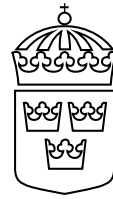


Regeringens proposition

2021/22:224



Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk

Prop.
2021/22:224

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 april 2022

Magdalena Andersson

Anders Ygeman
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det bör vara möjligt att i fler fall än i dag utvisa utlänningar som begår brott. Regeringen föreslår därför ändringar i utlänningslagen och brottsbalken som syftar till att skärpa reglerna om utvisning på grund av brott. Ändringarna innebär bl.a. att

- utvisning på grund av brottets allvar ska kunna ske vid lägre straffvärden än i dag,
- det ställs högre krav på utlänningens etablering i det svenska samhället för att han eller hon inte ska bli utvisad,
- kravet på synnerliga skäl för utvisning när utlänningen vistats länge i Sverige tas bort,
- förbudet mot att i vissa fall utvisa den som kom till Sverige som ung tas bort och ersätts med kvalificerade krav för utvisning,
- domstolen inte längre ska beakta det men som utlänningen förorsakas genom utvisningen vid straffmätningen och val av påföljd, och
- återreseförbuden blir längre och börjar löpa vid dagen för utresa.

Därutöver föreslås i propositionen bl.a.

- ökade möjligheter att neka uppehållstillstånd för en utlänning som begått brott, och
- ett stärkt skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd för den som utsatts för våld eller allvarliga kränkningar i en nära relation.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2022.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	18
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister.....	19
3	Ärendet och dess beredning	20
4	Nuvarande regler om utvisning på grund av brott.....	21
5	Behovet av ändrade regler om utvisning på grund av brott	26
6	Skärpta regler om utvisning på grund av brott.....	27
6.1	Bestämmelserna struktureras om och blir mer överskådliga	27
6.2	De grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott	30
6.2.1	Vissa huvuddrag i den nuvarande regleringen behålls	30
6.2.2	Återfallsrisken bör bedömas på samma sätt som i dag.....	32
6.2.3	Sänkt straffvärdegräns och utvisning på grund av brottets karaktär.....	33
6.3	Anknytning och vistelsetid.....	38
6.3.1	Domstolen ska särskilt beakta utlänningsens etablering i det svenska samhället.....	38
6.3.2	Kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som vistats länge i Sverige tas bort.....	46
6.4	Beaktande av verkställighetshinder	49
6.5	Utvisning av personer som tillhör vissa personkategorier	51
6.5.1	Flyktingar	51
6.5.2	Utlänningar som kom till Sverige som unga	53
6.5.3	EES-medborgare och vissa andra utlänningar.....	58
6.5.4	Varaktigt bosatta.....	62
6.6	Återreseförbud.....	64
6.6.1	Längre återreseförbud.....	64
6.6.2	Återreseförbud ska räknas från dagen för utresa	70
6.7	Bestämmelsen om utvisningsmen tas bort	74
6.8	Utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott	79
6.8.1	Hedersrelaterad brottslighet.....	79
6.8.2	Hatbrott.....	80

6.8.3	Bör domstolarna vara skyldiga att pröva frågan om utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott?.....	81
7	Ändrade regler om att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott.....	85
7.1	Ökade möjligheter att neka uppehållstillstånd för en utlänning som begått brott.....	85
7.2	En skärpning av bestämmelserna om att återkalla uppehållstillstånd.....	88
8	Upphållstillstånd för betänketid	92
9	En översyn av skyddet mot utvisning för vissa brottsoffer	99
9.1	Ett ökat skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd för den som utsatts för våld eller kränkningar i en nära relation.....	99
9.2	Det finns ett tillräckligt skydd mot utvisning för den som utsatts för hedersrelaterad brottslighet	102
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	105
11	Konsekvensanalys.....	106
11.1	Ekonomiska konsekvenser	106
11.2	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	113
11.3	Konsekvenser för jämställdheten och de integrationspolitiska målen.....	114
11.4	Konsekvenser för barn.....	115
11.5	Övriga konsekvenser	117
12	Författningskommentar.....	118
12.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	118
12.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	138
12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister.....	139
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk (SOU 2021:61)	140
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	148
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	165
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	166
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	180
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 april 2022.....	185

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

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

dels att 8 a kap. ska upphöra att gälla,

dels att 3 b kap. 2 §, 5 kap. 15 och 17 §§, 7 kap. 4 och 7 b §§, 8 kap. 14 §, 10 kap. 2 och 7 §§, 12 kap. 12 b och 23 §§, 14 kap. 4 §, 20 kap. 1 och 2 §§, 21 kap. 9 § och 22 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 8 a kap., 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. 5 §, 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. 6 §, 9 kap. 8 b och 8 e §§, 12 kap. 13 a, 15 och 17 §§ och 14 kap. 5 c §.

5 kap.

15 §³

Ett tidsbegränsat uppehålls-tillstånd om minst sex månader *skall på ansökan av förundersökningsledaren ges till en utlännings som vistas här, om*

1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål *skall* kunna genomföras,

Ett tidsbegränsat uppehålls-tillstånd om minst sex månader *ska ges till en utlännings som vistas här, om*

1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål *ska* kunna genomföras,

¹ Senaste lydelse av

8 a kap. 1 § 2014:198

8 a kap. 2 § 2014:198

8 a kap. 3 § 2014:198

8 a kap. 4 § 2014:198

8 a kap. 5 § 2020:939

8 a kap. 6 § 2014:198

8 a kap. 7 § 2014:198

8 a kap. 7 a § 2014:198

8 a kap. 8 § 2014:198

8 a kap. 9 § 2014:198

8 a kap. 10 § 2014:198

² Senaste lydelse 2020:939.

³ Senaste lydelse 2007:322.

rubriken till 8 a kap. 2014:198

rubriken närmast före 8 a kap. 1 § 2014:198

rubriken närmast före 8 a kap. 5 § 2020:939

rubriken närmast före 8 a kap. 6 § 2014:198

rubriken närmast före 8 a kap. 7 § 2014:198

rubriken närmast före 8 a kap. 7 a § 2014:198

rubriken närmast före 8 a kap. 8 § 2014:198

rubriken närmast före 8 a kap. 9 § 2014:198

rubriken närmast före 8 a kap. 10 § 2014:198.

2. utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna,

3. utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser, och

4. hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.

Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, skall på ansökan av förundersökningsledaren ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första stycket får förlängas om förundersökningsledaren begär det och de där angivna förutsättningarna fortfarande är uppfyllda. Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket får förlängas om förundersökningsledaren begär det, det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första stycket får förlängas om de förutsättningar som anges där fortfarande är uppfyllda. Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket får förlängas om det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

En ansökan om uppehållstillstånd eller förlängt tillstånd enligt denna paragraf görs av förundersökningsledaren. Om det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken får en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra stycket göras även av socialnämnden.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till *brottslighet* eller *brottslighet* i förening med annan misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas.

Upphållstillstånd enligt 3 § första stycket 2 eller 3 och 3 a § andra stycket får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte återopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet.

Upphållstillstånd ska inte beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

17 §⁴

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till *brott* eller *brott* i förening med annan misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas.

7 kap.

4 §

Vid bedömning av om uppehållstillståndet *bör* återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet *skall* hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till *det svenska samhället* och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas.

