



Kommittédirektiv

Skärpta regler för utvisning på grund av brott

Beslut vid regeringssammanträde den 30 april 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott och lämna förslag på hur man kan åstadkomma en skärpt reglering som innebär att det finns förutsättningar att i fler fall än i dag utvisa utlänningar som begår brott och effektivisera verkställigheten av sådana utvisningsbeslut. En viktig fråga är att skärpa utvisningsreglerna vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott och utredaren ska därför ta ställning till hur detta ska göras och om det utöver andra förslag behövs ytterligare skärpningar i detta avseende. Utredaren ska även ta ställning till hur skyddet mot av- och utvisning av den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet kan förstärkas och om det finns skäl att stärka skyddet för offer för människohandel.

Uppdraget bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Inom ramen för översynen ska utredaren bl.a.

- ta ställning till hur den nuvarande ordningen – med en s.k. straffvärdegräns som motsvarar fängelse i ett år – bör ändras,
- ta ställning till om det finns skäl att ändra kravet på att det ska finnas synnerliga skäl för att utvisa en utlänning som vistats i Sverige under en längre tid på grund av brott,

- ta ställning till hur utlänningens anknytning till det svenska samhället ska beaktas vid beslut om utvisning på grund av brott,
- ta ställning till om det bör införas en möjlighet för åklagaren att återkomma med yrkande om en ny påföljd när utvisningen har beaktats i domen men utvisningsbeslutet inte har kunnat verkställas,
- ta ställning till om bestämmelsen om återreseförbud bör ändras,
- ta ställning till om det finns ett behov av att ytterligare skärpa utvisningsreglerna i fråga om hedersrelaterad brottslighet och hatbrott, dvs. utöver de skärpningar av regelverket för utvisning på grund av brott som utredaren ska föreslå, och vid behov lämna förslag på en sådan reglering,
- lämna förslag på en reglering som innebär att frågan om utvisning alltid ska prövas vid hedersrelaterade brott och hatbrott, och
- ta ställning till om åtgärder kan vidtas för att, med bibehållen rättssäkerhet, effektivisera verkställigheten av beslut om utvisning på grund av brott.

Utredaren ska också

- ta ställning till hur skyddet mot utvisning för den som drabbats av hedersrelaterad brottslighet kan förstärkas, och
- ta ställning till om ytterligare myndighetsaktörer ska kunna ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för offer för människohandel och i så fall vilken eller vilka, samt vad som ska ligga till grund för deras bedömning.

Slutligen ska utredaren

- ta ställning till om regelverket för att neka uppehållstillstånd med anledning av brott är ändamålsenligt utformat, och
- ta ställning till om möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd med anledning av brott bör utökas.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

Behovet av en utredning

Det är av största vikt att rättsstaten kan upprätthålla tryggheten i samhället och respekten för lagarna. Kravet på laglydighet gäller lika för svenska och utländska medborgare. Stödet och förtroendet för rättsstaten och migrationspolitiken är beroende av att utlänningar som kommer till landet följer de lagar som finns och avhåller sig från kriminalitet. När en utlänning som har möjlighet att återvända till sitt hemland gör sig skyldig till allvarlig eller upprepad brottslighet i Sverige måste det finnas förutsättningar för att besluta om utvisning.

Utvisning på grund av brott kan komma i fråga för en utlänning som döms för ett brott som kan leda till fängelse. Utvisning får dock ske endast om utlänningen döms till svårare påföljd än böter 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 med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att utlänningen inte bör få stanna kvar, se 8 a kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

När en domstol överväger utvisning ska den ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Domstolen ska särskilt beakta bl.a. utlänningens levnadsomständigheter, om utlänningen har barn i Sverige, övriga familjeförhållanden samt vistelsetiden i Sverige (8 a kap. 2 §). Särskild restriktivitet gäller vid utvisning av den som är flykting eller hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller då hade varit bosatt i Sverige sedan minst fem år. Dessutom finns det ett absolut förbud mot att utvisa den som kom till Sverige före 15 års ålder och hade vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes (8 a kap. 2 och 3 §§).

