen om ändring i utlänningslagen [1954:193], m.m., prop. 1975/76:18 s. 145 och 146). Dessförinnan var endast böter föreskrivet som straff för brottet. I förarbetena till lagändringen uttalades att det finns ett starkt samhällsintresse att bestämmelserna om den reglerade invandringen inte kringgås och att det även för de utlänningar som har fått tillstånd att vistas och arbeta i Sverige är viktigt att förefintliga arbetstillfällen inte minskas till följd av illegala anställningar. Vidare angavs det att anställning i strid mot utlänningslagen medför att arbetsgivaren kan påtvinga den anställde undermåliga arbetsvillkor och att arbetsgivaren normalt torde underlåta att i fråga om utlänningen fullgöra sina sociala skyldigheter.

Straffansvaret för oaktsamma överträdelser av förbudet infördes 2004 (se propositionen Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m., prop. 2003/04:35 s. 48–50). I förarbetena uttalade regeringen att det är rimligt att den som anställer en utlänning för en kortare eller längre tid försäkras sig om att utlänningen har tillstånd att arbeta i Sverige. Det ansågs därför föreligga starka skäl att utvidga straffbestämmelsen till att även omfatta gärningar som begås av oaktsamhet.

Den aktuella straffbestämmelsen kan omfatta brottslighet av varierande allvarhetsgrad, allt från enstaka oaktsamma överträdelser till välplanerade brottsupplägg. Brottsligheten kan vara samhällsskadlig på så sätt att den, förutom att leda till undermåliga arbetsvillkor för den enskilde, också kan

leda till skatteundandragande och snedvridning av konkurrensen mellan företag. Att ha utlänningar anställda som saknar rätt att vistas i Sverige eller föreskrivet arbetsstillstånd kan, i vissa fall, utgöra en del av ett arbetslivskriminellt upplägg. Med detta 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.

Mot denna bakgrund, och vid en jämförelse med de straffskärpningar som föreslås ovan avseende 20 kap. 2 § utlänningslagen, anser regeringen i likhet med utredningen och flera av remissinstanserna att det är motiverat att höja maximistraffet för brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen från fängelse i ett år till fängelse i två år. Genom ett höjt maximistraff ges möjlighet till en mer nyanserad straffmätning av de mer allvarliga överträdelseerna, som när brottsligheten är välplanerad, omfattande, särskilt förslagen, ingår i ett arbetslivskriminellt upplägg eller har anknytning till den organiserade brottsligheten eller andra utpräglade kriminella miljöer.

Brottet bör tydligare gradindelas och ett ringa brott bör införas

Fängelse är föreskrivet för brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen när omständigheterna är försvårande. I förarbetena ges inte någon närmare vägledning för bedömningen av när omständigheterna ska anses försvårande (jfr prop. 1975/76:18 s. 145 och 146, prop. 2003/04:35 s. 48–50 och propositionen Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare, prop. 2012/13:125 s. 41–50). Vidare saknas vägledande avgöranden.

Enligt utredningen ska en helhetsbedömning av förhållandena i det enskilda fallet göras för att avgöra om omständigheterna är försvårande. Omständigheterna bör i allmänhet anses försvårande när den anställda utlänningen inte har rätt att vistas i Sverige (20 kap. 5 § första stycket 1 utlänningslagen) eller när gärningen har 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. När en gärning begås av oaktsamhet bör omständigheterna i allmänhet inte anses som försvårande.

I likhet med utredningen anser regeringen att sådana gärningar som utredningen betraktar som försvårande, t.ex. uppsåtliga gärningar och anställning av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, bör ha ett straffvärde på fängelsenivå. I princip bör endast oaktsamma gärningar kunna föranleda böter. Däremot anser regeringen att det – med hänsyn till legalitetsprincipen – kan ifrågasättas om utredningens bedömning av vilka omständigheter som ska betraktas som försvårande utgör en för långtgående tolkning av lagtextens ordalydelse (jfr rättsfallen NJA 1990 s. 761 och NJA 2016 s. 3 angående straffskalor med liknande utformning). Exempelvis framstår det som ett normalfall av den aktuella brottstypen att gärningen begås med uppsåt. Det kan därför ifrågasättas att omständigheterna i allmänhet ska anses försvårande endast av den anledningen att gärningen har begåtts med uppsåt.

För att uppnå det önskvärda resultatet anser regeringen att en justering av straffbestämmelsen är nödvändig. Resultatet kan lämpligast uppnås genom att en ringa grad av brottet, med endast böter föreskrivet som straff, införs samtidigt som minimistraffet för brott av normalgraden bestäms till fängelseminimum och kravet på försvårande omständigheter tas bort. De föreslagna ändringarna innebär dessutom en förenkling av den nuvarande straffskalan, som är utformad på ett ovanligt sätt och som vid tillämpningen kan skapa svårigheter med att exempelvis avgöra om det krävs prövningstillstånd i hovrätten (jfr rättsfallet RH 2020:8).

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2026.

De nya reglerna om att frågan om utvisning prövas efter talan av åklagare och att åklagare har en skyldighet att framställa ett yrkande om utvisning ska inte gälla för åtal som har väckts före ikraftträdandet.

Utredningens förslag

Förslagen från utredningen stämmer delvis överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår ett senare ikraftträdande.

Remissinstanserna

Endast ett par remissinstanser yttrar sig särskilt i denna del. *Åklagarmyndigheten* är positiv till att den föreslagna nya lydelsen av 8 a kap. 8 § utlänningslagen ska gälla i samtliga fall där åtal väcks efter ikraftträdandet. *Ekobrottsmyndigheten* avstyrker att den föreslagna yrkandeplikten ska gälla när åtal väcks efter ikraftträdandet för brott som begåtts före ikraftträdandet. Myndigheten påpekar att detta skulle medföra att åklagare även beträffande brott som begåtts före ikraftträdandet åläggs en skyldighet att yrka på utvisning redan när brottsligheten förväntas leda till en strängare påföljd än böter – trots att det enligt de materiella utvisningsbestämmelser som domstolen då har att tillämpa, exempelvis 8 a kap. 1 § utlänningslagen i 2022 års lydelse, även finns andra tilläggskrav som måste vara uppfyllda för att utvisning ska kunna ske. Ekobrottsmyndigheten befarar därför att åklagare kommer att tvingas framställa utvisningsyrkanden för brott som begåtts före ikraftträdandet trots att det är uppenbart att tillämpliga materiella förutsättningar för utvisning inte är uppfyllda.

Skälen för regeringens förslag

Ikraftträdande

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Tidpunkten för ikraftträdandet bör därför bestämmas till den 1 september 2026.

Behovet av övergångsbestämmelser för de straffrättsliga reglerna

Enligt 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen får det inte dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när gärningen begicks. Detta förbud mot retroaktiv strafflagstiftning kommer också till uttryck i lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Enligt den lagen 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 (5 § andra stycket). Av detta följer att de föreslagna lydelseerna av straffbestämmelserna i 20 kap. 2 och 5 §§ utlänningslagen bara får tillämpas på brott som har begåtts efter ikraftträdandet. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs inte i detta avseende.

Förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning gäller också i fråga om särskild rättsverkan av brott, som utvisning. De föreslagna ändringarna av de materiella förutsättningarna för utvisning på grund av brott i 8 a kap. utlänningslagen får därför inte tillämpas om det brott som aktualiserat utvisningsfrågan har begåtts före ikraftträdandet, såvida inte en sådan tillämpning skulle leda till en mer förmånlig bedömning för den enskilde. Detta gäller även den föreslagna ändringen av 8 kap. 14 § utlänningslagen om utvisning av EES-medborgare, när den paragrafen tillämpas i fråga om utvisning på grund av brott. Motsvarande gäller för de föreslagna ändringarna i fråga om bestämmande av återreseförbudets längd. Inte heller i dessa delar behövs det någon särskild övergångsbestämmelse.

Vid prövningen av utvisningsfrågan kan även brott som har begåtts före det brott som aktualiserat utvisningsfrågan vara av betydelse, exempelvis för bedömningen av risken för fortsatt brottslighet. Under förutsättning att det utvisningsgrundande brottet har begåtts efter ikraftträdandet finns det inte något hinder mot att i dessa situationer, vid tillämpningen av de föreslagna ändrade bestämmelserna, beakta brottslighet som ligger i tiden före ikraftträdandet. Det är vid tidpunkten för det utvisningsgrundande brottet nämligen möjligt att förutse att brottet, med beaktande även av den tidigare brottsligheten, kan föranleda utvisning. Någon konflikt med förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning uppkommer alltså inte i nämnda fall (jfr prop. 2021/22:224 s. 105 och 106).

När det är fråga om brott som består av ett antal enskilt straffbara gärningar, t.ex. grov kvinnofridskränkning, där en del av gärningarna begåtts före ikraftträdandet och en del efter ikraftträdandet, får de principer som Högsta domstolen har uttalat i rättsfallet NJA 2024 s. 117 tillämpas. Beträffande exemplet grov kvinnofridskränkning innebär detta att en bedömning ska göras av om de gärningar som ingår i brottet och som begåtts efter det att den strängare lydelsen av 8 a kap. trätt i kraft är att anse som grov kvinnofridskränkning. I så fall kan brottet läggas till grund för en tillämpning av den nya strängare lydelsen av bestämmelserna i kapitlet. Om domstolen då kommer fram till att utvisning ska ske, ska den

nya strängare bestämmelsen om återreseförbudets längd tillämpas. Eftersom det också finns gärningar som ingår i brottet som har begåtts innan de skärpta reglerna om återreseförbudets längd trädde i kraft måste dock domstolen, för att tillämpningen inte ska komma i konflikt med retroaktivitetsförbudet, bedöma om dessa gärningar bör påverka återreseförbudets längd i mildrande riktning.

Behovet av övergångsbestämmelser för de processrättsliga reglerna

För processrättslig lagstiftning är huvudregeln att nya bestämmelser blir tillämpliga direkt efter ikraftträdandet. Det innebär att bestämmelserna ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att bestämmelserna har trätt i kraft.

De föreslagna ändringarna av 8 a kap. 8 § utlänningslagen, som innebär att frågan om utvisning prövas efter talan av åklagare och att åklagare i vissa fall har en skyldighet att yrka på utvisning, utgör processrättslig lagstiftning. Det är av vikt att yrkandeplikten börjar gälla så snart som möjligt. Som utredningen konstaterar framstår det dessutom som tydligare för både åklagare och allmän domstol om ändringarna börjar gälla direkt vid ikraftträdandet. Mot bakgrund av detta instämmer regeringen i utredningens bedömning att de föreslagna ändringarna av 8 a kap. 8 § utlänningslagen bör gälla direkt vid ikraftträdandet. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

I enlighet med vad utredningen föreslår bör dock den äldre lydelsen av 8 a kap. 8 § utlänningslagen fortfarande tillämpas när åtal mot utlänningen har väckts före ikraftträdandet. Därigenom undviks tillämpningsproblem i praktiken, exempelvis i mål där huvudförhandling pågår vid ikraftträdandet eller där huvudförhandling har avslutats men domstolen ännu inte meddelat dom. En övergångsbestämmelse med denna innebörd bör därför införas.