Vid en sådan bedömning *skall* särskilt beaktas

1. utlänningens

levnadsomständigheter,

2. *om utlänningen har barn i Sverige och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningens uppehållstillstånd återkallas,*

Vid bedömning av om uppehållstillståndet *ska* återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet *ska* hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till *Sverige* och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas.

Vid en sådan bedömning *ska det* särskilt beaktas *i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningens uppehållstillstånd återkallades också särskilt beaktas. Även*

⁴ Senaste lydelse 2014:198.

3. utlänningens övriga utlänningens övriga familjeförhållanden, och familjeförhållanden ska särskilt beaktas.

4. hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

Vid bedömningen av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 3 § andra stycket ska det också särskilt beaktas om det förhållande som avses där har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

7 b §⁵

Upphållstillstånd enligt 5 kap. 15 § får, utöver vad som anges i 1, 3, 5 och 6 §§, återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.

Upphållstillståndet får inte återkallas innan förundersökningsledaren fått tillfälle att yttra sig. Upphållstillståndet får inte återkallas innan *den som har ansökt om tillståndet har fått tillfälle att yttra sig.*

8 kap.

14 §⁶

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om det finns synnerliga skäl.

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.

⁵ Senaste lydelse 2007:322.

⁶ Senaste lydelse 2014:198.

Allmänna förutsättningar för utvisning

1 §

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.

2 §

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

3 §

När en fråga om utvisning enligt 1 § prövas ska hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 12 kap. inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs.

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.

Utlänningar som kom till Sverige som unga

5 §

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 utvisas enligt 1 § endast om

1. utlänningen har gjort sig skyldig till brottslighet som har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst två år eller som annars är av sådan karaktär att han eller hon inte bör få stanna kvar i Sverige, eller

2. utlänningen har återfallit i brott på ett sådant sätt att han eller hon inte bör få stanna kvar.

EES-medborgare och vissa andra utlänningar

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

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

8 §

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

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

9 §

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

Återreseförbud

10 §

Ett beslut om utvisning på grund av brott ska innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning.

I beslutet ska utlänningen upplysas om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 20 kap.

Återreseförbudets längd

11 §

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.

När ett återreseförbud börjar löpa

12 §

Ett återreseförbud enligt 10 § börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningen lämnar Sverige.

Med medlemsstater avses de stater i vilka Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna är tillämpligt.

Särskilt tillstånd till kort besök

13 §

En utlänning som har meddelats ett återreseförbud enligt 10 § får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningen.

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.

10 kap.

2 §⁷

Ett barn får tas i förvar, om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut,

2. risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och

3. det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 §.

Ett barn får också tas i förvar, om

1. det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. 1 eller 5 §, och

2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 § andra stycket.

7 §⁸

Ett barn får, under de förutsättningar som anges i 2 § första stycket 1 och 2, ställas under uppsikt.

Ett barn får dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i andra fall än som avses i 2 § första stycket eller när beslut har meddelats om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. 1 eller 5 §.

Ett barn får dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i andra fall än som avses i 2 § första stycket eller när beslut har meddelats om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap.

⁷ Senaste lydelse 2017:906.

⁸ Senaste lydelse 2014:198.

12 kap.12 b §⁹

Om en förundersökningsledare har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa den utlänning som ansökan avser.

Om en förundersökningsledare eller en socialnämnd har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa den utlänning som ansökan avser.

23 §¹⁰

Har ett beslut om avvisning eller utvisning verkställts, och anträffas utlänningen därefter här i landet, ska beslutet verkställas på nytt, om det har *vunnit* laga kraft eller enligt 7 eller 8 § ändå får verkställas och om det inte har upphört att gälla enligt 22 §.

Har ett beslut om avvisning eller utvisning verkställts, och anträffas utlänningen därefter här i landet, ska beslutet verkställas på nytt, om det har *fått* laga kraft eller enligt 7 eller 8 § ändå får verkställas och om det inte har upphört att gälla enligt 22 §.

Beslut om avvisning eller utvisning får dock inte verkställas om utlänningen

1. återvänt med uppehållstillstånd eller visering,

2. återvänt efter att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här i landet enligt 8 kap. 25 § eller 8 a kap. 9 §, eller

2. återvänt efter att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här i landet enligt 8 kap. 25 § eller 8 a kap. 13 §, eller

3. efter återkomsten beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Vad som sägs i andra stycket 1 gäller under giltighetstiden för tillståndet eller viseringen.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte är förenat med något gällande förbud att återvända får inte heller verkställas om utlänningen är undantagen från krav på visering eller uppehållstillstånd enligt 2 kap. 8 a första stycket eller 8 b § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 kap. 9 §.

14 kap.4 §¹¹

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § eller beslut om återkallelse av ett tillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 15 § överklagas till migrationsdomstol.

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § eller beslut om återkallelse av ett tillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 15 § överklagas till migrationsdomstol.

⁹ Senaste lydelse 2013:646.

¹⁰ Senaste lydelse 2014:198.

¹¹ Senaste lydelse 2007:322.

Prop. 2021/22:224 *Endast förundersökningsledaren får överklaga sådana beslut.*

Sådana beslut får överklagas endast av förundersökningsledaren eller, om det är socialnämnden som har ansökt om tillståndet, endast av nämnden.

20 kap.

1 §

Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd *och* utan att utlänningen har ansökt om ett sådant tillstånd *eller* en förundersökningsledare har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningen med stöd av 5 kap. 15 §.

I ringa fall *skall* åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd, utan att utlänningen har ansökt om ett sådant tillstånd *och utan att* en förundersökningsledare *eller en socialnämnd* har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningen med stöd av 5 kap. 15 §.

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

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. 1 *eller* 5 § 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.

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.

21 kap.

9 §¹³

En utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd *får utvisas på grund av brott endast om det finns sådana omständigheter som anges i 8 a kap. 2 § andra stycket.*

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

¹² Senaste lydelse 2014:198.

¹³ Senaste lydelse 2014:198.

22 kap.5 §¹⁴

En utlänning som har uppehållstillstånd enligt 2 eller 3 § får utvisas på grund av brott endast om det finns sådana omständigheter som anges i 8 a kap. 2 § andra stycket.

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 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.
 2. Vid tillämpningen av 8 a kap. 13 § ska med beslut som där nämns likställas motsvarande beslut enligt äldre bestämmelser.

¹⁴ Senaste lydelse 2014:198.

2.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 5 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt propositionen En Föreslagen lydelse
stärkt rättsprocess och en ökad
lagföring (prop. 2021/22:186)*

29 kap.

5 §

Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skäligen omfattning beakta

1. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada,
2. om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde,

3. om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks,

4. om den tilltalade efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet,

5. om den tilltalade frivilligt angett sig,

*6. om den tilltalade förorsakas
men till följd av att han eller hon på
grund av brottet utvisas ur riket,*

7. om den tilltalade förorsakas
men till följd av att han eller hon på
grund av brottet blir eller kan antas
bli avskedad eller uppsagd från
anställning eller drabbas av annat
hinder eller synnerlig svårighet i
yrkes- eller näringsutövning,

8. om ett straff utmätt efter
brottets straffvärde skulle framstå
som oproportionerligt strängt med
hänsyn till andra rättsliga
sanktioner till följd av brottet, eller
9. om någon annan omständighet
påkallar att den tilltalade får ett
lägre straff än brottets straffvärde
motiverar.

