

Kommittédirektiv

Skärpt regelverk om utvisning på grund av brott

Beslut vid regeringssammanträde den 2 maj 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regelverket om utvisning på grund av brott och andra närliggande frågor i syfte att skapa en skärpt reglering som möjliggör betydligt fler utvisningar av utlänningar som begår brott.

Utredaren ska bl.a.

- göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott och analysera och föreslå hur regelverket kan skärpas så att det på ett mycket tydligare sätt markerar och innebär att utlänningar som begår brott riskerar utvisning,
- analysera och föreslå hur åklagare kan ges en skyldighet att yrka på utvisning när utlänningar är åtalade för brott som är utvisningsgrundande,
- analysera och föreslå hur straffskalan för brottet vistelse i strid med återreseförbud av normalgraden kan skärpas med utgångspunkten att minimistraffet ska vara fängelse i sex månader, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2025.

Uppdraget att utöka möjligheterna till utvisning på grund av brott

Några av statens viktigaste uppgifter är att upprätthålla tryggheten i samhället och respekten för lagarna. Kravet på laglydighet gäller lika för svenska medborgare och utlänningar. Endast svenska medborgare har dock en ovillkorlig rätt att vistas i landet. Allmänhetens stöd och förtroende för rättsskipningen och migrationspolitiken är beroende av att utlänningar som befinner sig i Sverige följer de lagar som finns. När en utlänning döms för brott måste det finnas goda möjligheter att besluta om utvisning.

Bestämmelser om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. utlänningslagen (2005:716). En utlänning får bl.a. utvisas om han eller hon döms för brott till en strängare påföljd än böter och det antingen finns en återfallsrisk eller brottet är av visst allvar. Hänsyn behöver även tas till utlännings anknnytning till Sverige och till om det finns verkställighetshinder. Vissa ytterligare krav gäller för t.ex. flyktingar, EES-medborgare och varaktigt bosatta. Ett beslut om utvisning på grund av brott ska förenas med ett förbud om att återvända till Sverige på viss tid eller utan tidsbegränsning (återreseförbud).

En större översyn av regelverket om utvisning på grund av brott gjordes åren 2020–2022 och reglerna skärptes genom lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2022. Ändringarna innebär bl.a. att utvisning på grund av brottets allvar kan ske vid lägre straffvärden än tidigare, och det ställs högre krav på en utlännings etablering i det svenska samhället för att han eller hon inte ska bli utvisad. Kravet på synnerliga skäl för utvisning när utlännen vistats viss längre tid i Sverige och det absoluta förbudet mot att i vissa fall utvisa den som kom till Sverige som ung har tagits bort. Utvisningsmen som strafflindrande omständighet har också avskaffats och återreseförbuden har blivit längre.

Det finns emellertid skäl att göra en ny översyn över regelverket om utvisning på grund av brott. Större hänsyn behöver tas till att brottsligheten har förändrats över tid. Allvarlig våldsbrottslighet, framför allt genom skjutningar och sprängningar inom den kriminella miljön, är ett växande och mycket stort problem. Även andra allvarliga brott är vanligt förekommande i de kriminella miljöerna och driver brottsutvecklingen, däribland ekonomisk brottslighet och narkotikabrott. Det är angeläget att det finns bättre möjligheter för utvisning vid sådan brottslighet men även när brott begås i andra sammanhang. Antalet domslut med beslut om utvisning för

utlänningar i relation till antalet domslut totalt mot utlänningar ligger dock på en anmärkningsvärt låg nivå, i snitt 4,4 procent för åren 2015–2019 (enligt statistik som Utredningen om utvisning på grund av brott redogör för i sitt betänkande, se SOU 2021:61 s. 171–182). Det regelverk som trädde i kraft 2022 har ännu inte utvärderats. Enligt utredningens grova uppskattning förväntades visserligen de föreslagna skärpningarna av regelverket medföra en ökning av antalet utvisade med 30 procent. Men även om ökningen av antalet utvisade på grund av reformen skulle visa sig ligga på högre nivåer än så är detta inte tillräckligt, sett till att det är en ökning från en låg nivå. För att regelverket om utvisning på grund av brott bättre ska anpassas till nuvarande förhållanden, möjliggöra fler brottsutvisningar och stävja brottsutvecklingen behöver det skärpas ytterligare. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att den som återfaller i brott lättare ska kunna utvisas (bet. 2021/22:SfU28 punkt 7, rskr. 2021/22:387).