Det nu anförda innebär att åklagares skyldighet att yrka på utvisning träder in i samtliga fall där åtal väcks efter ikraftträdandet. Detta gäller oavsett om brottsligheten har begåtts före eller efter ikraftträdandet. När åtal väcks mot en utlänningsperson efter ikraftträdandet ska åklagaren alltså yrka på utvisning om brottsligheten – oavsett när den har begåtts – är utvisningsgrundande enligt föreslagna 8 a kap. 1 § 1 och 2 utlänningslagen (utan beaktande av 8 kap. 13 § och föreslagna 8 a kap. 6 § andra stycket utlänningslagen). Som *Ekobrottsmyndigheten* är inne på innebär detta, beträffande brott som har begåtts före ikraftträdandet, att åklagaren åläggs en skyldighet att yrka på utvisning redan när påföljden förväntas bli strängare än böter – trots att det enligt de materiella utvisningsbestämmelser som domstolen då ska tillämpa, exempelvis 8 a kap. 1 § utlänningslagen i 2022 års lydelse, även finns andra tilläggskrav som måste vara uppfyllda för att utvisning ska kunna ske. Detta kommer dock endast att gälla under en övergångsperiod. Enligt regeringens mening utgör det dessutom en godtagbar konsekvens av att det blir tydligt och enkelt att avgöra när yrkandeplikten träder in, dvs. i samtliga fall där åtal väcks efter ikraftträdandet och oavsett när brottsligheten har begåtts. Problematiken bör inte heller överdrivas. I många fall där ett yrkande om utvisning framställs efter ikraftträdandet kommer även de tidigare tilläggskraven att vara uppfyllda.

Behovet av övergångsbestämmelser för de förvaltningsrättsliga reglerna

På förvaltningsrättens område är det i regel de föreskrifter som är i kraft när prövningen sker som ska tillämpas både avseende förfarandet och prövningen i sak. Det saknas skäl att frångå denna huvudregel vad gäller den föreslagna 8 a kap. 14 § samt de ändrade bestämmelserna i 8 kap. 14 § och 12 kap. 17 § utlänningslagen. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs därför inte i dessa delar.

9 Konsekvenser

9.1 Ekonomiska konsekvenser

9.1.1 Förslagen om skärpta regler om utvisning på grund av brott

Regeringens bedömning

Förslagen förväntas leda till en betydande ökning av dels antalet yrkanden om utvisning på grund av brott, dels antalet utlännningar som utvisas på grund av brott.

Förslagen kommer sannolikt medföra samhällsekonomiska besparingar på sikt, men förväntas i närtid ge upphov till ökade kostnader för Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och de allmänna domstolarna i egenskap av utredande och lagförande myndigheter, samt för Polismyndigheten och Kriminalvården i egenskap av verkställande myndigheter. Vidare förväntas en ökning av statens kostnader för rättsliga biträden dels under processen i allmän domstol, dels i samband med att Polismyndigheten beslutar om förvar av brottsutvisade.

Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2026 tillfört medel till Polismyndigheten, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Sveriges Domstolar samt till anslaget Rättsliga biträden m.m. under utgiftsområde 4 Rättsväsendet och anslaget Utresor för avisade och utvisade under utgiftsområde 8 Migration, vilket innebär att förslagets kostnader bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Övriga kostnader för det allmänna som förslagen medför rymms inom befintliga ekonomiska ramar. Förslagen förväntas endast få begränsade ekonomiska konsekvenser för kommuner, företag och enskilda.

Utredningens bedömning

Bedömningarna från utredningen stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen anser inte att Kriminalvården behöver tillföras medel för ökade kostnader för häktesplaceringar. Vidare bedömer utredningen att Migrationsverket behöver tillföras medel för de

kostnadsökningar som förslagen förväntas leda till i fråga om förvarsplaceringar.

Remissinstanserna

Många remissinstanser, däribland *Domstolsverket*, flera allmänna domstolar, *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten*, instämmer i utredningens bedömning att förslagen kommer att leda till en betydande ökning av antalet utvisningsyrkanden och därför ge upphov till ökade kostnader för åklagarmyndigheterna och de allmänna domstolarna som inte ryms inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar. *Svea hovrätt* framhåller att uppskattningen av antalet tillkommande utvisningsyrkanden kan vara i underkant eftersom statistiken som den baseras på inte inkluderar fall där utlänningar har godkänt strafföreläggande. Flera av remissinstanserna framhåller att det finns en risk att förslagen leder till en nedprioritering av åklagarmyndigheternas och de allmänna domstolarnas kärnverksamhet till förmån för utvisningsfrågan. Remissinstanserna lyfter fram olika delar av brottmålsprocessen som påverkas av förslagen. Det påpekas att åklagares möjlighet att meddela strafföreläggande inte kommer att kunna utnyttjas i de fall som åklagaren har en skyldighet att yrka på utvisning, vilket innebär att fler åtal i allmän domstol kommer att väckas. Vidare konstateras att komplexiteten kommer att öka i många brottmål även när brottet är av förhållandevis lindrig karaktär, vilket i sin tur innebär att färre mål kan avgöras på handlingarna och att offentliga försvarare kommer att behöva förordnas i mål där det i dag inte är nödvändigt. Det framhålls också att huvudförhandlingarna kommer att bli längre och att överklagandefrekvensen kan komma att öka om utvisning beslutas i fler fall. Därtill påpekas att det finns en risk för att handläggningstiderna blir längre och att färre mål kommer att kunna hanteras inom ramen för snabbare lagföring, med hänsyn till de snäva tidsfrister som gäller för den handläggningsformen.

Domstolsverket, *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Kammarrätten i Stockholm* ifrågasätter bedömningen att de förväntade kostnadsökningarna för migrationsdomstolarna täcks av befintliga anslagsramar. Det framhålls att ärenden enligt 12 kap. utlänningslagen, vilka sannolikt kommer att öka med anledning av förslagen, är resurskrävande dels eftersom det relativt ofta behövs muntlig förhandling, dels eftersom det finns tidsfrister som måste bevakas.

Polismyndigheten delar utredningens uppfattning att de förväntade kostnadsökningarna för hantering av verkställighetsärenden inte ryms inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar. Enligt *Polismyndigheten* ligger utredningens beräkning av de ökade kostnaderna dessutom i underkant.

Migrationsverket instämmer i utredningens bedömning att myndighetens kostnadsökningar till följd av att fler kan komma att tas i förvar inte ryms inom befintliga ekonomiska ramar. Vidare bedömer *Migrationsverket*, i likhet med utredningen, att den ökade kostnaden för upplysningar som myndigheten ska lämna på begäran av åklagare och allmän domstol sannolikt ryms inom befintligt anslag.

Flera kommuner, däribland *Stockholms kommun* och *Sundsvalls kommun*, framhåller i likhet med utredningen att förslagen kan innebära

kostnadsökningar för socialnämnderna eftersom socialnämnderna i fler fall kommer att behöva lämna yttranden till allmän domstol.

Skälen för regeringens bedömning

Antalet utvisningsyrkanden och brottsutvisade förväntas öka

De förslag som nu läggs fram innebär ökade möjligheter att utvisa utlänningar som begår brott. Vidare föreslås en plikt för åklagare att yrka på utvisning när brottsligheten är utvisningsgrundande.

Enligt utredningens grova uppskattning kan dessa förslag få till följd att ytterligare ungefär 5 000 yrkanden om utvisning på grund av brott framställs årligen i tingsrätt. Detta skulle innebära en mycket stor ökning av antalet framställda yrkanden jämfört med dagens nivåer. Under 2024 framställdes 1 078 yrkanden om utvisning på grund av brott vid åtals väckande i tingsrätt. *Svea hovrätt* framhåller att utredningens uppskattning kan ligga i underkant, eftersom statistiken som den baseras på inte inkluderar fall där en utlänning har godkänt ett strafföreläggande. Trots detta bedömer regeringen sammantaget att utredningens uppskattning av antalet tillkommande utvisningsyrkanden framstår som rimlig.

Att ett yrkande framställs innebär inte att yrkandet också kommer att bifallas av domstolen. Mellan 2020 och 2023 har det årliga antalet brottsutvisade i tingsrätt varierat mellan 407 och 594. Utredningens bedömning är att förslagen sammantaget lär medföra att allmän domstol kommer att besluta om utvisning på grund av brott i större utsträckning än hittills. Enligt utredningens grova uppskattning kan förslagen förväntas leda till i genomsnitt ytterligare 2 500 brottsutvisade per år under de närmaste åren efter det att lagändringarna har trätt i kraft.

Som utredningen understryker är uppskattningen förenad med stora osäkerhetsfaktorer. Antalet brottsutvisade är beroende av flera omständigheter som verkar med eller mot varandra, såsom antalet utlänningar 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 omständigheter kan i sin tur vara beroende av andra samhällsliga förändringar, i såväl Sverige som omvärlden. Vidare kan möjligheterna till utvisning på grund av brott – och därmed antalet brottsutvisade – påverkas av andra lagändringar, främst inom EU-rätten, utlänningsrätten och straffrätten, samt av nya vägledande avgöranden.

Sammanfattningsvis är det alltså förenat med stora svårigheter att uppskatta hur stor ökning av antalet brottsutvisade som förslagen kommer att leda till. Även med detta i beaktande framstår utredningens grova uppskattning som rimlig vad gäller ytterligare 2 500 brottsutvisade per år i genomsnitt under de närmaste åren.

Förslagen förväntas medföra besparingar för det allmänna på sikt

Att utlänningar som begår brott utvisas ur landet medför samhälls-ekonomiska besparingar på flera områden. Inom det allmänna berörs främst rättsväsendet. Det kan antas att en betydande andel av de som kommer att utvisas på grund av brott skulle ha gjort sig skyldiga till nya brott i Sverige om de hade fått stanna kvar (se avsnitt 9.2). Förslagen kan

därför förväntas innebära att de brottsutredande myndigheterna och de allmänna domstolarna på sikt besparas kostnader för att utreda och lagföra brott. Även Kriminalvården kan på sikt besparas kostnader för anstaltsplaceringar och verkställighet av andra påföljder.

Vidare kan utläningar som är svagt etablerade i det svenska samhället, bl.a. på arbetsmarknaden, som en följd av förslagen förväntas bli utvisade i högre grad än utläningar som är väl etablerade här. Förslagen kan därför i viss mån förväntas leda till besparingar inom trygghetssystemen, t.ex. genom något minskade kostnader för kommunerna för försörjningsstöd och annat socialt bistånd.

Enskilda och företag drabbas ibland direkt av kostnader för brottslighet, exempelvis när de utsätts för ekonomisk brottslighet. Även på detta område kan alltså besparingar förväntas av att fler utläningar som begår brott utvisas ur landet.

Det är svårt att göra beräkningar av de positiva ekonomiska effekterna av förslagen. Ställda mot de kostnader som förslagen kan förväntas medföra framstår det dock som sannolikt att förslagen på sikt kommer att leda till minskade kostnader för samhället i stort och för de brottsutredande myndigheterna, de allmänna domstolarna och Kriminalvården.