6. om den tilltalade förorsakas
men till följd av att han eller hon på
grund av brottet blir eller kan antas
bli avskedad eller uppsagd från
anställning eller drabbas av annat
hinder eller synnerlig svårighet i
yrkes- eller näringsutövning,

7. om ett straff utmätt efter
brottets straffvärde skulle framstå
som oproportionerligt strängt med
hänsyn till andra rättsliga
sanktioner till följd av brottet, eller
8. om någon annan omständighet
påkallar att den tilltalade får ett
lägre straff än brottets straffvärde
motiverar.

Finns det någon sådan omständighet som avses i första stycket, får rätten döma till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet, om det finns särskilda skäl för det.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

För varje person får det registreras sådana uppgifter ur domen som avser

1. utgången i ansvarsdelen,
 2. utdömd påföljd eller meddelad påföljdseftergift, och
 3. beslut om utvisning enligt 8 a kap. 1 eller 5 § utlänningslagen (2005:716).
3. beslut om utvisning enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716).

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.

¹ Senaste lydelse 2014:196.

3 Ärendet och dess beredning

I april 2020 fick en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott och lämna förslag på en skärpt reglering som innebär att det finns förutsättningar att i fler fall än i dag utvisa utlänningar som begår brott (dir. 2020:44). I uppdraget har det även ingått att se över reglerna om att neka och återkalla uppehållstillstånd med anledning av brott. Utöver det har utredaren haft i uppdrag att ta ställning till hur skyddet mot utvisning för den som fallit offer för hedersrelaterad brottslighet kan stärkas och om ytterligare myndighetsaktörer ska kunna ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för offer för människohandel.

Utredningen, som antog namnet Utredningen om utvisning på grund av brott, överlämnade i juni 2021 betänkandet Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk (SOU 2021:61). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2021/02575).

Riksdagen tillkännagav våren 2019 för regeringen att den ställer sig bakom vad socialförsäkringsutskottet anför om att utvisning på grund av brott bör användas i fler fall (bet. 2018/19:SfU16 punkt 19, rskr. 2018/19:177). Genom förslagen i kapitel 6 i denna proposition anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat. Se även kapitel 5.

I denna proposition behandlar regeringen betänkandets lagförslag.

Ett utkast till avsnitt 6.6.1 i lagrådsremissen samt tillhörande författningsförslag och författningskommentar till det avsnittet har beretts under hand med bl.a. Åklagarmyndigheten och samtliga allmänna domstolar som yttrar sig över betänkandet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 10 februari 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 6.1, 6.3.1, 6.5.1, 6.5.3, 6.5.4, 6.6.1, 7.2 och 9.1 samt i författningskommentaren. Regeringen följer huvudsakligen Lagrådets synpunkter.

I propositionen föreslås ett något senare ikraftträdandedatum än i lagrådsremissen. Förslaget är författningstekniskt och i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Regeringen har därför inte inhämtat Lagrådets yttrande i den delen.

I förhållande till lagrådsremissens lagförslag görs också vissa språkliga och redaktionella ändringar.

4 Nuvarande regler om utvisning på grund av brott

Grundläggande förutsättningar för utvisning på grund av brott

Om en person som inte är svensk medborgare gör sig skyldig till brott kan en allmän domstol, förutom att döma ut påföljd för brottet, under vissa förutsättningar även besluta att utlänningen ska utvisas ur Sverige på grund av sin brottslighet. De centrala bestämmelserna om detta finns i 8 a kap. utlänningslagen (2005:716), UtL.

De grundläggande krav som ska vara uppfyllda för att domstolen ska kunna besluta om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. 1 §. Bestämmelserna innebär att 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 också beslutas när domstolen undanröjer en tidigare villkorlig dom eller skyddstillsyn och dömer till annan påföljd (8 a kap. 1 § första stycket). Att brottet ska kunna leda till fängelse innebär att fängelse ska ingå i straffskalan för brottet, däremot krävs det inte att påföljden bestäms till fängelse i det enskilda fallet.

Därutöver krävs även, för att utvisning ska få beslutas, att utlänningen döms till en svårare påföljd än böter och att 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 § andra stycket).

För att utvisning ska få beslutas med hänvisning till risken för fortsatt brottslighet förutsätts att risken är konkret. Det måste också finnas ett rimligt underlag för bedömningen. Återfallsrisken behöver inte avse sådan brottslighet som är likartad med den aktuella. Det är tillräckligt att omständigheterna tyder på en brottsbenägenhet i allmänhet (Utvisning på grund av brott, prop. 1993/94:159 s. 12 och 33, se även NJA 2019 s. 544).

För utvisning på grund av brottets allvar gäller, enligt förarbetena, som en allmän riktlinje att brottet har ett straffvärde om minst ett års fängelse. I förarbetena betonas att den angivna gränsen inte är absolut och att det förhållandet att ett utpräglat skyddsintresse träts för när bör vägas in i bedömningen (samma prop. s. 13 f.). Straffvärdegränsen om ett år har dock i praxis kommit att tillämpas tämligen strikt.

Utlänningens anknytning till det svenska samhället och vistelsetid i Sverige

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas ska den ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Domstolen ska särskilt beakta 1) utlänningens levnadsomständigheter, 2) 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

Prop. 2021/22:224 att utlänningen utvisas, 3) utlänningens övriga familjeförhållanden och 4) hur länge utlänningen har vistats i Sverige (8 a kap. 2 § första stycket). Domstolen ska alltså vid prövningen väga de skäl som talar för utvisning mot de skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden som talar emot utvisning. Ju starkare anknytning till landet, desto allvarligare måste brottsligheten vara för att utvisning ska ske (samma prop. s. 16).

Utöver att vistelsetiden ska beaktas enligt 2 § finns bestämmelser som ger ett särskilt skydd mot utvisning för den som vistats länge i Sverige.

En utlänning som har vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes, eller som då varit bosatt i Sverige sedan minst fem år, får utvisas endast när det finns synnerliga skäl (8 a kap. 3 § första stycket). Den som har vistats i Sverige så länge att han eller hon når över den tröskel som anges i paragrafen får alltså ett väsentligt starkare skydd mot utvisning. Vid bedömningen av om synnerliga skäl föreligger ska beaktas å ena sidan arten och omfattningen av brottsligheten och å andra sidan utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt vistelsetiden och anknytningen till Sverige (samma prop. s. 15).

För en utlänning som kom till Sverige innan han eller hon fyllde 15 år och hade vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes gäller ett absolut förbud mot utvisning (8 a kap. 3 § andra stycket).

Flyktingar och andra skyddsbehövande

Regelverket om utvisning på grund av brott innehåller även särskilda bestämmelser som gäller till skydd för den som är flykting. Bestämmelserna bygger på Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen). Vem som är att anse som flykting definieras i 4 kap. 1 § UtL.

För att den som är flykting och behöver en fristad i Sverige ska kunna utvisas på grund av brott krävs att han eller hon har begått ett synnerligen grovt brott och att det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna här (8 a kap. 2 § andra stycket första meningen). Gränsen för vad som ska anses som ett synnerligen grovt brott har i praxis vanligen ansetts gå vid brott för vilket utlänningen har dömts till ett långt fängelsestraff (se t.ex. NJA 1981 s. 1246 och NJA 1991 s. 203). En flykting får också utvisas på grund av brott om 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 (8 a kap. 2 § andra stycket andra meningen).