Det svenska regelverket om utvisning på grund av brott bör på ett mycket tydligare sätt markera och innebära att utlänningar som begår brott riskerar utvisning. Utredaren ska beakta proportionalitet och andra allmänna krav på rättssäkerhet när förslagen tas fram. Förslagen ska även vara förenliga med EU-rätten och andra internationella åtaganden, t.ex. den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Bestämmelserna ska vara ändamålsenliga och effektiva.

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

Utredaren ska därför

- kartlägga vilket genomslag de skärpningar av regelverket om utvisning på grund av brott, som trädde i kraft den 1 augusti 2022, har fått i domstolarnas praxis,
- göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott och analysera och föreslå hur regelverket kan skärpas i syfte att möjliggöra betydligt fler beslut om utvisning på grund av brott, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Brott ska vara utvisningsgrundande i högre utsträckning

Som grundläggande förutsättning för utvisning krävs att en utlänning döms till en strängare påföljd än böter. Utvisning kan också ske om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn och dömer till en annan påföljd. Dessutom krävs att minst en av två förutsättningar är uppfyllda. Den första förutsättningen tar sikte på risken för återfall i brott. Utvisning på grund av återfallsrisk kan ske om gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet i här i landet. Den andra förutsättningen tar sikte på brottets allvar och innebär att utvisning får ske när brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller brottet annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige (8 a kap. 1 § utlänningslagen).

Även om bestämmelsen om utvisning på grund av återfallsrisk ger möjlighet till en allsidig bedömning av en sådan risk (jfr prop. 2021/22:224 s. 32 och 33) och straffvärdegränsen nyligen sänktes anser regeringen att det behöver utredas hur brott kan vara utvisningsgrundande i högre utsträckning än i dag. Oavsett hur regleringen utformas ska effekten av den vara att utvisning lättare kan ske vid risk för återfall, även om straffvärdet inte ensamt talar för utvisning, och att brott blir utvisningsgrundande vid påtagligt lägre straffvärden än i dag.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur regelverket kan skärpas så att brott är utvisningsgrundande i betydligt högre utsträckning än i dag.

Det ska inte tas mer hänsyn till en utlännings anknytning än vad som krävs enligt internationella åtaganden

Vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas ska en avvägning göras mellan skälen som talar för utvisning och skälen som talar mot utvisning. Domstolen ska vid avvägningen ta hänsyn till utlännings anknytning till Sverige. Vid avvägningen ska särskilt beaktas i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället, om utlänningen har barn i Sverige och utlännings familjeförhållanden i övrigt (8 a kap. 2 § utlänningslagen). Vid bedömningen av utlännings etablering ska hänsyn tas till bl.a. sysselsättning, boendeförhållanden, vistelsetid i landet och i vilken mån utlänningen behärskar det svenska språket. Hänsyn ska också

tas till vid vilken ålder utlänningen kom till Sverige och om utlänningen är ett barn (se prop. 2021/22:224 s. 53–57 och 124–127). En bedömning av barnets bästa ska i första hand beaktas om ett barn berörs av beslutet om utvisning (jfr även barnkonventionen). Bestämmelserna i 2 § är ett uttryck för proportionalitetsprincipen. Att utvisningen ska vara proportionerlig följer även av Europakonventionen. Det är dock viktigt att inte mer hänsyn tas till en utlännings anknytning vid avvägningen än vad som krävs med anledning av internationella åtaganden.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur bestämmelserna om avvägningen mellan skälen för och emot utvisning bör vara utformade så att inte mer hänsyn tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt internationella åtaganden.

Utlänningar som kom till Sverige som barn bör i högre utsträckning kunna utvisas

En utlänning som kom till Sverige innan han eller hon hade fyllt 15 år och som har vistats i landet sedan minst fem år när åtal väcks, får utvisas endast om brottsligheten är av ett visst allvar eller om utlänningen har återfallit i brott på ett sådant sätt att han eller hon inte bör få stanna kvar i Sverige (se 8 a kap. 5 § utlänningslagen). Bestämmelserna tillkom 2022 och ersatte ett tidigare förbud mot utvisning av denna personkategori. Det kan dock ifrågasättas varför särskilt kvalificerade krav ska gälla på grund av utlänningens ålder vid ankomsten till Sverige och vistelsetid, särskilt som domstolen ändå ska ta hänsyn till sådana omständigheter och till anknytning till Sverige i övrigt enligt andra bestämmelser (se 8 a kap. 2 §). En allsidig bedömning av skälen för och mot utvisning är att förorda även för de som kom till Sverige innan de fyllt 15 år.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur de särskilda kraven för utvisning av utlänningar som kom till Sverige innan de fyllt 15 år kan tas bort.