I fråga om EES-medborgare och deras familjemedlemmar krävs det, förutom att förutsättningarna i 8 a kap. 1 § är uppfyllda, att utvisningen sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Utvisning av hänsyn till allmän ordning och säkerhet får endast ske bl.a. om EES-medborgarens eller familjemedlemmens beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Särskild restriktivitet gäller vid utvisning av EES-medborgare som är barn och de som vistats i Sverige under lång tid (8 a kap. 5 § och 8 kap. 12–14 §§).

Regeringen genomförde under den förra mandatperioden ett antal straffskärpningar som även inneburit ökade förutsättningar för beslut om utvisning på grund av brott. Som exempel kan nämnas lagstiftningen mot människohandel och människoexploatering. Vidare har straffen skärpts för vissa allvarliga våldsbrott såsom grov misshandel, grovt rån och grovt vapenbrott.

Den senaste större översynen av reglerna om utvisning på grund av brott gjordes år 1994, då utvisning blev möjlig i fler fall än tidigare samtidigt som skyddet för personer som vistats under viss tid i Sverige begränsades (prop. 1993/94:159). De mindre förändringar av lagstiftningen som har gjorts därefter har gått i mildrande riktning. Bland dessa kan nämnas införandet av den så kallade portalparagrafen i utlänningslagen år 1997, som innebär att särskild hänsyn ska tas till barnets bästa i ärenden som prövas enligt utlänningslagen. I syfte att principen om barnets bästa skulle få större betydelse infördes dessutom 2004 en uttrycklig skyldighet för domstolarna att, när de överväger att utvisa en utlänning på grund av brott och utlänningen har barn i Sverige, särskilt beakta barnets behov av kontakt med utlänningen (prop. 2003/04:113). Som en konsekvens 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) infördes 2006 ett starkare skydd för EES-medborgare och deras familjemedlemmar, bl.a. genom att hänsyn till allmän ordning och säkerhet tillkom som en ytterligare förutsättning för utvisning på grund av brott (prop. 2005/06:77). År 2010, vid genomförandet av 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), stärktes också skyddet mot utvisning för personer med flyktingstatus (prop. 2009/10:31).

Efter den senaste översynen av reglerna om utvisning på grund av brott har det skett en betydande samhällsutveckling. Brottsligheten har tagit sig nya mer avancerade och grova uttryck, bl.a. i form av en ökadbrottslighet inom ramen för kriminella nätverk. Huvuddelen av denna brottslighet begås av svenska medborgare. Även utländska medborgare begår dock allvarliga brott i Sverige. Enligt den senaste statistik som finns tillgänglig, se

Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport Utvisning på grund av brott 2000–2014 (kortanalys 2/2016) har utvecklingen av utvisningsbeslut varierat kraftigt under de undersökta åren. Något färre beslut fattades i början av perioden än i slutet (644), högst antal noterades 2004 (1 047). Under de av Brå undersökta åren var det i genomsnitt 734 tingsrättsdomar årligen som innefattade beslut om utvisning.

Riksdagen tillkännagav under våren 2019 för regeringen att den ställer sig bakom vad socialförsäkringsutskottet anför om att utvisning på grund av brott bör användas i fler fall än i dag (bet. 2018/19:SfU16 punkt 19, rskr. 2018/19:177). I betänkandet anför utskottet bl.a. följande: ”Utskottet har tidigare framhållit att det är viktigt att utvisningsfrågan bedöms på ett nyanserat sätt och att det finns proportion mellan brottet och de rättsverkningar som det får för den enskilde. Vikten av att reglerna präglas av grundläggande humanitära krav och rättssäkerhetsgarantier har understrukits. Av kommentarerna till utlänningslagen framgår att åklagaren alltid ska ta ställning till frågan om utvisning när en icke-svensk medborgare har begått brott som kan leda till fängelse och som förväntas ge ett svårare straff än böter. Det framgår också att om en utlänning har begått ett mycket allvarligt brott behöver det inte slås fast att det finns risk för fortsatt brottslighet för att utvisning ska vara aktuellt, utan det är då brottets svårighetsgrad som avgör om utvisning kan komma i fråga. Som en allmän riktlinje har det angetts att brottet normalt bör ha ett straffvärde av minst ett år för att kunna leda till utvisning. Detta kan emellertid göra att en viss typ av allvarlig brottslighet, exempelvis brott med hat- eller hedersmotiv, inte kommer i fråga för utvisning. Utskottet anser att utläningar som kommer för att vistas eller bo i Sverige ska följa svensk lagstiftning. Det är samtidigt viktigt att det finns en balans mellan brottets allvar och de påföljder som det ska kunna medföra. Utskottet anser att regeringen ska se över lagstiftningen och återkomma med förslag som möjliggör att utvisning av utläningar som begår brott i Sverige ska kunna ske i fler fall än vad som är fallet i dag.” (bet. 2018/19:SfU16 s. 77 f.).