Bestämmelserna till skydd för flyktingar i 8 a kap. 2 § andra stycket gäller även för den som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. UtL och den som har uppehållstillstånd som tribunalvittne eller nära anhörig till tribunalvittne (21 kap. 9 § och 22 kap. 5 §). Däremot gäller skyddet inte för den som är alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § UtL. För denna grupp kan det däremot i vissa fall finnas hinder mot att utvisningsbeslutet verkställs, vilket – beroende på omständigheterna – kan få till följd att domstolen inte beslutar om utvisning (8 a kap. 4 §, se mer nedan).

Även EES-medborgare och deras familjemedlemmar omfattas av bestämmelser som ger ett särskilt skydd mot utvisning på grund av brott. Bestämmelserna har sin grund i 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, 75/34EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rörlighetsdirektivet). Vem som är EES-medborgare respektive familjemedlem till en EES-medborgare definieras i 1 kap. 3 b § andra stycket och 3 a kap. 2 § UtL.

EES-medborgare och deras familjemedlemmar får utvisas ur Sverige på grund av brott om de grundläggande förutsättningar för utvisning som gäller för andra utlänningar, enligt 8 a kap. 1 §, är uppfyllda och utvisningen sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (8 a kap. 5 § första stycket UtL).

Uttrycket allmän ordning och säkerhet är ett unionsrättsligt begrepp och ska ges den innebörd som följer av unionsrätten.

Även bestämmelserna i 8 a kap. 2–4 §§ – dvs. de allmänna bestämmelser som tar sikte på utlänningens anknytning till Sverige, vistelsetid i landet och verkställighetshinder – gäller för EES-medborgare och deras familjemedlemmar (8 a kap. 5 § andra stycket första meningen). Därutöver finns det särskilda bestämmelser om skydd mot avvisning och utvisning för EES-medborgare och deras familjemedlemmar i 8 kap. 12–14 §§ som också gäller vid utvisning på grund av brott för denna grupp (8 a kap. 5 § andra stycket andra meningen). Detta innebär bl.a. att avvisning eller utvisning endast får ske om utlänningens eget beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Tidigare domar i brottmål får inte i sig utgöra skäl för ett sådant beslut, och det får inte vara ekonomiska syften som ligger till grund för beslutet (8 kap. 12 §). Vidare ska vissa omständigheter kring utlänningens person och levnadssituation – däribland ålder, hälsotillstånd, familjesituation – särskilt beaktas vid ett beslut om avvisning eller utvisning (8 kap. 13 §). Det finns dessutom särskilda, mer kvalificerade förutsättningar för avvisning och utvisning av vissa kategorier av EES-medborgare och deras familjemedlemmar som ska beaktas vid ett sådant beslut (8 kap. 14 §). Dessa förutsättningar innebär att de personer som har permanent uppehållsrätt endast får avvisas eller utvisas om det finns synnerliga skäl. För EES-medborgare som är barn eller som har vistats i Sverige i tio år gäller i stället att beslutet om avlägsnande måste vara oundgängligen nödvändigt med hänsyn till allmän säkerhet.

Som en följd av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU har det införts en särskild bestämmelse i fråga om utvisning av vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar (8 a kap. 5 § fjärde stycket). Bestämmelsen innebär att det som gäller för EES-medborgare och deras familjemedlemmar även gäller vid utvisning 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 (en mer ingående redogörelse för den personkrets som omfattas av

Prop. 2021/22:224 denna reglering finns i propositionen Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter, prop. 2019/20:178). Denna grupp omfattas alltså av samma bestämmelser om utvisning på grund av brott som EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Medborgare i de nordiska länderna omfattas av de särskilda bestämmelser som gäller för EES-medborgare. Därutöver gäller ett särskilt skydd för nordiska medborgare som bott i Sverige i minst två år när åtal väcks. Utvisning av en sådan nordisk medborgare får endast ske om det finns synnerliga skäl (8 a kap. 5 § tredje stycket).

Utlänningar med ställning som varaktigt bosatt i Sverige

I 5 a kap. UtlL finns bestämmelser om ställning som varaktigt bosatt i Sverige, vilket är en särskild sorts 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 §§).

Bestämmelserna om ställning som varaktigt bosatt har sin grund i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (direktivet om varaktigt bosatta). Direktivet tillförsäkrar den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt ett skydd mot utvisning som liknar det som gäller för EES-medborgare. Den som är varaktigt bosatt får utvisas endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet (artikel 12.1). Ett sådant beslut får inte grundas på ekonomiska överväganden (artikel 12.2). Innan beslut om utvisning av en varaktigt bosatt fattas, ska det beaktas hur länge bosättningen i medlemsstaten har varat, den berörda personens ålder, följderna för vederbörande och dennes familjemedlemmar samt banden med bosättningslandet eller avsaknaden av band med ursprungslandet (artikel 12.3).

Vid genomförandet av direktivet i svensk rätt ansågs dessa krav motsvara de befintliga bestämmelserna om att det ska tas hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället och att det krävs synnerliga skäl vid utvisning för den som varit bosatt i Sverige under lång tid (Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, prop. 2005/06:77 s. 148 f.). Det finns därför ingen bestämmelse i 8 a kap. UtlL som innehåller särskilda förutsättningar för utvisning av den som fått ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Däremot finns det en särskild bestämmelse som innebär att en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige, och som har internationellt skydd i en annan EU-stat, endast får utvisas till den staten där utlänningen har internationellt skydd (8 a kap. 7 a §).

När en fråga om utvisning på grund av brott prövas ska rätten ta hänsyn till om utlänningen enligt 12 kap. UtIL inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs (8 a kap. 4 §).

Bestämmelser om hinder mot att verkställa ett beslut om utvisning finns i 12 kap. 1–3 a §§. Dessa bestämmelser innebär bl.a. att utvisning aldrig får verkställas till ett land om det finns skälig anledning att anta att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Detsamma gäller om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i sådan fara (12 kap. 1 §). Utvisning får inte heller – som huvudregel – verkställas till ett land där utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse (12 kap. 2 §). Det kan vara förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till viss samhällsgrupp (jfr 4 kap. 1 §). Vidare får ett beslut om utvisning av en utlänning som är att anse som alternativt skyddsbehövande, i fall av en väpnad konflikt, inte 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 §). Ett beslut om utvisning av ett ensamkommande barn får inte heller 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 §).

Det är inte endast sådana hinder som anges i 12 kap. 1–3 a §§ UtIL som ska beaktas. Hänsyn ska också tas till exempelvis hinder av humanitär natur eller att det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen (med förslag till utlänningslag m.m., prop. 1988/89:86 s. 166 och NJA 2019 s. 47 I–III).

För det fall domstolen i samband med brottmålet har beslutat att utlänningen ska utvisas och verkställighetshindret alltjämt består vid den tidpunkt då utvisningen ska verkställas får detta hanteras i enlighet med bestämmelserna i bl.a. i 12 kap. 16 a–d §§ UtIL.

Återreseförbud

Ett beslut om utvisning på grund av brott ska alltid innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige, antingen för viss tid eller utan tidsbegränsning. I ett beslut med ett tidsbegränsat återreseförbud ska utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla. I beslutet ska han eller hon också upplysas om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra (8 a kap. 8 §).