Kostnader för utredning och prövning av utvisningsfrågan och häktning

En följd av förslagen är att flera av rättsväsendets myndigheter – framför allt Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och de allmänna domstolarna – kommer att behöva lägga tid och resurser på frågan om utvisning i betydligt fler fall än i dag.

Flera remissinstanser framför att det finns en risk att förslagen leder till en nedprioritering av kärnverksamheten hos åklagarmyndigheterna och de allmänna domstolarna. Remissinstanserna lyfter också fram olika konsekvenser för brottmålsprocessen som förslagen kan få, med kostnader för rättsväsendets myndigheter som följd. Regeringen delar uppfattningen att förslagen kan få konsekvenser för brottmålsprocessen på de sätt som remissinstanserna beskriver. Samtidigt bör problematiken inte överdrivas. Det förväntade antalet tillkommande utvisningsyrkanden per år i hela landet är, sett i förhållande till det totala antalet brottmål vid tingsrätterna, relativt litet.

Vid en grov uppskattning bedömer utredningen att förslagen kan medföra en ökad kostnad för åklagarmyndigheterna med ungefär 16 miljoner kronor årligen, där den övervägande delen lär belasta Åklagarmyndigheten och en mindre andel Ekobrottsmyndigheten. Vad gäller de allmänna domstolarna är utredningens grova uppskattning att förslagen kommer att innebära en tillkommande kostnad om ungefär 15,5 miljoner kronor per år för tingsrätterna. Därutöver tillkommer kostnader i överinstans för prövning av utvisningsfrågan efter överklagande.

Regeringen delar utredningens uppfattning att de ökade kostnaderna för åklagarmyndigheterna och de allmänna domstolarna är av sådan omfattning att de inte ryms inom befintliga ekonomiska ramar. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2026 tillfört myndigheterna medel, baserat på antagandet att förslagen träder i kraft den 1 september 2026 och att effekterna av förslagen inträder med viss eftersläpning. Sveriges

Domstolar har tillförts 1 miljon kronor för 2026 och beräknas fr.o.m. 2027 tillföras 15 miljoner kronor, vilket enligt regeringens bedömning även täcker de kostnader som förslagen väntas medföra i överinstanserna. Åklagarmyndigheten har tillförts 3 miljoner kronor för 2026 och beräknas fr.o.m. 2027 tillföras 13 miljoner kronor. Ekobrottsmyndigheten beräknas fr.o.m. 2027 tillföras 3 miljoner kronor. Regeringen delar utredningens uppfattning att kostnaderna för utbildningsinsatser och andra förberedelser med anledning av förslagen ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

Till följd av att frågan om utvisning på grund av brott förväntas aktualiseras i betydligt fler fall än i dag förväntas kostnaderna för offentliga försvarare också öka. Kostnaderna förväntas öka dels genom att antalet mål där frågan om utvisning kommer att initieras blir fler än hittills och att varje sådant mål därmed blir mer omfattande, dels på grund av att offentliga försvarare kan behöva förordnas i något fler fall än i dag. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2026 tillfört anslaget Rättsliga biträden m.m., inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet, 1 miljon kronor för 2026 och anslaget beräknas fr.o.m. 2027 tillföras 16 miljoner kronor.

Fler beslut om utvisning på grund av brott kan även leda till att Kriminalvårdens kostnader för häktesplaceringar ökar i viss mån, i de fall där utlänningen häktas i samband med dom enbart på grund av risken för undandragande av utvisningen. Regeringen bedömer, till skillnad från utredningen, att den ökade kostnaden för häktesplaceringar inte kan antas rymmas inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2026 tillfört Kriminalvården 4 miljoner kronor för 2026. Anslaget beräknas öka med 6 miljoner kronor fr.o.m. 2027.

En ökad mängd ärenden om utvisning på grund av brott förväntas medföra att fler upplysningar från Migrationsverket inhämtas. Migrationsverkets kostnader hänförliga till dessa upplysningar bedöms dock rymmas inom befintliga anslag.

Det kan också antas att socialnämnderna kommer att behöva lämna ett ökat antal yttranden till allmän domstol enligt 6 § andra stycket lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. Med hänsyn till att endast en liten andel av de brottsutvisade har barn förväntas det inte bli fråga om annat än en marginell kostnadsökning för varje kommun. Det är inte fråga om någon ny uppgift för kommunerna och den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras inte.

Kostnader för verkställighet av utvisningsbeslut och förvar

Förslagen bedöms totalt sett leda till ökade kostnader för att verkställa beslut om utvisning på grund av brott, eftersom fler sådana beslut kommer att fattas. Uppskattningar av hur stora kostnaderna kan förväntas bli är, som utredningen konstaterar, 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, bl.a. med vilken effektivitet verkställighetsarbetet bedrivs, ärendenas karaktär och vilka ursprungsländer det rör sig om samt det rådande prisläget för reguljära och chartrade flygningar.

Det är Polismyndigheten som ansvarar för verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott. Som anges ovan förväntas förslagen leda till i genomsnitt ytterligare 2 500 brottsutvisade per år under de närmaste åren efter det att förslagen trätt i kraft. Antalet verkställighetsärenden hos Polismyndigheten kan förväntas öka i motsvarande mån. Enligt utredningens grova uppskattning kan Polismyndighetens kostnader för verkställighetsärendena komma att öka med ungefär 138 miljoner kronor per år. Polismyndigheten bedömer att denna beräkning ligger i underkant – enligt myndighetens egen beräkning skulle kostnaden uppgå till ungefär 175 miljoner kronor per år.

Kriminalvården ombesörjer normalt sett transporter av brottsutvisade till sina destinationsländer. Enligt utredningens beräkning kan Kriminalvården i genomsnitt behöva transportera ytterligare 1 000 till 2 000 brottsutvisade per år. Detta skulle, enligt utredningen, innebära en årlig ökad kostnad för utrikestransporter på mellan 123 och 247 miljoner kronor.

I likhet med utredningen anser regeringen att de ökade kostnaderna för avseende verkställighetsärenden och utrikestransporter inte ryms inom befintliga ekonomiska ramar. Baserat på antagandet att förslagen träder i kraft den 1 september 2026 och att effekterna av förslagen inträder med viss eftersläpning, har regeringen i budgetpropositionen för 2026 tillfört Polismyndigheten 60 miljoner kronor för 2026. Anslaget beräknas öka med 180 miljoner kronor för 2027 och 2028. Vidare har regeringen i budgetpropositionen för 2026 tillfört medel för ökade kostnader för utrikestransporter på anslaget Utresor för avvisade och utvisade inom utgiftsområde 8 Migration med 15 miljoner kronor för 2026 samt 117 miljoner kronor för 2027 och 2028. Sammantaget bedömer därmed regeringen att de ökade kostnaderna för verkställighetsärenden och utrikestransporter som uppstår med anledning av förslagen ryms inom befintliga anslag för myndigheterna.

I samband med verkställigheten av ett beslut om utvisning på grund av brott kan Polismyndigheten besluta om förvar. Med hänsyn till den förväntade ökningen av antalet brottsutvisade och antalet verkställighetsärenden, uppskattar utredningen att ytterligare 325 till 500 brottsutvisade kan komma att tas i förvar per år. Flertalet av dessa kommer att vara i behov av offentligt biträde, vilket antas medföra ökade kostnader för offentliga biträden. Regeringen bedömer att denna kostnad ryms inom det ovan nämnda tillskottet i budgetpropositionen för 2026 på anslaget Rättsliga biträden m.m. inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Polismyndighetens beslut om förvar i ett verkställighetsärende kan överklagas till migrationsdomstol. Kostnaderna för denna ärendehantering hos migrationsdomstolarna kan förväntas öka när fler brottsutvisade tas i förvar. Vidare tillkommer kostnader för offentliga biträden under överklagandeprocessen, vilket belastar anslaget för rättsliga biträden inom utgiftsområde 8 Migration. Som utredningen konstaterar kan det dock antas att det kommer att ske en viss ärendeförflyttning inom migrationsdomstolarna. En del av de personer som framöver kommer att utvisas på grund av brott skulle enligt nuvarande ordning ha kommit att avvisas eller utvisas på annan grund i det administrativa förfarandet och då lett till dels överklagade ärenden om utvisning och avvisning, dels överklagade ärenden om förvar och andra ärenden enligt 12 kap. utlänningslagen. Mot

den bakgrunden anser regeringen – i likhet med utredningen och till skillnad från Domstolsverket, *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Kammarrätten i Stockholm* – att det saknas behov av att tillskjuta medel i dessa delar.

Det ökade antalet brottsutvisade som tas i förvar förväntas även medföra en ökning av kostnaderna för Migrationsverket, som ansvarar för att beslut om förvar verkställs. Regeringen har i budgetpropositionen för 2023, 2024 och 2025 tillfört Migrationsverket medel för en betydande utökning av antalet förvarsplatser. Vidare har regeringen i budgetpropositionen för 2026 tillfört medel för förslagen i betänkandet *Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar* (SOU 2025:16). Sammantaget bedömer regeringen att de ökade kostnaderna för förvarsplacering som uppstår med anledning av förslagen i denna lagrådsremiss ryms inom tillförda medel.

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. I vissa av dessa ärenden kommer dessutom ett offentligt biträde att behövas.

Till detta kommer att det i denna lagrådsremiss föreslås att eventuella frågor om hinder mot verkställighet inte längre ska prövas av allmän domstol utan i stället endast hanteras av Polismyndigheten, Migrationsverket och migrationsdomstolarna inom ramen för 12 kap. utlänningslagen. Även detta kommer att leda till fler ärenden enligt 12 kap. utlänningslagen som behöver hanteras i verkställighetsledet.

Som anges ovan kan det dock antas att förslagen om ett skärpt regelverk för utvisning på grund av brott kommer att leda till en viss ärendeförflyttning i allmänhet. En del av de personer som framöver kommer att utvisas på grund av brott skulle enligt nuvarande ordning ha kommit att avvisas eller utvisas på annan grund i ärenden i det administrativa förfarandet och även då lett till ärenden enligt 12 kap. utlänningslagen.

Med beaktande av detta och satt i relation till nämnda myndigheters och domstolars totala ärendemängder bedömer regeringen – i likhet med utredningen och till skillnad från Domstolsverket, *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Kammarrätten i Stockholm* – att ovan nämnda ärendehantering i verkställighetsledet kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Kostnader för kommuner, enskilda och företag

Som nämns ovan kan förslagen på sikt förväntas leda till besparingar för kommuner, företag och enskilda. Å andra sidan kan förslagen i viss mån också förväntas medföra vissa marginella kostnader och uteblivna intäkter.

För kommunernas del rör det sig – förutom de kostnader för socialnämndens yttranden som beskrivs ovan – främst om uteblivna skatteintäkter i de fall den som utvisas förvärvsarbetar och betalar kommunalskatt. Inom den privata sektorn kan förluster eventuellt 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.

Några realistiska uppskattningar av dessa kostnader låter sig inte göras. I enlighet med vad som anförs ovan kommer emellertid de besparingar som förslagen ger upphov till sannolikt att överstiga kostnaderna.