Mot bakgrund av den beskrivna utvecklingen anser regeringen att det finns skäl att låta en utredare göra en översyn av reglerna om utvisning på grund av brott.

En viktig fråga som bör uppmärksammas särskilt i detta sammanhang är vad som ska gälla vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott. I punkt 42 i

januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, anförs bl.a. att reglerna om utvisning av icke svenska medborgare som döms för hedersrelaterade brott och hatbrott ska skärpas och att frågan om utvisning alltid ska prövas vid sådana brott. Det anges vidare att skyddet för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet måste stärkas så att den som drabbas inte avvisas i sådana fall.

Vidare har det i direktiven till den parlamentariskt sammansatta kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Ju2019:01) aviserats att en utredare ska se över – förutom reglerna för utvisning på grund av brott – reglerna för att neka eller återkalla uppehållstillstånd med anledning av brott samt hur dessa beslut ska kunna verkställas på ett rättssäkert och effektivt sätt (dir. 2019:32). Även dessa frågor bör omhändertas av utredningen.

Uppdraget att göra en översyn av reglerna om utvisning på grund av brott

Övergripande uppdrag

Regelverket om utvisning på grund av brott behöver ses över för att man ska kunna åstadkomma en reglering som innebär att det finns förutsättningar att i fler fall än i dag utvisa utlänningar som begår brott och effektivisera verkställigheten av sådana utvisningsbeslut.

Utredaren ska göra internationella jämförelser och särskilt beakta de andra nordiska ländernas reglering. I det sammanhanget ska utredaren också uppmärksamma hur andra EES-medlemsstater har reglerat frågan om utvisning av EES-medborgare som begår brott, och – med beaktande av bl.a. EU-rätten – bedöma om det är möjligt att skärpa de svenska reglerna i det avseendet.

En vägledande princip för utredarens arbete ska vara att utvisningsfrågan ska bedömas på ett nyanserat sätt och att det ska finnas en proportion mellan brottslighetens allvar och rättsverkningarna för enskilda. Ett beslut om utvisning är i många fall en mycket ingripande åtgärd för den berörde och dennes familj. Detta ska beaktas i utredningsarbetet. En annan grundläggande utgångspunkt ska vara att internationell rätt – inklusive om de mänskliga rättigheterna, såsom Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, internationell

flyktingrätt och humanitär rätt – ska respekteras, samt att principen om barnets bästa i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter ska beaktas.

Utredaren ska

- göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott, i syfte att åstadkomma en reglering som innebär att det finns förutsättningar att utvisa utlänningar som begår brott i fler fall än i dag, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Inom ramen för översynen ska utredaren särskilt uppmärksamma de frågor som det redogörs för nedan.

Straffvärdegränsen vid utvisning på grund av brottets allvar

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas ur Sverige om han eller hon döms för ett brott som kan leda till fängelse. Utvisning får dock ske endast om utlänningen döms till svårare påföljd än böter 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 med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att utlänningen inte bör få stanna kvar (8 a kap. 1 § utlänningslagen).

I fråga om utvisning på grund av brottets allvar anses som en allmän riktlinje gälla att brottet bör ha ett straffvärde om minst ett år för att kunna föranleda utvisning (prop. 1993/94:159 s. 13 f. och t.ex. NJA 2001 s. 464).

Den s.k. straffvärdegränsen innebär att utvisning i princip inte kommer i fråga för viss typ av brottslighet. Det gäller t.ex. många fall av misshandel av normalgraden eftersom straffvärdet för en enstaka gärning i allmänhet inte når upp till ett års fängelse. Det kan också gälla brott som grov kvinnofrids-kränkning och grov stöld, som har straffskalor som börjar på nio respektive sex månaders fängelse.

Det finns skäl att överväga hur den nuvarande ordningen kan ändras för att ge tillräcklig möjlighet för en nyanserad prövning av utvisningsfrågan.