Enligt förarbetena bör återreseförbud utan tidsbegränsning i allmänhet komma i fråga endast i samband med särskilt allvarlig brottslighet eller i fråga om utlänningslag som tidigare har begått mycket allvarliga brott. Återfallsrisk och samhällsfarlighet bör tillmätas avgörande betydelse när förbudstiden bestäms (med förslag till ny utlänningslag, m.m., prop. 1979/80:96 s. 101 och prop. 1993/94:159 s. 25). Varaktigheten av ett återreseförbud bör vidare bestämmas så att tiden inte går ut kort tid efter

Prop. 2021/22:224 det utlänningen friges från fängelsestraffet. Utvisningen framstår annars som meningslös (prop. 1993/94:159 s. 25).

Den som överträder ett återreseförbud – dvs. en utlänning som uppsåtligt uppehåller sig i Sverige fastän han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning på grund av brott inte har rätt att återvända hit – kan dömas till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter (20 kap. 2 § UtIL).

En utlänning som har fått ett återreseförbud får ges ett särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningen (8 a kap. 9 §).

5 Behovet av ändrade regler om utvisning på grund av brott

Regeringens bedömning: Reglerna om utvisning på grund av brott bör ändras så att det blir möjligt att i fler fall än i dag utvisa utlänningar som begår brott. Regelverket bör svara mot proportionalitetsprincipens krav, möjliggöra en nyanserad bedömning och ska uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Det är av stor vikt att rättsstaten kan upprätthålla tryggheten i samhället och respekten för lagarna. Stödet och förtroendet för rättsstaten och migrationspolitiken är beroende bl.a. av att utlänningar som kommer till Sverige följer de lagar som finns och avhåller sig från kriminalitet. Kravet på laglydighet gäller lika för svenska och utländska medborgare. Men endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas här i landet. Om en utlänning gör sig skyldig till brott här kan samhället reagera med – förutom brottspåföljd – ett beslut om att avlägsna personen från Sverige. När en utlänning gör sig skyldig till sådan brottslighet att han eller hon inte bör få stanna kvar här, måste det således finnas förutsättningar för att besluta om utvisning.

Den senaste större översynen av reglerna om utvisning på grund av brott gjordes 1994. Då skärptes reglerna, så att utvisning blev möjligt i fler fall än tidigare samtidigt som skyddet för personer som vistats under viss tid i Sverige begränsades (prop. 1993/94:159). Därefter har även ett antal lagändringar inom straffrättens område medfört ett ökat utrymme för att besluta om utvisning av den som har gjort sig skyldig till brott här i landet. Som exempel kan nämnas att nya brott har införts, såsom inbrottsstöld, och att straffskalor har skärpts, såsom minimistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.

Varken 1994 års skärpningar av reglerna om utvisning på grund av brott eller efterföljande skärpningar inom straffrättens område har emellertid haft någon konstaterbar effekt på antalet utvisningsbeslut. De ändringar av

förutsättningarna för utvisning på grund av brott som genomförts efter 1994 har vidare gått i mildrande riktning, till övervägande del som en följd av ny EU-rättslig reglering. Vid en jämförelse av reglerna om utvisning på grund av brott i Norge, Finland och Danmark kan det konstateras att det svenska regelverket och dess tillämpning i flera delar är mer återhållsam.

I dag ställer en alltmer globaliserad värld med en ökad personrörlighet helt andra krav på utlänningsrättens reglering. Även efter 1994 års översyn har det skett en omfattande samhällsutveckling. Som exempel kan nämnas att Sverige blev medlem i EU 1995 och att andelen utländska medborgare i landet ökade under 2000-talet, från 5,4 procent av befolkningen år 2000 till 8,7 procent år 2020. Uppgifterna omfattar dock endast personer som vid tidpunkten var folkbokförda i landet. Brottsligheten har också utvecklats och digitaliseringen har möjliggjort nya typer av brottsupplägg. Vidare har brottsligheten inom ramen för kriminella nätverk ökat. Från mitten av 1990-talet har också hedersrelaterat våld och förtryck varit en uppmärksam fråga. Den typen av brottslighet är ett allvarligt samhällsproblem som orsakar stort fysiskt och psykiskt lidande för den som drabbas.

Det är viktigt att reglerna om utvisning på grund av brott är ändamålsenliga och anpassade efter nuvarande förhållanden. Vidare bör det svenska regelverket inte väsentligen avvika från den i våra nordiska grannländer. Regeringen anser därför att det finns behov av att ändra reglerna så att det blir möjligt att i fler fall än i dag utvisa utlänningar som begår brott. Detta ligger också i linje med riksdagens tillkännagivande om att utvisning på grund av brott bör användas i fler fall än i dag (bet. 2018/19:SfU16 punkt 19, rskr. 2018/19:177). En vägledande princip vid utformningen av regelverket är att det ska finnas en proportion mellan samhällets intresse av att kunna avlägsna utlänningar som gör sig skyldiga till brott och konsekvenserna för den enskilde. Regelverket måste också uppfylla internationella åtaganden samt skapa förutsättningar för att bedöma utvisningsfrågan på ett nyanserat sätt genom att samtliga relevanta omständigheter kan beaktas fullt ut.

6 Skärpta regler om utvisning på grund av brott

6.1 Bestämmelserna struktureras om och blir mer överskådliga

Regeringens förslag: Det nuvarande kapitlet i utlänningslagen om utvisning på grund av brott ska upphävas och ersättas av ett nytt kapitel. Bestämmelserna ska struktureras om och kapitlet ska förses med fler rubriker för att bli mer överskådligt.

Andra bestämmelser som hänvisar till bestämmelserna i kapitlet ska ändras.

Utredningens förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Utredningen föreslår en delvis annan språklig utformning av bestämmelsen om att ett beslut om utvisning får ändras när brottspåföljden ändras enligt 34 kap. brottsbalken.

Remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inga synpunkter på det.

Skälen för regeringens förslag: Flera av de centrala bestämmelserna om utvisning på grund av brott kan härledas till 1954 års utlänningslag och utlänningslagstiftningen från 1900-talets första hälft. Sedan dess har regelverket successivt byggts ut och ändrats allt eftersom nya behov och krav på reglering har tillkommit. Detta har medfört att 8 a kap. om utvisning på grund av brott har blivit ganska snårigt. Som framgår av kapitel 4 anges förutsättningarna för att utvisa andra utlänningar än EES-medborgare och deras familjemedlemmar i 1–4 §§. Bland paragraferna finns bestämmelser som dels är generellt tillämpliga inom den angivna gruppen, dels endast omfattar en snävare personkrets. Förutsättningarna för utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar behandlas i 5 §. Enligt paragrafen ska 1–4 §§ emellertid tillämpas även beträffande utlänningar som tillhör denna kategori. Det innebär att de förutsättningar som anges i 1–4 §§ kan aktualiseras i varje fall då en fråga om utvisning på grund av brott ska prövas. Bestämmelser som bara gäller vid utvisning av personer som tillhör en viss personkategori varvas alltså med bestämmelser av annat slag och gemensamma bestämmelser och särregler blandas i en och samma paragraf. Att kapitlets inledande paragrafer uttryckligen undantar EES-medborgare och deras familjemedlemmar framstår inte heller som helt motiverat, med hänsyn till att dessa paragrafer genom hänvisningen i 5 § ändå är tillämpliga vid utvisning av personer som tillhör denna kategori.