9.1.2 Förslagen om skärpta straff för vissa brott enligt utlänningslagen

Regeringens bedömning

De föreslagna straffskärpningarna förväntas leda till fler och längre utdömda fängelsestraff, vilket innebär ökade kostnader för Kriminalvården för anstaltsplaceringar. Kostnadsökningen bedöms rymmas inom Kriminalvårdens befintliga ekonomiska ramar.

Övriga kostnader som förslagen förväntas leda till för berörda myndigheter är begränsade och bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Utredningens bedömning

Bedömningen från utredningen stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen bedömer att de ökade kostnaderna för anstaltsplaceringar inte ryms inom Kriminalvårdens befintliga ekonomiska ramar.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans framför invändningar mot utredningens bedömningar.

Skälen för regeringens bedömning

I denna lagrådsremiss föreslås att straffskalorna för brott enligt 20 kap. 2 och 5 §§ utlänningslagen ska skärpas. Detta kan förväntas leda till fler och framför allt längre fängelsestraff. Samtidigt framgår av kriminalstatistiken att brottslighet enligt utlänningslagen lagförs relativt sällan.

Utredningen beräknar att de tillkommande kostnaderna för Kriminalvården för placering i anstalt kan antas motsvara ungefär 12 miljoner kronor per år. Regeringen bedömer att de ökade kostnaderna för placering i anstalt som förslagen förväntas leda till ryms inom Kriminalvårdens befintliga ekonomiska ramar.

En följd av förslaget att den särskilda åtalsprövningen vid ringa brott enligt hittillsvarande 20 kap. 5 § utlänningslagen ska tas bort är att åklagare kan komma att väcka åtal för ringa brott i fler fall än i dag. Detta kan leda till ökade kostnader för Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna. Genom reglerna om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse kan antalet åtal likväl komma att begränsas. De ökade kostnaderna för utredande och lagförande myndigheter bedöms därför sammantaget vara begränsade och sådana att de ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

9.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Regeringens bedömning

Förslagen förväntas få främst positiva konsekvenser avseende brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Utredningens bedömning

Bedömningen från utredningen stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna framför inte några invändningar mot bedömningen. *Brottsförebyggande rådet* ifrågasätter att en betydande andel av de personer som träffas av förslagen om ett skärpt utvisningsregelverk skulle ha gjort sig skyldiga till nya brott i Sverige om de hade fått stanna kvar i landet. Rådet konstaterar att förslagen i en majoritet av fallen kommer att träffa personer som i dag döms till villkorlig dom eller skyddstillsyn, och att den senaste återfallsstatistiken visar att drygt 70 procent av dem som döms till dessa påföljder inte återfaller i brott som leder till en ny lagföring inom tre år.

Svea hovrätt och *Sveriges advokatsamfund* framhåller att förslagen om ett skärpt utvisningsregelverk kan medföra att viljan hos misstänkta att erkänna brott minskar. Vidare påpekar Sveriges advokatsamfund att viljan hos brottsoffer att medverka i brottsutredningar kan påverkas negativt om medverkandet kan få konsekvensen att en närstående riskerar att bli utvisad – inte minst om utvisningen av den närstående påverkar brottsoffrets egen rätt till fortsatt vistelse i Sverige. Om brottsoffret i en sådan situation är ett barn och har en särskild företrädare, kan det enligt samfundet uppstå svåra advokatetiska överväganden för den särskilda företrädaren när det gäller bedömningen av om det är bäst för barnet att medverka i utredningen.

Skälen för regeringens bedömning

Som anges ovan förväntas antalet brottsutvisade öka med anledning av förslagen i denna lagrådsremiss. Av de ytterligare 2 500 personer som förväntas utvisas per år skulle, enligt *Brottsförebyggande rådet*, ungefär 30 procent återfalla i brott inom tre år.

Även om återfallsfrekvensen skulle vara omkring 30 procent anser regeringen, i likhet med utredningen, att det är fråga om en betydande andel av de brottsutvisade som 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 konsekvenser avseende brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Sådana effekter kan även förväntas av att fler och längre återreseförbud kommer att meddelas jämfört med i dag.

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. En liknande signal ges genom den föreslagna bestämmelsen om att uppehålls- och arbetstillstånd upphör att gälla vid utvisning på grund av brott.

Motsvarande gäller, och i större utsträckning än hittills, för en utlänning som missköter en tidigare utdömd påföljd. Risken för utvisning vid undanröjande av en tidigare utdömd påföljd kan motivera en utlänning att sköta den utdömda påföljden.

Som *Svea hovrätt* och *Sveriges advokatsamfund* är inne på kan det finnas en viss risk att de föreslagna skärpta reglerna om utvisning på grund av brott får en negativ effekt på förhörspersoners vilja att medverka i brottsutredningar. Enligt regeringens mening vägs denna risk upp av förslagets positiva konsekvenser avseende brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Risken existerar dessutom redan enligt nuvarande utvisningsregelverk. Motsvarande gäller de svåra advokatetiska överväganden som *Sveriges advokatsamfund* lyfter fram.

Förslagen om skärpta straff för vissa brott enligt utlänningslagen kan förväntas få en viss avhållande effekt avseende sådana brott.

9.3 Konsekvenser för barn

Regeringens bedömning

Förslagen om skärpta regler om utvisning på grund av brott kan leda till att fler barn själva blir föremål för utvisning och att fler barn skiljs från eller har svårare att utöva familjeliv med en förälder som blir föremål för utvisning.

Utredningens bedömning

Bedömningen från utredningen stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna framför inte några invändningar mot bedömningen. *Stockholms kommun* betonar vikten av att barnets rättigheter beaktas och tillgodoses i enlighet med barnkonventionen och efterfrågar en mer utförlig analys kring hur förslagen förhåller sig till principen om barnets bästa. Även *Civil Rights Defenders*, *Diskrimineringsombudsmannen* och *Institutet för mänskliga rättigheter* efterfrågar en sådan analys.

Skälen för regeringens bedömning

Förslagen om skärpta regler om utvisning på grund av brott kan påverka barn i främst två avseenden. För det första kan fler barn själva komma att bli föremål för utvisning till följd av de skärpta reglerna, särskilt med anledning av den samhällsutveckling som skett och som innebär att fler barn begår allvarlig och upprepad brottslighet. För det andra kan fler barn

komma att skiljas från eller ha svårare att utöva familjeliv med en förälder som blir föremål för utvisning. Att en förälder utvisas kan i vissa fall även påverka barnets egen rätt till uppehållstillstånd.

Som framgår av avsnitt 4.2.2 ska det vid intresseavvägningen enligt föreslagna 8 a kap. 1 § 3 och 2 § utlänningslagen särskilt beaktas om utlänningsen har barn i landet och då även bl.a. barnets behov av kontakt med utlänningsen (jfr artikel 9 i barnkonventionen, som rör barnets rätt till kontakt med båda föräldrarna). I samtliga fall som rör barn ska det dessutom, i enlighet med 1 kap. 10 § utlänningslagen, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Det innebär att hänsyn till barnets bästa även ska tas i de fall ett barn själv kan bli föremål för utvisning. Som bl.a. *Stockholms kommun* betonar är det av stor vikt att barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen tillgodoses. Enligt artikel 3 i barnkonventionen ska det vid alla beslut som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Även om barnets bästa ska väga tungt behöver det inte alltid vara ensamt utslagsgivande, utan andra intressen kan väga tyngre (jfr prop. 2003/04:113 s. 8, prop. 2017/18:186 s. 96 och prop. 2021/22:224 s. 44).

Även med beaktande av förslagen i denna lagrådsremiss förväntas antalet brottsutvisade barn även framöver vara relativt få. Som framgår av avsnitt 4.2.2 bör det, liksom tidigare, som utgångspunkt inte komma i fråga att utvisa den som är under 18 år och har båda sina föräldrar i Sverige. Vidare är det, som utredningen konstaterar, endast en mycket liten andel av de utlänningsen som utvisas på grund av brott som har underåriga barn i Sverige (6,4 procent under åren 2020–2023). Även om det är tänkbart att andelen kommer att öka på grund av förslagen, är det rimligt att utgå ifrån att de flesta av de brottsutvisade även fortsättningsvis inte kommer att ha underåriga barn i Sverige.

Mot denna bakgrund förväntas förslagen påverka barn i ett begränsat antal fall, där intresset av utvisning väger tyngre än barnets bästa.

9.4 Övriga konsekvenser

Regeringens bedömning

Det föreslagna skärpta utvisningsregelverket förväntas i viss mån kunna bidra till ökade förutsättningar att nå det integrationspolitiska målet.

I övrigt förväntas förslagen i denna lagrådsremiss inte få några konsekvenser av betydelse.

Utredningens bedömning

Bedömningen från utredningen stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna framför inte några invändningar i dessa delar. *Civil Rights Defenders* framför att förslagen om ett skärpt utvisningsregelverk kan försvåra integrationen. Organisationen konstaterar att för många människor med migrationsbakgrund kan en ökad

betoning på brottsutvisning ge upphov till oro och upplevd stigmatisering, även bland dem som inte själva är föremål för brottsmisstankar. Detta kan, enligt organisationen, i sin tur få negativa effekter på den sociala sammanhållningen och tilltron till rättsstaten. *Sundsvalls kommun* har en liknande synpunkt. *Institutet för mänskliga rättigheter* efterfrågar en analys utifrån funktionsrättsperspektiv.

Skälen för regeringens bedömning

Målet för integrationspolitiken är att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationen i samhället äventyras inte av att tryggheten att få stanna i Sverige är villkorad av att utlänningen avhåller sig från att begå brottslighet här. Tvärtom utgör en utlännings anpassning till svenska lagar och regler en central del av hans eller hennes etablering i landet. Vidare innebär regelverket om utvisning på grund av brott att den som har etablerat sig i det svenska samhället åtnjuter ett starkare skydd mot utvisning än den som inte har etablerat sig här, eftersom anknytning till Sverige är av betydelse för utvisningsfrågan. I förlängningen torde ett skärpt utvisningsregelverk – som tydligt markerar att det finns en risk för utvisning om brott begås – i viss mån kunna bidra till ökade förutsättningar att nå det integrationspolitiska målet. Regeringen delar alltså inte *Civil Rights Defenders* farhågor i detta avseende.

Som en följd av det skärpta utvisningsregelverket, vilket träffar samtliga utlänningar som begår brott, kan utlänningar med funktionsnedsättning som begår brott komma att utvisas i högre utsträckning. Eftersom personer med funktionsnedsättning kan vara särskilt sårbara för att utnyttjas av kriminella och rekryteras till kriminalitet kan förslagen få större konsekvenser för den gruppen än för övriga befolkningen. Skärpningarna bedöms dock kunna få positiva konsekvenser för gruppen personer med funktionsnedsättning i stort, eftersom dessa personer har en större utsatthet för våld och övergrepp. Som anges i avsnitt 9.2 är en konsekvens av det skärpta utvisningsregelverket att de utlänningar som utvisas på grund av brott förhindras från att begå nya brott i Sverige.