Återreseförbuden bör bli längre och återreseförbuden utan tidsbegränsning fler

När en domstol beslutar om utvisning ska beslutet förenas med ett återreseförbud (8 a kap. 10 § utlänningslagen). Återreseförbudets längd ska bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. Längden på förbudet ska normalt bestämmas till fem år om straffvärdet motsvarar fängelse i mindre än ett år, och till tio år om straffvärdet motsvarar fängelse i ett år eller mer men inte två år. Om straffvärdet motsvarar två år eller mer ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas. Återreseförbudets längd får dock bestämmas på annat sätt om det finns skäl för det med hänsyn till brottslighetens karaktär, återfallsrisk eller till andra omständigheter som är hänförliga till utlännningen (8 a kap. 11 §). Bestämmelserna om återreseförbud skärptes år 2022. Skärpningarna är dock inte tillräckliga. Återreseförbuden bör vara längre och återreseförbud utan tidsbegränsning bör kunna bestämmas i fler fall än i dag, i den utsträckning det bedöms möjligt.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur bestämmelserna om återreseförbudens längd kan skärpas så att återreseförbuden blir längre, och att återreseförbud utan tidsbegränsning – i så stor utsträckning det är möjligt – meddelas i fler fall än i dag.

Verkställighetshinder bör inte beaktas vid prövning av utvisning

När en fråga om utvisning prövas ska hänsyn tas till om utlännningen på grund av bestämmelserna i 12 kap. utlänningslagen inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs, s.k. verkställighetshinder (8 a kap. 3 § utlänningslagen). Domstolen ska alltså bedöma om ett beslut om utvisning kommer att kunna verkställas när den dömde friges och avstå från att besluta om utvisning om så inte är fallet. Det kan dock ofta vara svårt att, vid tidpunkten för domstolens prövning, överblicka om ett verkställighetshinder kan föreligga när straffet har avtjänats. Att verkställighetshinder beaktas redan vid prövningen av utvisningsfrågan kan följaktligen leda till att domstolen avstår från att besluta om utvisning där det senare visar sig att en utvisning skulle ha varit genomförbar (jfr NJA 2019 s. 47 I–III). Detta talar för att verkställighetshinder inte bör beaktas vid prövningen av om en utlänning ska utvisas. En prövning av verkställighetshinder ska också göras i samband med

verkställighet av utvisningsbeslutet. Det är därför tillräckligt och mer ändamålsenligt att prövningen av verkställighetshinder bara görs då.

En utlänning är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande t.ex. om utlänningen har gjort sig skyldig till ett grovt brott (4 kap. 2 c § utlänningslagen). En redan beviljad statusförklaring ska återkallas i sådana fall (4 kap. 5 c §). Mindre allvarliga brott kan dock inte medföra att en statusförklaring återkallas. Bestämmelserna bygger på EU-rätten. Eftersom det inte finns några särskilda krav för utvisning av en utlänning som är alternativt skyddsbehövande (jfr kraven som gäller för flyktingar i 8 a kap. 4 §) kan ett utvisningsbeslut meddelas trots att statusen inte kan återkallas. I många fall meddelas dock inget utvisningsbeslut för sådana utlänningar på grund av verkställighetshinder. Om prövningen av verkställighetshinder inte längre görs i samband med utvisningsprövningen kan det tänkas resultera i fler utvisningsbeslut där utlänningens skyddsstatus ändå inte kan återkallas. Det är inte ändamålsenligt eftersom en sådan utlänning då har rätt till ett uppehållstillstånd på grund av statusen, oaktat utvisningen. Som en följd av uppdraget om att föreslå en ordning där hänsyn inte tas till verkställighetshinder bör det därför analyseras om det krävs särskilda bestämmelser om utvisning av alternativt skyddsbehövande.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur regelverket kan ändras så att domstolarna vid prövningen av utvisningsfrågan inte tar hänsyn till hinder mot verkställighet, och
- ta ställning till om, och i så fall hur, särskilda bestämmelser om utvisning av utlänningar som har status som alternativt skyddsbehövande ska införas.