I likhet med utredningen anser regeringen att det finns ett behov av att strukturera om regleringen så att den blir mer logisk och överskådlig. Viss omstrukturering blir också en naturlig följd av andra materiella förändringar som föreslås. Kapitlets inledande paragrafer bör innehålla de allmänna förutsättningar som är tillämpliga i varje fall då en fråga om utvisning på grund av brott aktualiseras. Här bör alltså ingen åtskillnad göras mellan EES-medborgare och andra utlänningar. Därefter bör i särskilda paragrafer förutsättningarna för att utvisa utlänningar som tillhör vissa personkategorier anges, däribland EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Varje sådan paragraf bör förses med en egen rubrik som anger vilken personkategori paragrafen behandlar. I den sista delen av kapitlet bör övriga bestämmelser placeras, såsom behörig domstol, återreseförbud och särskilt tillstånd till kort besök. Utöver att det föreslås ändringar av bestämmelserna om återreseförbud görs det inga sakliga ändringar i dessa delar.

Bland dessa övriga bestämmelser finns även en bestämmelse om ändring av ett beslut om utvisning när brottspåföljden ändras enligt 34 kap. brottsbalken (8 a kap. 7 § UtL). *Lagrådet* påpekar att det har gjorts omfattande förändringar av reglerna i 34 kap. brottsbalken och att det är oklart vad bestämmelsen numera närmare innebär. Enligt *Lagrådet* bör det anges vilka situationer som regleringen tar sikte på. *Lagrådet* påpekar även att det inte är korrekt att säga att utlänningen har ”dömts till” utvisning.

Av bestämmelsen framgår att en domstol, när den enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att ändra en påföljd som en utlänning har dömts till utöver utvisning, även får meddela det beslut om utvisningen som förändringen av påföljd ger anledning till. En ändring av det tidigare beslutet om utvisning kan t.ex. bestå i att återreseförbudets längd förlängs för den som vid tillämpning av 34 kap. brottsbalken får en tidigare meddelad skyddstillsyn undanröjd och döms till gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Reformen av bestämmelserna i 34 kap. brottsbalken syftade bl.a. till att förenkla och förtydliga de regler som gäller för hur domstolen ska bestämma påföljd när en tilltalad döms för ytterligare brott som har begåtts innan en tidigare påföljd helt har verkställts eller annars upphört (Ny påföljd efter tidigare dom, prop. 2015/16:151). Ändringarna innebar bl.a. att domstolen som huvudregel ska bestämma en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten och att möjligheten att bestämma att en tidigare dom ska omfatta också tillkommande brottslighet, s.k. konsumtionsdom, eller att undanröja en utdömd påföljd och bestämma ny gemensam påföljd för den samlade brottsligheten bara ska användas i undantagsfall. Reformen av 34 kap. brottsbalken föranledde inte några ändringar av den berörda bestämmelsen i 8 a kap. 7 § UtL. Det görs nu inga sakliga ändringar av bestämmelsen och någon ändrad tillämpning är inte avsedd. Det finns inget utrymme att i detta lagstiftningsärende göra en närmare översyn av hur möjligheten att ändra ett tidigare meddelat utvisningsbeslut påverkats av ändringarna av 34 kap. brottsbalken.

Utvisning på grund av brott utgör en särskild rättsverkan av brott. Det betraktades dock tidigare som en brottspåföljd. Med anledning av brottsbalkens tillkomst och definitionen av vad som avsågs med begreppet ”påföljd av brott” förde Lagrådet vid tillkomsten av 1980 års utlänningslag en diskussion om att utvisning på grund av brott i stället borde behandlas som ”annan särskild rättsverkan” i brottsbalkens mening. För att anpassa regleringen till det nya synsättet föreslogs vissa justeringar av lagtexten (prop. 1979/80:96 s. 121 f., 135 och 138).

Bestämmelsen i 8 a kap. 7 § UtL ser i princip likadan ut i dag som i 1980 års utlänningslag. Det får förutsättas att samtliga justeringar som föranleddes av det nya synsättet gjordes vid den tidpunkten. Begreppet ”dömts till” i 8 a kap. 7 § UtL – vilken regeringen i lagrådsremissen föreslår ska föras över oförändrad till 8 a kap. 9 § UtL – torde därför ta sikte på den påföljd som utlänningen har dömts till, och inte på det utvisningsbeslut som finns i domen. Med beaktande av Lagrådets synpunkter finns det dock anledning att förtydliga bestämmelsen i detta avseende. Bestämmelsen bör utformas på så vis att en domstol, när den enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att ändra en påföljd för en utlänning som också har meddelats ett beslut om utvisning, även får meddela det beslut om utvisningen som förändringen av påföljd ger anledning till. Justeringen är inte avsedd att utgöra någon saklig förändring mot vad som gäller i dag.

Med hänsyn till det stora antalet förändringar som föreslås är det lämpligt att 8 a kap. upphävs och ersätts med ett nytt kapitel. Att det införs ett nytt kapitel med en ny struktur medför behov av följdändringar, bl.a. i andra kapitel i utlänningslagen.

6.2 De grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott

6.2.1 Vissa huvuddrag i den nuvarande regleringen behålls

Regeringens förslag: Det uttryckliga kravet på att brottet ska kunna leda till fängelse för att utvisning ska få ske ska tas bort ur lagtexten.

Regeringens bedömning: Ett beslut om utvisning på grund av brott bör även fortsättningsvis förutsätta att utlänningen döms till en strängare påföljd än böter. Dessutom bör det, liksom i dag, krävas att det antingen finns en risk för fortsatt brottslighet här i landet eller att brottet är av visst allvar.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser är positiva till eller har inga synpunkter på utredningens förslag och bedömning, däribland *Brottsförebyggande rådet*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Göteborgs tingsrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Justitiekanslern*, *Stockholms tingsrätt*, *Säkerhetspolisen*, *Uppsala universitet*, *Åklagarmyndigheten* och *Östersunds tingsrätt*. Enligt *Sveriges advokatsamfund* innebär förslaget att det formellt i vissa fall skulle vara möjligt att utvisa en ungdom även om fängelse inte finns i straffskalan för brottet. *Migrationsverket* lyfter som en generell synpunkt att det beträffande brottsutvisade i dag finns oklarheter om rätten till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Enligt myndigheten bör lagen ses över i detta avseende. *Migrationsverket* framför även att det finns behov av att i lag klargöra gränssnittet mellan regelverket om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Myndigheten hänvisar i det sammanhanget till remissynpunkter som lämnas i ett annat lagstiftningsärende (Ju2020/01303). Enligt myndigheten bör det vara möjligt för allmän domstol i ett brottmål att besluta om utvisning även om personen är föremål för process enligt lagen om särskilt utlänningskontroll.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: För att utvisning enligt nuvarande bestämmelser ska få ske krävs att utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse och att en strängare påföljd än böter döms ut. Dessutom krävs att det finns en risk för att utlänningen fortsätter sin brottsliga verksamhet här i landet eller att brottet är av visst allvar (8 a kap. 1 § UtL).