Förslagets betydelse för Sveriges internationella åtaganden enligt bl.a. Europakonventionen och barnkonventionen behandlas, där det bedöms relevant, i anslutning till respektive förslag. Regeringen gör inte bedömningen att förslagen – varken sedda för sig eller tillsammans – är oförenliga med Sveriges internationella åtaganden. Mot denna bakgrund bedöms förslagen inte få konsekvenser för hur Sverige uppfyller sina internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för miljön eller för jämställdheten mellan kvinnor och män. Vidare påverkas inte det kommunala självstyret eller sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet. Förslagen förväntas inte få några effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, med

undantag för de begränsade ekonomiska konsekvenser som beskrivs i avsnitt 9.1.

10 Författningskommentar

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

3 b kap.

2 § Förutom i detta kapitel finns bestämmelser som kompletterar utträdesavtalet i 8 kap. 7 a och 16 §§, 8 a kap. 5 §, 9 kap. 8 b och 8 e §§, 12 kap. 13 a, 15 och 17 §§ och 14 kap. 5 c §.

Paragrafen upplyser om att det finns ytterligare bestämmelser som kompletterar utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU.

Paragrafen ändras som en följd av att hittillsvarande 8 a kap. 6 § får den nya beteckningen 8 a kap. 5 §.

8 kap.

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

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

En EES-medborgare som har vistats *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 om avlägsnande av vissa EES-medborgare och familjemedlemmar till EES-medborgare. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.4.

Första stycket ändras på så sätt att uttrycket allmän ordning och säkerhet ersätts med allmän ordning eller säkerhet. Uttrycket är EU-rättsligt med den innebörd som följer av EU-rätten.

I tredje stycket görs ett tillägg som klargör att EES-medborgaren ska ha vistats *sammanhängande* i Sverige under de tio närmast föregående åren för att det förstärkta skyddet mot utvisning som anges i paragrafen ska vara tillämpligt. Stycket ska ges den innebörd som följer av EU-rätten. Enligt EU-domstolen ska den tioåriga uppehållsperioden i princip vara *sammanhängande* och beräknas bakåt i tiden från beslutet att utvisa den berörda personen. En persons bortavaro från den mottagande medlemsstaten eller avtjänande av ett fängelsestraff under uppehållsperioden kan innebära att den berörda personen inte omfattas av det förstärkta skyddet mot utvisning (se EU-domstolens dom G, C-400/12, EU:C:2014:9).

8 a kap.

1 § En utlänning ska utvisas ur Sverige om

1. *utlänningen* 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*,

2. *i förekommande fall, de särskilda förutsättningarna enligt 3–6 §§ för utvisning av utlänningar som tillhör vissa personkategorier är uppfyllda, och*

3. *skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot.*

Paragrafen innehåller de grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.1 och 4.2.2.

Paragrafen ändras på så sätt att utvisning blir obligatoriskt. Det innebär att domstolen ska besluta om utvisning om de förutsättningar som anges i paragrafen är uppfyllda. Det gäller även om utlänningen tidigare har meddelats ett beslut om avvísning eller utvisning. Paragrafen får även en ny utformning där samtliga förutsättningar för utvisning anges i punktform.

Av *första punkten*, som delvis motsvarar hittillsvarande första stycket, framgår att det krävs att utlänningen döms för brott till en strängare påföljd än böter för att utvisning ska få ske. De hittillsvarande kraven på att det även ska finnas en risk för återfall i brott eller att brottet har ett straffvärde om minst sex månader kvar är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i landet tas bort. Det är alltså den utdömda påföljden som ska ligga till grund för prövningen. Om det i ett enskilt fall är fråga om en påföljd som kan aktualiseras både när straffmättningsvärdet ligger på fängelsenivå och på bötesnivå, t.ex. ungdomsvård, bör påföljden vid tillämpning av förevarande bestämmelse anses strängare än böter endast när straffmättningsvärdet ligger på fängelsenivå.

Enligt första punkten kan utvisning även beslutas när en domstol undanröjer en tidigare utdömd påföljd och dömer till en strängare påföljd än böter. Det innebär att utvisning kan aktualiseras vid samtliga typer av talan om undanröjande av påföljd, och inte enbart vid villkorlig dom och skyddstillsyn. Den påföljd som döms ut kan vara en annan än den som undanröjs och, till skillnad mot vad som hittills gällt, även densamma som den som undanröjs. Påföljder som i dag kan undanröjas efter talan av åklagare är exempelvis villkorlig dom (27 kap. 6 § brottsbalken), skyddstillsyn (28 kap. 8 § brottsbalken) samt de särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård, ungdomstjänst och ungdomsövervakning (32 kap. 4 § brottsbalken). 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 målet om undanröjande (se 8 §).

Av *andra punkten* framgår att om utlänningen tillhör en personkategori som omfattas av särskilda förutsättningar för utvisning enligt 3–6 §§ ska även dessa förutsättningar vara uppfyllda för att utvisning ska få ske, se författningskommentarerna till de paragraferna. Liksom hittills gäller att om en utlänning tillhör flera personkategorier tillämpas reglerna parallellt, dvs. förutsättningarna i samtliga tillämpliga paragrafer ska då vara uppfyllda. Som en följd av att den förevarande punkten införs tas det hittillsvarande andra stycket med upplysning om att det finns särskilda bestämmelser för utlänningar som tillhör vissa personkategorier bort.

Av tredje punkten framgår att det för utvisning även krävs att skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot. Det innebär att domstolen ska göra en intresseavvägning. Det krävs att skälen för utvisning väger över, dock inte med någon viss styrka. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan mer eller mindre starka skäl krävas för att skälen som talar för utvisning ska anses starkare än skälen som talar mot utvisning.

Intresseavvägningen ska, i förhållande till vad som hittills gällt, ske på en skärpt nivå. Mer hänsyn ska inte tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden. Den nedersta gränsen för när utvisning får ske avgörs alltså ytterst av de krav som ställs enligt Sveriges internationella åtaganden, framför allt Europakonventionen, barnkonventionen och EU:s rättighetsstadga. Ett beslut om utvisning får inte ske i strid med ett konventionsåtagande eller ett unionsrättsligt åtagande. Om utlänningen har familj i Sverige eller har etablerat sig här utgör ett beslut om utvisning ett ingrepp i utlänningens och övriga familjemedlemmars privat- och familjeliv. Vid intresseavvägningen behöver domstolen därför beakta rätten till skydd mot sådana ingrepp enligt bl.a. artikel 8 i Europakonventionen och artiklarna 3 och 16 i barnkonventionen. Domstolen behöver därmed beakta hur dessa åtaganden har tolkats i vägledande avgöranden av nationella och internationella domstolar, framför allt Europadomstolen men även EU-domstolen. Domstolen måste vidare i varje enskilt fall göra en omsorgsfull, uttrycklig och fullständig bedömning av samtliga relevanta omständigheter. De omständigheter som ska beaktas vid intresseavvägningen framgår av 2 §. Av författningskommentaren till den paragrafen framgår även hur intresseavvägningen närmare ska gå till samt exempel på hur intresseavvägningen kan utfalla i olika situationer.

2 § *Domstolen ska vid bedömningen enligt 1 § 3 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 det särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningen utvisades också särskilt beaktas. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.

Paragrafen innehåller bestämmelser till stöd för den intresseavvägning som domstolen enligt 1 § ska göra mellan skälen för och emot utvisning. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.2.

I första stycket tydliggörs att vissa omständigheter ska utgöra skäl för respektive mot utvisning vid domstolens intresseavvägning enligt 1 § 3. Som skäl för utvisning ska domstolen beakta brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet och som skäl mot utvisning ska hänsyn tas till utlänningens anknytning till Sverige. Det innebär att exempelvis frånvaro av återfallsrisk inte kan beaktas som skäl mot utvisning.

Givet den skärpta intresseavvägning som ska göras enligt 1 § 3 ges vid avvägningen brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för

fortsatt brottslighet större tyngd än hittills, se författningskommentaren till den paragrafen.

Med straffvärde avses detsamma som i hittillsvarande 1 § första stycket 2. Det innebär att det som avses är resultatet av den bedömning som domstolen ska göra enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken och inte det reducerade värdet som domstolen kan komma fram till efter beaktande av den tilltalades ungdom eller billighetsskälen i 29 kap. 5 och 5 a §§ brottsbalken, dvs. straffmättningsvärdet. Till skillnad från hittillsvarande 1 § är det inte endast straffvärdet för ett enskilt brott som är av betydelse vid bedömningen, utan även det samlade straffvärdet vid flerfaldig brottslighet. Detta markeras genom att det i paragrafen anges brottslighetens straffvärde.

Med brottslighetens karaktär avses sådan brottslighet som domstolen vid bedömningen av utvisningsfrågan ska se särskilt allvarligt på och som därmed ska väga tyngre än annan brottslighet vid intresseavvägningen. Ett brott 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. Det 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. Det kan också vara fallet om ett motiv för brottet har varit att kränka någon på grund av hans eller hennes ras, hudfärg, nationell eller etnisk 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, kan i många fall anses vara av sådan karaktär. Därutöver kan brottslighet som begås inom ramen för eller i samröre med kriminella grupperingar, eller som ett led för att finansiera sådan verksamhet, utgöra brott av sådan karaktär som talar starkare för utvisning. Uppräkningen ovan är inte uttömmande. Ytterst är det en fråga i det enskilda fallet om brottet har varit av sådan karaktär att det ska väga tyngre som skäl för utvisning än annan brottslighet.

Med risk för fortsatt brottslighet 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. Ett antagande om återfallsrisk görs utifrån vilket slag av gärning som utlänningen har gjort sig skyldig till och övriga omständigheter. Bedömningen är inte begränsad till att avse återfall i brott inom en viss tidsrymd eller av likartat slag. Risken för återfall måste dock kunna karaktäriseras som konkret och det ska finnas ett rimligt underlag för bedömningen. Detta innebär normalt att utlänningen vid åtminstone ett tidigare tillfälle måste ha dömts för brott, godkänt ett strafföreläggande, fått en åtalsunderlåtelse eller en straffvarning. En utländsk dom kan också ges betydelse vid bedömningen av återfallsrisken. Ett antagande om återfallsrisk kan emellertid vara befogat utan att det finns dokumentation om tidigare lagföringar. Exempelvis talar den omständigheten att en utlänning vid den första lagföringen döms för flera brott för att det finns en återfallsrisk. Samma sak gäller om brottet har begåtts i nära anslutning till utlänningens ankomst till Sverige. Även utlänningens levnads-

omständigheter kan tala för en återfallsrisk, t.ex. om utlännningen lever under ordnande ekonomiska och sociala förhållanden eller har samröre med kriminella grupperingar. Därutöver kan brottets karaktär tala för att det finns en återfallsrisk. Det gäller exempelvis brottslighet som indikerar yrkesmässighet, som fickstödler av mer kvalificerat slag och brottslighet som har anknytning till organiserad brottslighet eller andra utpräglade kriminella miljöer. Så kan också vara fallet vid narkotikabrott, förmögenhetsbrott eller annan ekonomisk brottslighet, eller brottslighet som undergräver välfärdssamhället, som bidragsbrott. Oavsett förekomsten av tidigare lagföringar måste domstolen i varje enskilt fall göra en noggrann prövning av återfallsrisken, där samtliga relevanta förhållanden beaktas och vägs samman. Uppräkningen ovan är inte uttömmande. Även andra omständigheter som talar för en återfallsrisk kan vägas in i bedömningen.