Uppdraget om att ett utvisningsyrkande ska framställas när en utlänning åtalas för brott

Normalt sett är det åklagaren som styr om utvisningsfrågan ska prövas av domstolen. Åklagaren har dock ingen skyldighet att yrka på utvisning, utan får göra det utifrån en bedömning av förutsättningarna för utvisning i det enskilda fallet. Det kan konstateras att under åren 2015–2019 har utvisningsyrkanden endast framställts i en mindre andel av brottmålen där utlänningar är åtalade (se statistik som Utredningen om utvisning på grund av brott redogör för i sitt betänkande, SOU 2021:61 s. 171–181). Utvisningsfrågan

bör vara uppe till prövning när en utlänning är åtalad för brott. Det är därför viktigt att frågan alltid aktualiseras när en utlänning är åtalad för brottslighet som är utvisningsgrundande.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur åklagare kan ges en skyldighet att yrka på utvisning när utlänningar är åtalade för brott som är utvisningsgrundande, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att se över hanteringen av befintliga uppehålls- och arbetstillstånd vid utvisning på grund av brott

Vid ett beslut om utvisning på grund av brott förfaller eventuella tidigare beviljade uppehålls- och arbetstillstånd. Detta är dock inte reglerat i utlänningslagen och det fattas inte något beslut om återkallelse av tillståndet i samband med ett beslut om utvisning på grund av brott. Konsekvenserna av ett beslut om utvisning på grund av brott behöver vara tydliga, inte minst för den enskilde. Det bör därför införas en bestämmelse om att ett uppehålls- och arbetstillstånd som utlänningen har, upphör att gälla vid ett beslut om utvisning på grund av brott.

Utredaren ska därför

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

Uppdraget att skärpa straffet för vistelse i strid med återreseförbud

Ett brotts straffskala ger uttryck för lagstiftarens syn på brottstypens allvar och förhållande till andra brottstyper. Grundläggande för straffskalornas utformning är principerna om proportionalitet och ekvivalens. Principerna innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindriga brott och att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt.

En utlänning som uppsåtligen uppehåller sig i Sverige fastän han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning på grund av brott inte har rätt att återvända hit döms till fängelse i högst ett år. Om brottet är ringa är straffet

böter. Åtal får i ringa fall väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt (20 kap. 2 § utlänningslagen).

För att upprätthålla tryggheten i samhället och allmänhetens förtroende för migrationspolitiken är det centralt att utlänningar som utvisas på grund av brott inte återvänder till Sverige i strid med ett återreseförbud. Att återvända till landet i strid med ett sådant förbud är enligt regeringens mening ett allvarigare brott än vad straffskalan ger uttryck för. Enligt praxis föranleder vistelse i strid med ett återreseförbud normalt ett kortare fängelsestraff, ofta motsvarande en månads fängelse. Detta är enligt regeringens mening inte tillräckligt ingripande och signalerar inte med vilket allvar regeringen ser på en sådan lagöverträdelse. En närmare översyn av straffskalan, som såvitt avser brott av normalgraden är oförändrad sedan 1954 års utlänningslag (66 §), har dessutom inte skett på en längre tid. Straffskalan för brott av normalgraden bör därför skärpas, som utgångspunkt så att minimistraffet är sex månaders fängelse. Straffskalan för ringa brott behöver också ses över i skärpande syfte så att den bättre speglar brottets allvar och så att straffskalorna uppfyller kraven på proportionalitet och ekvivalens.

Bestämmelsen om särskild åtalsprövning för ringa brott infördes i samband med tillkomsten av 1980 års utlänningslag. Den motiverades med att större hänsyn behövde tas till humanitära och sociala aspekter som då var aktuella (prop. 1979/80:96 s. 82–85). Det behöver utredas i vilken utsträckning det fortfarande finns behov av bestämmelsen. En särskild åtalsprövning kan också ifrågasättas med hänsyn till en skärpt syn på brottsligheten och uppdraget att skärpa straffskalorna. Det behöver därför analyseras om bestämmelsen bör tas bort.

I 20 kap. utlänningslagen finns fler straffbestämmelser, bl.a. om andra fall av olovlig vistelse (1 §), otillåten passering av gräns (4 §) och om att ha en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige anställd (5 §). Om det är nödvändigt för att säkerställa att straffsystemet uppfyller kraven på proportionalitet och ekvivalens är utredaren fri att föreslå ändringar i straffskalorna för andra brott i 20 kap. utlänningslagen.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur straffskalan för brottet vistelse i strid med återreseförbud av normalgraden kan skärpas med utgångspunkten att minimistraffet ska vara fängelse i sex månader,

- analysera och föreslå hur straffskalan för brottet vistelse i strid med återreseförbud, ringa brott, kan skärpas,
- ta ställning till om bestämmelsen om särskild åtalsprövning bör tas bort,
- ta ställning till om straffskalorna för andra brott i 20 kap. utlänningslagen behöver ändras, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar för sina förslag. Utredaren ska genomgående ha ett barnrättsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn, i enlighet med bl.a. barnkonventionen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning det behövs.

Utredaren ska också hålla sig informerad om, och beakta, relevant arbete inom Regeringskansliet, andra myndigheter, utredningsväsendet och EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2025.

(Justitiedepartementet)