Ett beslut om utvisning på grund av brott innefattar en intresseavvägning mellan å ena sidan samhällets intresse av att kunna avlägsna utlänningar som gör sig skyldiga till brott i landet och å andra sidan den enskildes intresse av att få stanna. Enligt regeringen måste det även i fortsättningen finnas en proportion mellan brottet och de konsekvenser som brottet får för den enskilde. Liksom i dag bör därför inte brottslighet av ringa slag som i det konkreta fallet endast föranlett böter kunna läggas till grund för ett beslut om utvisning. Det saknas alltså anledning att frånga kravet på att

utlännningen döms till en strängare påföljd än böter. Det innebär att utvisning, precis som tidigare, i princip kommer kunna komma i fråga när påföljden bestäms till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård. Som utredningen föreslår bör däremot kravet på att brottet kan leda till fängelse tas bort ur lagtexten. Att kravet uttryckligen anges i paragrafen är överflödigt eftersom en strängare påföljd än böter inte kan dömas ut om brottet inte har fängelse i straffskalan. I princip samtliga remissinstanser lämnar förslaget utan invändningar. Som *Sveriges advokatsamfund* anför finns det dock inte något formellt krav på fängelse i straffskalan för att döma någon till exempelvis ungdomstjänst eller ungdomsvård trots att dessa påföljder i praktiken kan anses svårare än böter. Enligt samfundet skulle förslaget därför formellt göra det möjligt att utvisa en ungdom även om det inte finns fängelse i straffskalan.

Enligt regeringen bör de påföljder som kan aktualiseras både när brottet ligger på fängelsenivå och på bötesnivå, t.ex. ungdomsvård, anses strängare än böter endast när den påföljd som skulle ha valts om inte vårdpåföljden stått till buds är av sådan svårhet att den inte kan stanna vid böter. Den föreslagna ändringen innebär alltså inte att utvisning ska kunna ske när inte fängelse finns i straffskalan eller i de fall påföljden hade bestämts till böter om inte vårdpåföljden varit möjlig. Förslaget innebär således inte någon ändring i förhållande till vad som gäller i dag.

Även om utlännningen döms till en strängare påföljd än böter kan utvisning många gånger framstå som en alltför ingripande åtgärd. Detta bör generellt anses vara fallet om brottet är av relativt lindrigt slag och framstår som en engångsföreteelse. Regeringen delar därför utredningens bedömning att kravet på att det antingen finns en återfallsrisk eller att brottet är av visst allvar bör behållas. När det gäller frågan om brottet är av visst allvar handlar det om att ringa in vilka brott som i sig kan föranleda utvisning genom att främst knyta an till brottets straffvärde. Enligt regeringen är detta, tillsammans med en grund för utvisning vid återfallsrisk, en mer ändamålsenlig lösning än att t.ex. enbart utgå från den tillämpliga straffskalan för brottet. Den nuvarande ordningen bör därför behållas. Hur återfallsrisken bör bedömas och vilka brott som i sig bör kunna föranleda utvisning analyseras nedan i avsnitten 6.2.2 och 6.2.3.

Utvisning kan enligt dagens reglering – om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda – också beslutas när domstolen undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlännningen tidigare har dömts till och dömer till annan påföljd. Det finns inte skäl att ändra möjligheterna till utvisning i dessa fall.

Migrationsverket efterlyser en översyn av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. när det gäller rätten till bistånd till brottsutvisade. Regeringen har i september 2021 beslutat om en utredning som bl.a. ska ta ställning till när utlännningar ska upphöra att omfattas av lagen. Detta gäller även utlännningar som utvisas på grund av brott (dir. 2021:71). När det gäller Migrationsverkets synpunkt om gränsdragningen mellan utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen och lagen om särskild utlänningskontroll föreslås i propositionen Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden (prop. 2021/22:131) att den nuvarande lagen om särskild utlänningskontroll upphävs och ersätts av en ny lag. Enligt gällande regelverk kan en utlännning som varit föremål för en utvisningsprocess

Prop. 2021/22:224 enligt 8 a kap. UtL även bli utvisad enligt lagen om särskild utlänningskontroll och vice versa. Någon annan ordning än den nu gällande föreslås inte i den angivna propositionen.

6.2.2 Återfallsrisken bör bedömas på samma sätt som i dag

Regeringens bedömning: Risken för fortsatt brottslighet som ett skäl för utvisning bör bedömas på samma sätt som i dag.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är positiva till eller har inga invändningar mot utredningens förslag. *Åklagarmyndigheten* understryker vikten av att en utländsk dom ges samma betydelse som en svensk dom.

Skälen för regeringens bedömning: I avsnitt 6.2.1 görs bedömningen att domstolarna även i fortsättningen ska göra en bedömning av risken för att den tilltalade kommer att begå nya brott här i landet. Enligt utredningen bör återfallsrisken bedömas på samma sätt som i dag.

Ett antagande av återfallsrisk bedöms i dag utifrån vilken slags gärning som utlänningen har gjort sig skyldig till och övriga omständigheter (8 a kap. 1 § andra stycket 1 UtL). Bestämmelsen 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 (NJA 2019 s. 544). Detta innebär normalt att utlänningen vid åtminstone ett tidigare tillfälle har dömts för brott, godkänt ett strafföreläggande, fått en åtalsunderlåtelse eller en straffvarning (jfr prop. 1993/94:159 s. 12). Ibland kan ett antagande om återfallsrisk emellertid vara befogat även utan att det finns dokumentation om tidigare lagföringar. Så kan bl.a. vara fallet om utlänningen vid den första lagföringen döms för flera brott. I rättspraxis har risk för återfall exempelvis ansetts föreligga i situationer när tidigare ostraffade personer gjort sig skyldiga till upprepade butikstillgrepp (NJA 2006 s. 375 och NJA 2007 s. 533). Andra omständigheter som kan vägas in i bedömningen är om brottet har begåtts i nära anslutning till utlänningens ankomst till Sverige eller om han eller hon lever under oordnade ekonomiska och sociala förhållanden. Som *Åklagarmyndigheten* påpekar kan också en utländsk dom ges betydelse vid bedömningen av återfallsrisken. Även brottets karaktär kan tala för att det finns risk för återfall. Detta kan vara fallet när brottsligheten indikerar yrkesmässig verksamhet eller om brottstypen annars i hög grad utgör ett upprepningsbrott. Våld i nära relationer har i rättspraxis pekats ut som en sådan brottstyp (NJA 2019 s. 544). Som utredningen anför måste detta även anses gälla när brottsligheten är hedersrelaterad. Oavsett förekomsten av tidigare lagföringar måste domstolen således i varje enskilt fall göra en noggrann prövning av återfallsrisken, där samtliga relevanta förhållanden beaktas och vägs samman.

Som framgår ger dagens reglering goda möjligheter till en allsidig bedömning av risken för fortsatt brottslighet, samtidigt som tillämpningen blir förutsägbar. Enligt statistik som utredningen presenterar framgår också att närmare hälften av de domar som innehåller beslut om utvisning

under 2000-talet har avsett tillgreppsbrottlighet. Bortsett från rån har sådana brott typiskt sett inte så höga straffvärden att de kan läggas till grund för utvisning utan att det finns en återfallsrisk. I domar som innehöll beslut om utvisning, under åren 2000–2014, var den vanligaste strafftiden två månaders fängelse. Denna strafftid ligger långt under det straffvärde som krävs för att enbart brottets allvar ska kunna läggas till grund för utvisning. Av det anförda kan det konstateras att beslut om utvisning alltså i stor utsträckning grundas på att det finns risk för fortsatt brottlighet.