Andra stycket motsvarar i sak hittillsvarande första stycket andra–fjärde meningarna och reglerar vad domstolen särskilt ska beakta vid bedömningen av utlännings anknytning till Sverige. Den skärpta intresseavvägningen som ska göras enligt 1 § 3 innebär att det inte ska tas mer hänsyn till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden. Vid etableringsbedömningen ska det, liksom hittills, vägas in i vilken mån utlännningen behärskar svenska språket. En utlännning som har vistats en längre period i Sverige men som ändå inte behärskar språket ska i allmänhet anses svagt etablerad i samhället. Vidare kan den som ägnar sig åt upprepad kriminalitet eller annars lever utanför det reguljära samhället inte betraktas som etablerad. Detsamma gäller den som tidigare har levt ett välordnat liv men som därefter har ägnat sig åt upprepad kriminalitet eller annars lever utanför det reguljära samhället. Även vistelsetiden i landet ska alltjämt beaktas och vägas samman och samverka med de övriga omständigheter som kan ha betydelse för utlännings etablering. Avgörande vikt ska dock läggas på de faktiska band till det svenska samhället som uppkommit under utlännings vistelsetid.

Om ett barn påverkas av utvisningsbeslutet ska detta särskilt beaktas och utredas. Principen om barnets bästa ska ges samma genomslag och tyngd som tidigare. Denna prövning kan landa i att det finns starka skäl mot utvisning. Prövningen kan också mynna ut i den motsatta slutsatsen, t.ex. om utlännings kontakt med barnet varit bristfällig eller, om det är ett barn som ska utvisas, han eller hon endast har en svag anknytning till landet eller har en förälder eller annan nära släkting i hemlandet. 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 (se prop. 2021/22:224 s. 126).

Intresseavvägningen innebär att det ska göras en helhetsbedömning i det enskilda fallet av de olika omständigheter som har betydelse för utvisningsfrågan. I 11 § andra stycket finns även en möjlighet för domstolen att anpassa återreseförbudets längd med anledning av bl.a. utlännings anknytning till Sverige för att utvisningsbeslutet i sin helhet ska vara proportionerligt, se författningskommentaren till den paragrafen.

Skälen som talar för respektive mot utvisning har samma tyngd vid avvägningen oavsett om utlännningen tillhör en särskild personkategori som omfattas av särskilda förutsättningar för utvisning enligt 1 § 2 eller

inte. För EES-medborgare och deras familjemedlemmar samt utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta gäller emellertid ytterligare kriterier som ska beaktas vid intresseavvägningen och som följer av 5 och 6 §§.

Som vägledning för den intresseavvägning som ska göras enligt 1 § 3 med tillämpning av förevarande paragraf kan följande anges. Ju större anknytning till landet, desto allvarligare måste brottsligheten vara för att utvisning ska ske. Intresseavvägningen torde i de flesta fall leda till att utvisning ska ske om utlänningen vistas olovligen eller endast tillfälligt i Sverige eller om utlänningen i övrigt bedöms ha en obetydlig eller svag anknytning till Sverige. Utvisning kan då exempelvis ske om utlänningen döms för ett fall av grovt rattfylleri, bedrägeri, stöld, olaga hot eller misshandel. Utlänningens etablering kan bedömas som obetydlig eller svag bland annat om personen ägnar sig åt upprepade kriminalitet eller i övrigt lever utanför det reguljära samhället, saknar egen familj i landet eller endast har mer sporadisk kontakt med familjen.

Om utlänningen har en något starkare koppling till Sverige, exempelvis genom ordnade bostadsförhållanden, arbete eller studier eller har levt i landet en tid men trots det har en svag etablering i samhället, torde utvisning i regel kunna ske vid straffvärden om några månaders fängelse. Vid straffvärden som överstiger några månaders fängelse torde utvisning i regel kunna ske, oberoende av återfallsrisk, även om utlänningen har en starkare anknytning till Sverige, exempelvis genom familj i landet eller viss etablering i samhället.

Om utlänningen har en mycket stark anknytning till Sverige, t.ex. genom att utlänningen har barn i landet eller att vistelsetiden i landet har varit lång, kan utvisning i regel ske vid allvarlig brottslighet, t.ex. dråp, grov misshandel, våldtäkt, grovt narkotikabrott och grov kvinnofridskränkning. Om utlänningen har en synnerligen stark anknytning till Sverige, exempelvis som ensam vårdnadshavare till minderåriga barn eller om utlänningen kom hit i barndomen eller rentav är född här, krävs mycket starka skäl för att utvisning ska få ske. Utvisning torde då kunna ske vid mycket allvarlig brottslighet.

Vid sidan av brottets straffvärde har brottets karaktär och risken för återfall i brott självständig betydelse vid intresseavvägningen som skäl för utvisning. Brottslighet av sådan karaktär (se ovan) bör domstolen se ytterst allvarligt på. Vidare bör den som återkommande missbrukar sin rätt att uppehålla sig i Sverige genom att begå brott i regel anses ha förverkat den rätten, även om anknytningen hit är stark. Om utlänningen har en mycket stark anknytning till Sverige bör utvisning i regel kunna ske vid upprepade brottslighet. Vid upprepade fall av allvarlig brottslighet torde utvisning kunna ske även om anknytningen är synnerligen stark.

Särskilda förutsättningar för utvisning

Flyktingar och vissa andra skyddsbehövande

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

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

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

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

Paragrafen, som i hittillsvarande lydelse betecknas 4 §, reglerar de särskilda förutsättningar som måste vara uppfyllda för utvisning av bl.a. flyktingar. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1 och 4.3.4.

Första stycket ändras som en följd av att 1 § får en ny lydelse. I stycket anges att en utlänning som omfattas av paragrafen ska utvisas enligt 1 § endast om de särskilda förutsättningarna som anges i paragrafen är uppfyllda. I *första punkten* ändras uttrycket synnerligen grovt brott till synnerligen allvarligt brott. Därigenom motsvarar det uttrycket som anges i artiklarna 14.4 b och 21 i skyddsgrundsdirektivet och artikel 14.1 e i skyddsgrundsförordningen. Någon ändring i sak av uttryckets innebörd är inte avsedd. Uttrycket är EU-rättsligt med den innebörd som följer av EU-rätten. För att utgöra ett synnerligen allvarligt brott ska det enligt EU-domstolen röra sig om ett enskilt brott som har exceptionellt hög allvarsgrad och som allvarligt undergräver det berörda samhällets rättsordning. Bedömningen av brottets allvarsgrad ska göras mot bakgrund av samtliga omständigheter i det aktuella fallet. Vid bedömningen ska hänsyn bl.a. tas till den föreskrivna och den utdömda påföljden, brottets natur, eventuella försvarande eller förmildrande omständigheter, arten och omfattningen av de skador som brottet orsakat liksom det förfarande som har tillämpats för att beivra brottet (se EU-domstolens domar Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid [Crime particulièrement grave], C-402/22, EU:C:2023:543 punkterna 22–48, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, C-8/22, EU:C:2023:542 punkterna 27–42, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, C-663/21, EU:C:2023:540, punkterna 28–31 och Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713).

Gränsen för vad som utgör ett synnerligen allvarligt brott (tidigare synnerligen grovt brott) går i svensk praxis vid brott för vilket utlänningen har dömts till ett flerårigt fängelsestraff. Exempel på brott som omfattas av definitionen är mord, dråp, våldtäkt, grov misshandel och grovt vapenbrott (se NJA 1991 s. 203, MIG 2021:9, Högsta domstolens dom den 29 december 2025 i mål nr B 1865-25 och Migrationsverkets rättsliga ställningstagande, RS/054/2021 s. 20).

Första punkten ändras även på så sätt att uttrycket allmän ordning och säkerhet ersätts med allmän ordning eller säkerhet. Uttrycket är EU-rättsligt med den innebörd som följer av EU-rätten.

I *andra punkten* ersätts ordet rikets (säkerhet) med Sveriges (säkerhet), utan ändring i sak.

Subsidiärt skyddsbehövande

4 § En utlänning som har status som subsidiärt skyddsbehövande och som behöver en fristad i Sverige ska utvisas enligt 1 § endast om utlänningen har begått ett allvarligt brott.

Paragrafen är ny och reglerar de särskilda förutsättningar som måste vara uppfyllda för utvisning av utlänningar som har status som subsidiärt skyddsbehövande. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.2.

Av paragrafen framgår att en utlänning som har status som subsidiärt skyddsbehövande och som behöver en fristad i Sverige ska utvisas enligt 1 § endast om utlänningen har begått ett allvarligt brott. Vem som har rätt till status som subsidiärt skyddsbehövande regleras i dag i utlänningslagen (4 kap. 3 a §, som grundar sig på artikel 18 i skyddsgrundsdirektivet) och framgent i skyddsgrundsförordningen (artikel 18). För att en utlänning som har status som subsidiärt skyddsbehövande ska omfattas av paragrafen krävs även att utlänningen har behov av en fristad i Sverige. Det innebär att om utlänningen har beviljats statusen i Sverige får han eller hon som utgångspunkt anses ha behov av en fristad här. En utlänning som har beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande i ett annat EU-land torde som utgångspunkt inte ha behov av fristad i Sverige utan kan få behovet tillgodosett i det andra landet. Om en utlänning som har status som subsidiärt skyddsbehövande döms för brott av svensk domstol men saknar behov av fristad i Sverige, ska frågan om utvisning enbart prövas enligt den grundläggande bestämmelsen om utvisning i 1 §.

För att en utlänning som omfattas av paragrafen ska få utvisas krävs att han eller hon har begått ett enskilt brott som är att betrakta som allvarligt. Vid flerfaldig brottslighet är det alltså inte tillräckligt att den samlade brottsligheten kan anses allvarlig. Uttrycket allvarligt brott är EU-rättsligt med den innebörd som följer av EU-rätten. EU-domstolen har uttalat att ett allvarligt brott, som motiverar undantag från subsidiärt skydd enligt skyddsgrundsdirektivet, kan omfatta ett stort spektrum av brott av varierande svårighetsgrad. Den påföljd som föreskrivs i den berörda medlemsstatens straffrättsliga lagstiftning är ett särskilt viktigt kriterium vid bedömningen av svårighetsgraden av brottet, men det krävs en fullständig prövning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet för att bedöma om brottet utgör ett allvarligt brott. Vid bedömningen ska en rad kriterier beaktas, bl.a. gärningens art, den uppkomna skadan, under vilka former åtgärder vidtagits för att beivra brottet och påföljdens art (se EU-domstolens dom C-369/17 punkterna 43–58).