Utredaren ska

- ta ställning till hur den nuvarande ordningen – med en s.k. straffvärdegräns som motsvarar fängelse i ett år – bör ändras.

Vistelsetid och anknytning till Sverige

När en domstol överväger utvisning ska den ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället (8 a kap. 2 § utlänningslagen). Domstolen ska särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter, om utlänningen har barn i Sverige och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningen utvisas, övriga familjeförhållanden och hur länge vistelsen i Sverige har varat. I 8 a kap. 3 § utlänningslagen finns bestämmelser om utvisning av den som har vistats länge i Sverige. Om frågan om utvisning avser en utlänning som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller då hade varit bosatt i Sverige sedan minst fem år, får utlänningen utvisas endast om det finns synnerliga skäl för det.

De nuvarande reglerna ger en utlänning ett starkt skydd mot utvisning efter en viss tid i landet, även i fall då denne gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Det kan emellertid konstateras att även om vistelsetiden i Sverige ofta påverkar anknytningen hit så förekommer det att utlänningar vistas här under lång tid utan att etablera sig i det svenska samhället. Det kan ifrågasättas i vilken utsträckning sådana personer ska ha ett starkare skydd mot utvisning än de som vistats i Sverige kortare tid men som har etablerat sig här genom t.ex. arbete eller studier. Även de övriga personliga omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om en person ska utvisas på grund av brott bör ses över för att säkerställa att det finns en rimlig balans mellan brottslighetens allvar och den rättsföljd som den ger upphov till.

Utredaren ska

- ta ställning till om det finns skäl att ändra kravet på att det ska finnas synnerliga skäl för att utvisa en utlänning som vistats i Sverige under en längre tid på grund av brott, och
- ta ställning till hur utlänningens anknytning i övrigt till det svenska samhället ska beaktas vid beslut om utvisning på grund av brott.

Utvisningsmen enligt 29 kap. 5 § brottsbalken

Utvisning på grund av brott är inte en brottspåföljd utan utgör en annan särskild rättsverkan av brott. Om en person har begått ett brott och utvisas på grund av det brottet får han eller hon således både en påföljd för brottet och ett utvisningsbeslut. För att den samlade reaktionen på brottet inte ska bli oproportionerligt sträng finns det en bestämmelse om s.k. utvisningsmen i 29 kap. 5 § första stycket 6 brottsbalken. Enligt den bestämmelsen ska rätten vid straffmätningen utöver brottets straffvärde i skälig omfattning beakta om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet utvisas ur landet. Menet kan enligt 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken även få betydelse vid påföljdsvalet.

Bestämmelsen om utvisningsmen är i linje med andra bestämmelser om s.k. sanktionskumulation (dvs. att ett brott föranleder flera sanktioner) som finns i 29 kap. 5 § brottsbalken. Det kan t.ex. handla om men till följd av avskedande eller uppsägning. Åklagaren har i fallen med avskedande eller uppsägning en möjlighet att begära undanröjande av den tidigare påföljden och yrka att ny påföljd döms ut för brottet, om det visar sig att den tilltalade till följd av brottet inte drabbades av avskedande eller uppsägning (38 kap. 2 a § brottsbalken). En motsvarande möjlighet finns inte i fallen med utvisningsmen.

Det har inte tidigare utretts hur vanligt det är att personer som fått strafflindring med anledning av utvisning på grund av brott sedan inte kan utvisas. Som framgår ovan saknas det i dag möjlighet att – såsom i fallen med avskedande eller uppsägning – ompröva påföljden i de fall domstolen beaktat utvisningen vid påföljdsbestämningen men utvisningsbeslutet av något skäl inte kan verkställas. När en utvisning i ett sådant fall inte kan verkställas kan det framstå som stötande eftersom det innebär att påföljden i sådana fall blir lindrigare än vad den annars skulle ha blivit. Det finns således skäl att överväga en ändring av den ordningen. En reglering får dock inte inskränka möjligheten för den enskilde att åberopa skyddsskäl som uppkommit under avtjänandet av fängelsestraffet.