För att bedöma vad som utgör ett allvarligt brott kan ledning även hämtas kring den praxis som finns beträffande uttrycket synnerligen grovt/allvarligt brott och som krävs för utvisning av flyktingar, se författningskommentaren till 3 §. Den nedersta nivån för ett allvarligt brott bör nämligen motsvara ett mindre allvarligt brott än det som motsvarar miniminivån för ett synnerligen allvarligt brott (se EU-domstolens dom C-402/22 punkt 35). Mot bakgrund av den praxis som hittills finns avseende vad som utgör ett synnerligen grovt/allvarligt brott kan ett brott som innefattar angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, eller när det annars utgjort en påtaglig integritetskränkning, ofta anses utgöra ett allvarligt brott i paragrafens mening. Detta gäller i synnerhet om angreppet har varit provocerat, 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 som har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse kan i flertalet fall vara sådana att brottet är att bedöma som allvarligt i paragrafens mening. Viss jämförelse kan även göras med vad som utgör ett icke-politiskt grovt brott

som skäl för uteslutning av flyktingstatus (nuvarande 4 kap. 2 b § första stycket 2 och framgent artikel 12.2 b i skyddsgrundsförordningen).

Paragrafen är tillämplig även på allvarliga brott som utlänningen har begått utomlands. Om svensk domstol är behörig att pröva brottet och utlänningen har status som subsidiärt skyddsbehövande, kan alltså utvisning ske även i ett sådant mål.

EES-medborgare och vissa andra utlänningar

5 § En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare ska utvisas enligt 1 § endast om det sker av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

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

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

Paragrafen, som i hittillsvarande lydelse betecknas 6 §, reglerar de särskilda förutsättningar som måste vara uppfyllda för utvisning av EES-medborgare och vissa andra utlänningar. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.4.

Ändringarna i paragrafen är av samma slag som vissa av ändringarna i 3 §, se författningskommentaren till den paragrafen.

Varaktigt bosatta

6 § 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 *eller* säkerhet. I detta ligger att ekonomiska syften inte får ligga till grund för beslutet.

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

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har internationellt skydd i en annan EU-stat får utvisas endast till den staten.

Paragrafen, som i hittillsvarande lydelse betecknas 7 §, reglerar de särskilda förutsättningar som måste vara uppfyllda för utvisning av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.4 och 4.3.5.

Ändringarna i paragrafen är av samma slag som vissa av ändringarna i 3 §, se författningskommentaren till den paragrafen.

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 § 1 och 2. Vid bedömningen av om brottsligheten är utvisningsgrundande enligt 1 § 2 ska 6 § andra stycket och 8 kap. 13 § inte beaktas.

Skyldigheten enligt andra stycket att framställa ett yrkande om utvisning gäller inte för Justitiekanslern eller för Riksdagens ombudsmän.

Paragrafen innehåller bestämmelser om talan om utvisning och om vilken domstol som beslutar om utvisning på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 5.

I *första stycket* görs ett tillägg om att utvisning på grund av brott prövas efter talan av åklagare. Med åklagare avses samtliga åklagare enligt 7 kap. rättegångsbalken. Ändringen innebär att domstolen endast får pröva utvisningsfrågan om åklagaren har framställt ett yrkande om utvisning. Stycket hindrar inte att domstolen, inom ramen för materiell processledning, frågar åklagaren om ett yrkande ska framställas om det finns indikationer på att åklagaren har förbisett det. Så kan exempelvis vara fallet om åklagaren under en häktningförhandling har angett att ett utvisningsyrkande kommer att framställas senare i processen men något yrkande därefter inte framställs.

Det finns inget krav på att ett yrkande om utvisning ska framställas av åklagaren i stämningsansökan (jfr 45 kap. 4 § rättegångsbalken). Yrkandet kan framställas även senare under rättegången. Åklagaren får framställa ett yrkande om utvisning i överrätt även om ett sådant yrkande inte har framställts i underrätt, under förutsättning att åklagaren har överklagat underrättens dom till den tilltalades nackdel i någon del av ansvarsfrågan (jfr 51 kap. 25 a § och 55 kap. 15 § rättegångsbalken).

I *andra stycket*, som är nytt, införs en skyldighet för åklagare att framställa ett yrkande om utvisning på grund av brott om brottsligheten är utvisningsgrundande enligt 1 § 1 och 2. Detta innebär att åklagaren är skyldig att framställa ett yrkande om utvisning om påföljden förväntas bli strängare än böter (1 § 1). Om utlänningen tillhör en personkategori som omfattas av särskilda förutsättningar för utvisning, gäller skyldigheten att framställa ett utvisningsyrkande endast om de särskilda förutsättningarna för utvisning också förväntas vara uppfyllda (1 § 2, se även 3–6 §§).

Vid bedömningen av om ett utvisningsyrkande ska framställas eller inte ska åklagaren inte ta hänsyn till om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot. Åklagaren ska alltså inte göra någon intresseavvägning enligt 1 § 3 och 2 §. Åklagaren ska inte heller ta sådana hänsyn som anges i 6 § andra stycket (beträffande varaktigt bosatta) och i 8 kap. 13 § (beträffande EES-medborgare och deras familjemedlemmar, jfr 5 § andra stycket). En annan sak är att åklagaren under rättegången – i enlighet med sin objektivitetsplikt – kan lyfta fram omständigheter som talar både för och emot utvisning.

Skyldigheten att framställa ett yrkande om utvisning på grund av brott gäller även om utlänningen i en tidigare process har meddelats ett beslut om utvisning, antingen av domstol eller i administrativ ordning, eller om ett annat yrkande om utvisning har framställts mot utlänningen i en process som pågår parallellt.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att skyldigheten att framställa ett yrkande om utvisning inte gäller för Justitiekanslern eller för Riksdagens ombudsmän (JO). Dessa myndigheter har alltså ingen skyldighet att framställa ett yrkande om utvisning när de väcker åtal för brott. Däremot kan Justitiekanslern och JO fortfarande framställa ett sådant yrkande.

11 § Återreseförbudets längd ska bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. Om detta motsvarar fängelse i mindre än *sex månader* ska återrese-

förbudet 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 *besluta om ett längre återreseförbud* än som *anges* i första stycket 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 besluta om ett kortare återreseförbud får domstolen* ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till honom eller henne.

I paragrafen regleras hur återreseförbudets längd ska bestämmas. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Första stycket ändras på så vis att straffvärdegränserna som utgör utgångspunkt för återreseförbudets längd justeras i skärpande riktning. Ändringarna innebär att återreseförbudets längd normalt ska bestämmas till fem år om brottslighetens samlade straffvärde motsvarar fängelse i mindre än sex månader, och att det normalt ska bestämmas till tio år om straffvärdet motsvarar fängelse i sex månader eller mer men inte ett år och sex månader. Ändringarna innebär även att återreseförbudet normalt inte ska tidsbegränsas vid straffvärden motsvarande fängelse i ett år och sex månader eller mer.

Av *andra stycket* framgår att återreseförbudets längd får bestämmas på annat sätt än som följer av brottslighetens straffvärde om det finns skäl för det. Möjligheten att frångå förbudstiderna i första stycket innebär att domstolen i varje enskilt fall kan säkerställa att utvisningsbeslutet, inklusive återreseförbudet, är proportionerligt, se även författningskommentaren till 2 §. *Andra stycket* ändras på så sätt att det blir tydligt vilka omständigheter som domstolen får beakta i skärpande respektive mildrande riktning vid bedömningen av om det finns skäl att frångå förbudstiderna i första stycket. Ändringen innebär att domstolen får beakta brottslighetens karaktär och risken för återfall i brott som skäl för att besluta om ett längre förbud. Som skäl för att besluta om ett kortare återreseförbud får domstolen ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till honom eller henne. Exempelvis kan frånvaro av återfallsrisk inte motivera ett kortare återreseförbud än vad som följer av brottslighetens samlade straffvärde. Med brottslighetens karaktär, risk för återfall och anknytning avses detsamma som i 2 §, se författningskommentaren till den paragrafen. Med andra särskilda omständigheter hänförliga till utlänningen avses samma sak som i dag (se prop. 2021/22:224 s. 133).

Upphörande av uppehålls- och arbetstillstånd

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 har avgett nöjdförklaring av ett beslut om utvisning enligt detta kapitel och åklagaren medger att beslutet får verkställas.

Första stycket gäller inte i fråga om utlännningar som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av artikel 23 eller 24 i skyddsgrundsförordningen.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om upphörande av uppehålls- och arbetstillstånd till följd av beslut om utvisning på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Enligt *första stycket* upphör en utlännings uppehålls- och arbetstillstånd att gälla när ett beslut om att utlänningen ska utvisas på grund av brott får laga kraft (*första punkten*), eller dessförinnan, när utlänningen har avgett nöjdförklaring i frågan om utvisning enligt 15 kap. 1 § och åklagaren medger att beslutet får verkställas enligt 12 kap. 8 § (*andra punkten*).

Av *andra stycket* framgår att en utlännings uppehålls- och arbetstillstånd inte upphör att gälla vid ett beslut om utvisning på grund av brott om utlänningen har beviljats uppehållstillstånd med stöd av artikel 23 eller 24 i skyddsgrundsförordningen (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). Tillstånden får i sådana fall i stället återkallas i administrativ ordning om förutsättningarna för återkallelse är uppfyllda.

Verkställighet, uppehållstillstånd och upphävande av utvisningsbeslut

15 § Bestämmelser om *verkställighet av ett beslut om utvisning på grund av brott* finns i 12 kap. Där finns också regler om *uppehållstillstånd för den som har utvisats på grund av brott och upphävande av ett sådant utvisningsbeslut*.

Paragrafen innehåller upplysning om att det finns bestämmelser om bl.a. verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott i 12 kap. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

I paragrafen görs ett tillägg som upplyser om att det i 12 kap. finns bestämmelser om verkställighet av utvisningsbeslut.

12 kap.

2 § Avvisning och utvisning av en utlänning får inte verkställas till ett land

- om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse i det landet, eller
- om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse.

En utlänning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen *allvarligt* brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningsens liv eller annars är av särskilt svår art.

Likåsa får en utlänning sändas till ett sådant land, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.

Paragrafen reglerar hinder mot avvisning och utvisning i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1 och 4.3.4.

I *andra stycket* ändras uttrycket synnerligen grovt brott till synnerligen allvarligt brott. Någon ändring i sak av uttryckets innebörd är inte avsedd, se författningskommentaren till 8 a kap. 3 §. Stycket ändras även på så sätt att uttrycket allmän ordning och säkerhet ersätts med allmän ordning eller säkerhet. Uttrycket är EU-rättsligt med den innebörd som följer av EU-rätten.

I *tredje stycket* ersätts ordet rikets (säkerhet) av Sveriges (säkerhet), utan ändring i sak.

17 § Om en annan myndighet än Migrationsverket ska verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning *ska myndigheten underrätta Migrationsverket, om*

1. myndigheten finner att den inte kan verkställa beslutet eller att den behöver ytterligare besked,

2. en utlänning 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, eller

3. en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott åberopar att han eller hon, av andra skäl än som anges i 2, på grund av bestämmelserna i detta kapitel inte kan sändas till ett visst land eller att det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs 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 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.