Utredaren ska

- kartlägga förekomsten av problemet med att personer har fått strafflindring med anledning av ett beslut om utvisning på grund av brott och beslutet sedan inte har kunnat verkställas, och

- utifrån kartläggningen ta ställning till om det bör införas en möjlighet för åklagaren att återkomma med yrkande om en ny påföljd när utvisningen har beaktats i domen men utvisningsbeslutet inte har kunnat verkställas.

Återreseförbudets längd

Ett beslut om utvisning på grund av brott ska innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning (8 a kap. 8 § utlänningslagen). Enligt vad som anges i förarbetena till bestämmelsen ska ett återreseförbud normalt tidsbegränsas. Återreseförbud utan tidsbegränsning bör i allmänhet meddelas endast i samband med en dom som avser särskilt allvarlig brottslighet eller i fråga om utlänningar som tidigare har begått mycket allvarlig brottslighet. I förarbetena framhålls också att återfallsrisken och den dömdes samhällsfarlighet ska vara avgörande när tiden för återreseförbudet bestäms, och att varaktigheten av förbudet ska bestämmas så att tiden inte går ut kort efter det att den dömda frigets från verkställigheten av fängelsestraffet (prop. 1979/80:96 s. 101 och prop. 1993/94:159 s. 25).

Enligt den praxis som utvecklats bestäms längden på ett tidsbegränsat återreseförbud som regel med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde, vanligen till fem, tio eller femton år från dagen för domen. Om brottslighetens straffvärde överstiger åtta års fängelse brukar återreseförbudet som regel inte tidsbegränsas.

Den nuvarande tillämpningen innebär att även relativt allvarlig brottslighet kan leda till ett förhållandevis kort återreseförbud. Den får t.ex. till följd att brott som grov våldtäkt eller grovt rån ofta inte föranleder ett återreseförbud utan tidsbegränsning, även när utlänningen saknar anknytning till Sverige. Likaså kan återreseförbudet bli förhållandevis kort vid upprepad brottslighet, exempelvis en omfattande serie grova stölder. Det finns skäl att se över frågan om återreseförbudets längd i syfte att möjliggöra en nyanserad bedömning.

Utredaren ska

- ta ställning till om bestämmelsen om återreseförbud bör ändras.

Utvisning av utlänningar som begår hedersrelaterade brott eller hatbrott

Att samhället reagerar kraftfullt mot alla former av hedersförtryck och hatbrott är av största vikt. Detta lyfts uttryckligen fram i januariavtalet, där det bl.a. anges att reglerna om utvisning av icke-svenska medborgare som döms för hedersrelaterade brott och hatbrott ska skärpas och att frågan om utvisning alltid ska prövas vid sådana brott.

Begreppet hatbrott är inte definierat i lag. Med hatbrott brukar dock avses brotten hets mot folkgrupp, olaga diskriminering samt andra brott där ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet. Hatbrott kan alltså vara allt från rasistiskt klotter till mord med hatbrottsmotiv.

Det är inte heller definierat i lag vad som avses med hedersrelaterade brott, men i propositionen Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (prop. 2019/20:131) anges bl.a. att med hedersrelaterat våld och förtryck avses att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. De patriarkala föreställningarna tar sig uttryck i kontroll av flickor och kvinnor som sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbildning, arbete, äktenskap och äktenskapsskillnad. I sin mest extrema form kan hedersnormerna leda till allvarlig brottslighet som hot om våld och våld, inklusive dödligt sådant.

I propositionen föreslås bl.a. införandet av en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv. Redan i dag kan förvisso det förhållandet att ett brott har begåtts med hedersmotiv beaktas inom ramen för domstolarnas straffvärdebedömning. Regeringen bedömer dock, i likhet med utredningen och flera remissinstanser, att det finns anledning att ytterligare tydliggöra och markera att brott med hedersmotiv ofta bör åsättas ett högre straffvärde än annan likartad brottslighet som inte är hedersrelaterad. Den särskilda straffskärpningsgrunden innebär att det vid bedömningen av straffvärdet ska ses som en försvårande omständighet om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande

grupps heder. Vidare föreslås ett nytt brott, barnäktenskapsbrott, som kan ge fängelse i högst fyra år. Genom det nya brottet blir det straffbart att förmå eller tillåta ett barn att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Till skillnad från brottet äktenskapstvång krävs inte att det har använts något olaga tvång eller utnyttjande av offrets utsatta situation om brottet begåtts mot ett barn. Det föreslås även ett utreseförbud som ska skydda barn från att föras utomlands i syfte att ingå barnäktenskap eller att könsstympas. Det ska vara straffbart att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud.