Paragrafen reglerar vissa fall av verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, bl.a. verkställighet av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

I *första stycket* införs en punktlista. Första och andra punkten motsvarar hittillsvarande första och andra meningarna. Någon ändring i sak är inte avsedd. I tredje punkten görs ett tillägg som innebär att Polismyndigheten, som är verkställande myndighet vid utvisning på grund av brott enligt 14 § tredje stycket 2, vid verkställighet av ett sådant utvisningsbeslut ska underrätta Migrationsverket i fler fall än tidigare. Enligt punkten ska underrättelse ske om utlänningen åberopar eller det på annat sätt kommer fram att det kan finnas hinder, utöver de som anges i andra punkten, mot att beslutet verkställs, till följd av att utlänningen inte kan sändas till ett visst land eller det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs. De verkställighetshinder som omfattas motsvarar de som anges i hittillsvarande 8 a kap. 3 §, med undantag för hinder enligt 1–3 §§ som

i stället omfattas av andra punkten. De hinder som omfattas av den förevarande punkten är därmed verkställighetshinder enligt 3 a §, hinder av humanitär natur, medicinska verkställighetshinder och praktiska verkställighetshinder, t.ex. bestående i att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen (se prop. 1988/89:86 s. 166, prop. 2021/22:224 s. 50 och rättsfallen NJA 2019 s. 47 I–III). Det innebär att om en utlänning som har utvisats på grund av brott återoppar sådana hinder eller det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder ska Polismyndigheten underrätta Migrationsverket.

Efter det att Polismyndigheten underrättat Migrationsverket ska verket i enlighet med andra stycket ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder. Prövningen av hinder mot verkställighet av ett beslut om utvisning på grund av brott sker då inom ramarna för 16 a–16 d, 19 b och 20 §§. Det innebär att om det finns hinder mot att verkställa beslutet kan Migrationsverket vidta åtgärder som leder till att utlänningen beviljas uppehållstillstånd och ytterst att utvisningsbeslutet upphävs.

20 kap.

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 reglerar straffansvar för den som vistas i Sverige i strid med ett återreseförbud på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Första stycket ändras på så sätt att straffskalorna skärps. För brott av normalgraden höjs minimistraffet från fängelseminimum till fängelse i lägst sex månader. Maximistraffet höjs från fängelse i ett år till fängelse i två år. Vad gäller ringa brott, där straffskalan tidigare endast innefattat böter, höjs maximistraffet till fängelse i högst sex månader.

De skärpta straffskalorna är inte avsedda att påverka gränsdragningen mellan brott av normalgraden och ringa brott. Liksom tidigare ska ett brott kunna anses som ringa t.ex. om 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 (jfr prop. 1979/80:96 s. 82–85). Samtidigt innebär de skärpta straffskalorna att det tillgängliga utrymmet för straffmätning ökar för både brott av normalgraden och ringa brott. Vid straffmätningen har överträdelsens varaktighet betydelse för bedömningen av gärningens allvar, där en mer långvarig vistelse ska betraktas som allvarligare än en mer kortvarig. En överträdelse som begås kort tid efter att återreseförbudet börjat löpa ska också betraktas som allvarlig vid straffmätningen. Samma sak gäller om överträdelsen avser ett permanent återreseförbud eller om personen har bedömts utgöra en fara för samhället eller Sveriges säkerhet.

Paragrafens hittillsvarande tredje stycke, som innehöll ett krav på särskild åtalprövning vid ringa brott, tas bort.

5 § Till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter 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 reglerar straffansvar för den som har en utlänning anställd som saknar rätt att vistas i Sverige eller föreskrivet arbetstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Första stycket ändras på så sätt att maximistraflet höjs från fängelse i ett år till fängelse i två år. Det tidigare kravet på att omständigheterna ska vara försvarande för att fängelsestraff ska få dömas ut tas bort. I stället införs, vid sidan av brott av normalgraden, ett ringa brott för vilket endast är föreskrivet böter.

Vid gränsdragningen mellan brott av normalgraden och ringa brott ska en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet göras. Uppsåtliga brott ska i allmänhet anses utgöra brott av normalgraden och därmed ha ett straffvärde på fängelsenivå. Att arbetsvillkoren för den anställda varit undermåliga, eller att den anställda på annat sätt befunnit sig i en särskilt utsatt situation, är ytterligare omständigheter som talar för att brottet ska bedömas som brott av normalgraden. Sådana omständigheter kan även påverka straffvärdet. Brott som begås av oaktsamhet ska i allmänhet anses som ringa och därmed föranleda ett bötesstraff. Även ett oaktsamhetsbrott kan emellertid utgöra ett brott av normalgraden, särskilt när anställningen avser en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

Det höjda maximistraflet för brott som inte är ringa innebär att det tillgängliga utrymmet för straffmätning ökar. Vid straffmätningen ska det ses särskilt allvarligt på brottslighet som varit välplanerad, omfattande, särskilt förslagen, ingått i ett arbetslivskriminellt upplägg eller haft anknytning till den organiserade brottsligheten eller andra utpräglade kriminella miljöer.

21 kap.

9 § I 8 a kap. 3 § finns bestämmelser om utvisning på grund av brott i fråga om en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Paragrafen upplyser om att det finns bestämmelser om utvisning på grund av brott i fråga om en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Paragrafen ändras som en följd av att hittillsvarande 8 a kap. 4 § får den nya beteckningen 8 a kap. 3 §.

22 kap.

5 § I 8 a kap. 3 § finns bestämmelser om utvisning på grund av brott i fråga om en utlänning som har uppehållstillstånd enligt 2 eller 3 §.

Paragrafen upplyser om att det finns bestämmelser om utvisning på grund av brott i fråga om en utlänning som har uppehållstillstånd som tribunalvittne eller nära anhörig till ett sådant vittne.

Paragrafen ändras som en följd av att hittillsvarande 8 a kap. 4 § får den nya beteckningen 8 a kap. 3 §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.
2. Den äldre lydelsen av 8 a kap. 8 § gäller fortfarande för åtal som har väckts före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Av *andra punkten* framgår att den äldre lydelsen av 8 a kap. 8 § fortfarande gäller för åtal som har väckts före ikraftträdandet. Den nya lydelsen av 8 a kap. 8 § – innehållande bl.a. åklagares plikt att yrka på utvisning – ska tillämpas i samtliga fall där åtal väcks efter ikraftträdandet, oavsett när brottsligheten har begåtts. När åtal väcks mot en utlänning efter ikraftträdandet ska åklagaren alltså yrka på utvisning om brottsligheten – oavsett när den har begåtts – är utvisningsgrundande enligt 8 a kap. 1 § 1 och 2 (utan beaktande av 8 kap. 13 § och 8 a kap. 6 § andra stycket).

Sammanfattning av betänkandet Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (SOU 2025:54)

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
 - återreseförbudet 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 i betänkandet 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. Bilaga 1

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 samhällsliga 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 sammatynd 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 utlännings meddelas flera parallella utvisningsbeslut. Om domstolen bedömer att förutsättningarna för utvisning är uppfyllda, ska den besluta om utvisning även om

utlännningen 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 välvägd 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 utlännningen, 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 utlännningen 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 utlännningen 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 förmögenhetsbrott, 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 utlännningar 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 skarpere 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.

Vid bedömningen av om utvisning ska ske ska domstolen som *skäl mot utvisning*, liksom hittills, ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige. Vid bedömningen 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 utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningen utvisades också särskilt beaktas. Även utlänningens 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 utmytna 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 återreseförbudets 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 varden 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.

Justeringarna 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 frågå 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 hans familjemedlemmar. Bestämmelsen bör dock förtydligas rent språkligt, så att det framgår vilka omständigheter som domstolen får beakta i skärpande respektivemildrande 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 iaktas 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 utlänningens 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 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.

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 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 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 minimistraffet höjs, från fängelse till fängelse i sex månader, och att maximistraffet 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 utlänningen 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 maximistraflet höjs till fängelse i sex månader.

En höjning av minimi- och maximistraflet för brott av normalgraden och en höjning av maximistraflet för ringa fall innebär en skärpt syn på samtliga brott inom brottstypen. Ett höjt maximistraflet 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 utlänningar 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 allvarligare på framför allt uppsåtliga brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen. Utredningen föreslår därför att maximistraflet 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.

Förslagets konsekvenser

Det strängare regelverk om utvisning på grund av brott som föreslås kommer sammantaget innebära en tydlig markering om att utlänningar 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 utlänningen 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 proportionalitetsbedömningen 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.

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 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.

8 a kap.

1 §³

En utlännings *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 skydds-tillsyn* som utlännings 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

En utlännings *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 utlännings har dömts till och dömer till en *strängare påföljd än böter*, och *skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot.*

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

² Senaste lydelse 2022:1015.

³ Senaste lydelse 2022:1015.

2. brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller som annars är av sådan karaktär att utläningen inte bör få stanna kvar i Sverige.

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

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.*

2 §⁴

Vid bedömningen av om en utläning ska utvisas enligt 1 § ska domstolen ta hänsyn till utläningens anknytning till Sverige. *Det ska då särskilt beaktas i vilken utsträckning som utläningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utläningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utläningen utvisades också särskilt beaktas. Även utläningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.*

Vid bedömningen av om en utläning 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 utläningens anknytning till Sverige.*

Vid bedömningen av utläningens anknytning till Sverige ska särskilt beaktas i vilken utsträckning som utläningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utläningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utläningen utvisades också särskilt beaktas. Även utläningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.

Särskilda förutsättningar för utvisning

4 §⁵***Flyktingar och vissa andra skyddsbehövande*** *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.

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.

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

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.

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.

⁵ Senaste lydelse 2022:1015.

⁶ Senaste lydelse 2022:1015.

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.

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

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

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 *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

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 återrese-

⁷ Senaste lydelse 2022:1015.

⁸ Senaste lydelse 2022:1015.

⁹ Senaste lydelse 2022:1015.

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

förbudet 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.

14 §¹⁰

Uppehållstillstånd och upphävande av utvisningsbeslut

Uppehålls- och arbetstillstånd, verkställighet och upphävande av utvisningsbeslut

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 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 avvissning 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

¹⁰ Senaste lydelse 2022:1015.

¹¹ Senaste lydelse 2020:939.

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

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 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 utlänningsen 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.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (SOU 2025:54) kommit in från Arbetsmiljöverket, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren Sverige, Brottsoffermyndigheten, Civil Rights Defenders, Delegationen för migrationsstudier, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Eslövs kommun, Förvaltningsrätten i Göteborg (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Malmö (migrationsdomstolen), Helsingborgs kommun, Hovrätten för Västra Sverige, Institutet för mänskliga rättigheter, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen), Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Lunds universitet, Malmö tingsrätt, Migrationsverket, Mora kommun, Myndigheten för delaktighet, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän (JO), Socialstyrelsen, Stockholms kommun, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet, Sundsvalls kommun, Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Södertörns tingsrätt, Umeå tingsrätt, Värmlands tingsrätt och Åklagarmyndigheten.

Följande remissinstanser har angett att de avstår från att lämna några synpunkter eller har inte svarat: Amnesty International, Asylrättscentrum, Barnombudsmannen, Falu kommun, Funktionsrätt Sverige, Jämställdhetsmyndigheten, Kiruna kommun, Kungsbacka kommun, Motala kommun, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Nynäshamns kommun, Rädda Barnen, Sandvikens kommun, SmåKom, Svenska kyrkan, Svenska Röda Korset, Sveriges Kommuner och Regioner, Tranås kommun, UNHCR:s representation för de nordiska och baltiska länderna, Unizon, Vilhelmina kommun, Vänersborgs kommun och Åmåls kommun.