Den 18 juli 2019 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera och ta ställning till om det bör införas en särskild straffbestämmelse, med en egen brottsbeteckning, som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck (dir. 2019:43). Uppdraget ska redovisas av Hedersbrottsutredningen senast den 30 september 2020.

I syfte att markera att samhället ser allvarligt på hedersrelaterade brott och hatbrott ska utredarens samlade förslag i enligt uppdraget i dessa direktiv innebära en skärpning av utvisningsreglerna för denna typ av gärningar. Därför finns det skäl att överväga om den generella skärpning av utvisningsreglerna som utredaren ska föreslå är tillräcklig eller om det finns ett behov av att därutöver ytterligare skärpa utvisningsreglerna i detta avseende.

Utredaren bör också få i uppdrag att lämna förslag på en reglering som innebär att frågan om utvisning alltid ska prövas i mål som handlar om hedersrelaterade brott och hatbrott. Eftersom det i dag inte finns någon motsvarande reglering för andra typer av brott eller gärningsmotiv bör det dock beaktas att en sådan ändring kan komma att påverka regelverkets nuvarande systematik och medföra behov av följdändringar. En svårighet när det gäller att avgränsa tillämpningsområdet för sådana regler ligger också i att denna typ av brottslighet kan avse brott av vitt skilda slag. Brottsligheten kan dessutom omfatta gärningar som ligger långt under den nuvarande straffvärdegränsen vid utvisning på grund av brott.

Utredaren ska

- ta ställning till om det finns ett behov av att ytterligare skärpa utvisningsreglerna i fråga om hedersrelaterad brottslighet och hatbrott,

dvs. utöver de skärpningar av regelverket för utvisning på grund av brott som utredaren ska föreslå, och vid behov lämna förslag på en sådan reglering, och

- lämna förslag på en reglering som innebär att frågan om utvisning alltid ska prövas vid hedersrelaterade brott och hatbrott.

Rättssäker och effektiv verkställighet vid utvisning på grund av brott

När en domstol har beslutat om utvisning på grund av brott avtjänas som regel straffet inom kriminalvården och utvisningsbeslutet verkställs därefter av Polismyndigheten och Kriminalvårdens nationella transportenhet. Om utvisningsbeslutet inte kan verkställas omedelbart efter avtjänat straff finns möjlighet att ta personen i förvar om det krävs för att förbereda eller genomföra verkställigheten av utvisningsbeslutet och det finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (10 kap. 1 § utlänningslagen).

Av både humanitära skäl och kostnadsskäl finns anledning att påskynda verkställighetsprocessen så att verkställighet av avlägsnandebeslut i så hög utsträckning som möjligt och med bibehållen rättssäkerhet kan ske i omedelbar anslutning till att personen har avtjänat sitt straff. Det bör undersökas om samarbetet mellan berörda myndigheter kan förbättras i detta avseende eller om det finns skäl att vidta andra åtgärder för att underlätta ett effektivt verkställande av utvisningsbeslut på grund av brott.

Utredaren ska

- ta ställning till om åtgärder kan vidtas för att, med bibehållen rättssäkerhet, effektivisera verkställigheten av beslut om utvisning på grund av brott, och i så fall lämna förslag på sådana åtgärder.

Uppdraget att stärka skyddet mot utvisning av brottsoffer

Stärkt skydd mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet

Skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet kan förstärkas på olika sätt. Till exempel kan reglerna för fortsatt uppehållstillstånd vid s.k. brustna anknytningar ses över. Nuvarande ordning innebär, enligt 5 kap. 16 § utlänningslagen, att en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får beviljas

ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består. Av samma paragraf följer att om förhållandet har upphört får uppehållstillstånd ändå ges bl.a. om förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

Enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige gäller särskilda regler i vissa fall under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021.

Det bör övervägas om den nuvarande skyddsregeln vid brutna anknytningar i tillräcklig utsträckning täcker de situationer där anhöriga drabbas av hedersrelaterad brottslighet. Det bör i sammanhanget också övervägas om andra åtgärder behövs så att den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet inte utvisas.

Utredaren ska

- ta ställning till hur skyddet mot utvisning av den som drabbats av hedersrelaterad brottslighet kan förstärkas, så att den som drabbas inte utvisas i sådana fall, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Ansökan om uppehållstillstånd för betänketid för offer för människohandel

Av 5 kap. 15 § första stycket utlänningslagen framgår bland annat att på ansökan av förundersökningsledaren ska att tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader ges till en utlänning som vistas här, om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras.

Ett tillfälligt uppehållstillstånd om 30 dagar kan ges ett utländskt brottsoffer eller vittne som vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med brottsutredande myndigheter. (5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen). En förutsättning för att betänketid ska kunna ges är bl.a. att det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras. En ansökan om betänketid ska göras hos Migrationsverket av en förundersökningsledare.

Bestämmelsen om betänketid infördes vid genomförandet av direktivet om offer för människohandel (rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna) efter förslag i propositionen om genomförande av EG-direktivet om offer för människohandel (prop. 2006/07:53 s. 29). En bestämmelse om betänketid för offer för människohandel finns även i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197) (jfr prop. 2009/10:152 s. 40).

Europarådets expertgrupp GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings), som granskar genomförandet av konventionen, har rekommenderat Sverige att bl.a. vidta åtgärder så att betänketiden inte är beroende av samarbete med brottsutredande myndigheter.

Regeringen bedömer att Sverige uppfyller kraven på betänketid i direktivet och konventionen. Förebyggande och bekämpande av människohandel är dock sedan länge en högt prioriterad fråga för Sverige. Det är angeläget att offer för människohandel här i landet erbjuds nödvändigt stöd för att kunna återhämta sig och återgå till ett normalt liv. En återhämtningsperiod kan också vara nödvändig för att offer för människohandel ska kunna och vilja delta i förundersökning och rättegång.

Det bör mot denna bakgrund analyseras om det finns skäl att stärka skyddet för offer för människohandel när det gäller möjligheten till betänketid. Det behövs en bedömning av om ordningen att endast förundersökningsledare kan ansöka om betänketid i praktiken innebär en begränsning eftersom en person som behöver tid för att kunna ta ställning till om denne vill samarbeta med brottsutredande myndigheter måste ha kontakt med dessa för att få betänketid.

Eftersom betänketiden endast är avsedd för brottsoffer är det nödvändigt att också analysera risker med att ha en annan ordning än att enbart förundersökningsledare ansöker om betänketid. Om utredaren bedömer att det finns behov bör utredaren föreslå om någon ytterligare myndighetsaktör bör kunna ansöka om betänketid och vad som ska ligga till grund för deras bedömning av om en ansökan bör göras eller inte.

Utredaren ska

- ta ställning till om ytterligare myndighetsaktörer ska kunna ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för offer för människohandel och i så fall vilken eller vilka, samt vad som ska ligga till grund för deras bedömning, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att se över reglerna om att neka och återkalla uppehållstillstånd med anledning av brott

En översyn av reglerna för att neka uppehållstillstånd med anledning av brott

I direktiven till den parlamentariskt sammansatta kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken anges att en särskild utredare ska se över reglerna för att neka uppehållstillstånd med anledning av brott.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd ska det, som regel, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet (5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen). I förarbetena till bestämmelsen anges bl.a. att för att neka uppehållstillstånd på denna grund förutsätts av rättssäkerhetsskäl att det finns en lagakraftvunnen dom som avser ett fängelsestraff av inte allt för kort varaktighet. Vid bedömningen ska hänsyn tas till straffets längd och gärningens art. När det finns uppgifter om brottslighet i ett annat land måste hänsyn också tas till att straffmätningen för samma brott kan skilja sig högst avsevärt mellan olika länder. Bedömningen bör då göras med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige (prop. 2004/05:170 s. 202).

Som en följd av bl.a. EU-rätten och internationella konventioner har det, för vissa typer av uppehållstillstånd, införts särskilda regler för att neka tillstånd i de fall sökanden begått brott. Det gäller t.e.x. för uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, vidarebosättning eller anknytning till en person som är bosatt i landet samt för s.k. EU-blåkort, ICT-tillstånd och tillstånd för säsonganställning.

Det är viktigt att det finns förutsättningar att avslå en ansökan om uppehållstillstånd i de fall sökanden har gjort sig skyldig till sådan brottslighet att han eller hon inte bör få bosätta sig i Sverige. Det finns skäl att göra en kartläggning av de nuvarande möjligheterna att neka ett tillstånd på

grund av sökandens brottslighet och utifrån kartläggningen bedöma om det – med beaktande av EU-rätten och internationell rätt – finns skäl att ändra på regelverket. Utöver de rättsliga förutsättningarna för att neka uppehållstillstånd kan det också handla om t.ex. förbättrade möjligheter för myndigheterna att kontrollera om det finns grund att neka uppehållstillstånd på grund av brottslighet begången i andra länder.

Utredaren ska

- göra en översyn av hur bestämmelserna om att neka uppehållstillstånd med anledning av brott tillämpas i dag och utifrån denna ta ställning till om regelverket är ändamålsenligt utformat, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

En översyn av reglerna om att återkalla uppehållstillstånd med anledning av brott

I direktiven till den parlamentariskt sammansatta kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken anges att en särskild utredare ska se över reglerna för att återkalla uppehållstillstånd med anledning av brott.

Frågan om utvisning av en utlänning som döms för brott i Sverige handläggs inom ramen för brottmålsprocessen. Ett sådant beslut om utvisning innebär att de eventuella uppehålls- och arbetstillstånd som tidigare beviljats utlänningen förfaller. Något särskilt beslut om återkallelse av uppehållstillstånd behövs alltså inte i dessa fall. Det kan dock finnas tillfällen när en utlänning, som har beviljats ett uppehållstillstånd i Sverige, har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet som inte har hanterats inom ramen för en svensk brottmålsprocess. Det kan t.ex. handla om en utlänning som döms för allvarlig brottslighet i ett annat land. För att utlänningen i en sådan situation inte längre ska ha rätt att vistas i Sverige krävs att uppehållstillståndet återkallas.

De allmänna bestämmelserna om återkallelse av ett uppehållstillstånd finns i 7 kap. utlänningslagen. Ett uppehållstillstånd får exempelvis återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet, eller om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige. Uppehållstillstånd får också återkallas för en utlänning som har registrerats i det s.k. SIS-registret av en annan stat, om

det finns tillräckliga skäl för återkallelse. Det finns också, under vissa omständigheter, möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd om ett beslut om av- eller utvisning har meddelats i en EU-stat eller i Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein.

I betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16) föreslås att uppehållstillstånd ska kunna återkallas under vissa förutsättningar vid företagsspioneri i Sverige eller i något annat nordiskt land, om det finns anledning att anta att den verksamheten utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning (statstyrt företagsspioneri). Det föreslås även att ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas för en utlänning, om det kan antas att han eller hon kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Det ska gälla oavsett i vilket land verksamheten bedrivs.

Det är viktigt att det finns tillräckliga förutsättningar för att återkalla ett uppehållstillstånd i de situationer där utlänningens brottslighet tagit sig sådana uttryck att utlänningen inte bör få stanna kvar. Det nuvarande regelverket ger också vissa möjligheter att återkalla uppehållstillstånd med anledning av brott. Det finns dock skäl att låta utredaren göra en kartläggning av förutsättningarna för att återkalla ett uppehållstillstånd med anledning av brott, t.ex. brott begångna i andra länder, och utifrån den kartläggningen bedöma om det finns anledning att utöka de nuvarande möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd.

Utredaren ska

- göra en översyn av förutsättningarna för att återkalla ett uppehållstillstånd med anledning av brott och utifrån denna ta ställning till om möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på denna grund bör utökas, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska beskriva de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs samt

beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Utredaren ska beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder ur ett jämställdhetsperspektiv. Utredaren ska också ha ett barnrätts- och ungdomsperspektiv i analysen. Där så är möjligt ska barns egna erfarenheter beaktas. Även den utsatthet som finns vad gäller hbtq-personer och personer med funktionsnedsättning ska beaktas. Vidare ska all statistik som utredaren redovisar vara köns- och åldersuppdelad.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning det bedöms lämpligt, och inhämta information från andra länder. Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Särskilt bör utredaren uppmärksamma propositionen Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (prop. 2019/20:131) samt arbetet i Hedersbrottsutredningen och i Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

(Justitiedepartementet)