Sammanfattningsvis delar regeringen utredningens bedömning att återfallsrisken bör bedömas på samma sätt som i dag och att den nuvarande bestämmelsen är ändamålsenligt utformad. Det finns därför ingen anledning att föreslå några ändringar i detta avseende.

6.2.3 Sänkt straffvärdegräns och utvisning på grund av brottets karaktär

Regeringens förslag: Utvisning oberoende av återfallsrisk ska få ske om 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.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna, däribland *Brottsförebyggande rådet*, *Brottsofferjouren*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Gävle tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Polismyndigheten*, *Svea hovrätt* och *Säkerhetspolisen*, är positiva till eller har inga invändningar mot förslaget. Endast *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget och anser bl.a. att man bör avvakta resultatet av den senaste tidens straffskärpningar. Samfundet har också synpunkter på begreppet brottets karaktär och är kritiskt till att samma omständigheter som ska beaktas vid brottets karaktär även ska beaktas av domstolen vid straffvärdebedömningen. *Södertörns tingsrätt* är positiv till förslaget men har också vissa synpunkter på begreppet brottets karaktär. Tingsrätten framhåller också att domstolarnas tolkningsutrymme initialt kan medföra att det blir en oenhetlig rättstillämpning vid bedömningen av vad som omfattas av begreppet brottets karaktär. Enligt *Åklagarmyndigheten* bör möjligheten till utvisning på grund av brottets karaktär främst komma i fråga för brott som har ett straffvärde som ligger relativt nära sex månader. Åklagarmyndigheten och *Stockholms tingsrätt* efterfrågar en exemplifiering av vilka brott som till sin karaktär kan vara aktuella för utvisning.

Skälen för regeringens förslag

Straffvärdegränsen bör sänkas...

I de fall någon risk för fortsatt brottlighet inte kan konstateras krävs att brottet är av visst allvar för att utvisning ska få ske. Detta uttrycks i bestämmelsen på så sätt att 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 § andra

Prop. 2021/22:224 stycket 2 UtL). I förarbetena anges som en allmän riktlinje att brottet bör ha ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst ett år (prop. 1993/94:159 s. 13 och 33). Även om det framhålls att straffvärdegränsen inte är absolut, har den i praxis kommit att tillämpas tämligen strikt.

Regeringen bedömer i avsnitt 6.2.1 att utvisning även i framtiden bör kunna ske oberoende av återfallsrisk om brottet är av visst allvar. Som anförs där är det lämpligt att, liksom i dag, främst knyta brottets allvar till brottets straffvärde. Enligt utredningen är den nuvarande straffvärdegränsen på ett års fängelse dock alltför hög. Utredningen lyfter fram att en sådan gräns kan utesluta möjligheterna till utvisning i fall där utvisning kan anses befogat. Utredningen föreslår därför att straffvärdegränsen i stället bestäms till sex månaders fängelse. De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Sveriges advokatsamfund* är dock kritiskt och framhåller att det finns skäl att avvakta resultatet av den senaste tidens straffskärpningar.

Regeringen instämmer i att utvisning kan vara motiverat även om det är fråga om brott med ett lägre straffvärde än ett års fängelse, i synnerhet om skälen mot utvisning är svaga. Så kan exempelvis vara fallet beträffande den som efter endast en kort tids vistelse i Sverige gör sig skyldig till brott här. Detsamma gäller när brottet har begåtts av en person som, trots en längre vistelsetid i landet, inte har etablerat sig nämnvärt i det svenska samhället. Att han eller hon för en viss tid fräntas rätten att uppehålla sig här framstår i dessa fall som en rimlig reaktion på brottet, även vid straffvärden som är lägre än ett år. En generellt tillämplig gräns på ett års fängelse – som alltså gäller oavsett hur länge och på vilken grund utlänningen vistats i landet – framstår vid en jämförelse med regleringen i våra nordiska grannländer också som hög.

Enligt nuvarande reglering kan utvisning i allmänhet inte komma i fråga vid exempelvis en relativt allvarlig misshandel med ett straffvärde på åtta månaders fängelse. Det gör i ett sådant fall normalt sett ingen skillnad om utlänningens anknytning till det svenska samhället är svag. Att det samtidigt finns förutsättningar för utvisning på grund av återfallsrisk vid t.ex. tre fall av stöld med ett samlat straffvärde på två månaders fängelse kan uppfattas som en skevhet i regelverket. Det finns alltså goda skäl för att misshandelsbrott av det slag som beskrivits ska kunna leda till utvisning oberoende av återfallsrisk. Motsvarande ståndpunkt gör sig gällande beträffande flera andra brott som inte når upp till dagens straffvärdegräns men som ändå är allvarliga, t.ex. vissa av sexualbrotten. Straffen för en rad olika brott har skärpts de senaste åren. Straffskärpningarna träffar i vissa fall brott vars straffskala redan enligt nuvarande reglering medför att brotten är utvisningsgrundande, t.ex. grov misshandel och grovt rån. Alldeles oavsett senaste tidens straffskärpningar har dessutom flera brott en straffskala som börjar på fängelseminimum, dvs. fängelse i 14 dagar, och som därför kan riskera att utesluta möjligheterna till utvisning i fall där utvisning kan anses befogat (t.ex. oaktsam våldtäkt och narkotikabrott av normalgraden). Till skillnad från Sveriges advokatsamfund anser därför regeringen att det inte finns skäl att avvakta resultatet av den senaste tidens straffskärpningar. I stället för att den berörda brottsligheten redan i utgångsläget diskvalificerar sig som utvisningsgrundande, bör de fall där utvisning framstår som en alltför ingripande åtgärd sorteras bort vid avvägningen mot den enskildes och andra motstående intressen. Då skapas

förutsättningar för en mer nyanserad bedömning, där samtliga omständigheter av betydelse för utvisningsfrågan kan få fullt genomslag. Straffvärdegränsen för vilka brott som kan läggas till grund för utvisning bör således sänkas.

...och bestämmas till sex månader

När straffvärdegränsen bestäms bör ett flertal förhållanden beaktas. Å ena sidan bör gränsen inte sättas för högt, särskilt när den är generell tillämplig, eftersom en sådan gräns riskerar att utesluta utvisningsmöjligheten i sådana fall där utvisning framstår som befogat. Å andra sidan bör den inte sättas så lågt att kravet på att brottet ska vara av visst allvar förlorar sin innebörd och gränsen mot de fall när utvisning kan ske på grund av återfallsrisk suddas ut. För att vara meningsfull måste en sänkning av straffvärdegränsen dock få en märkbar effekt. Vidare bör straffvärdegränsen ta avstamp i befintliga och, i förekommande fall, kommande straffskalor, men också i de straffvärdenivåer som är vanliga i rättspraxis. Särskilt fokus bör läggas på att det ska finnas förutsättningar för utvisning vid brott som innefattar ett angrepp på någons liv, hälsa, frihet eller frid eller annars utgör en påtaglig integritetskränkning. Detsamma gäller brott som skadar rättsordningen eller andra särskilt skyddsvärda samhällsintressen.

Med dessa utgångspunkter instämmer regeringen i utredningens bedömning att straffvärdegränsen bör bestämmas till sex månaders fängelse. Även remissutfallet talar för en sådan förändring. Liksom tidigare kommer då sådan brottslighet som allvarliga fall av våldsbrott, sexualbrott, narkotikabrott och vapenbrott att omfattas av bestämmelsen. Därutöver kommer den föreslagna gränsen att fånga upp en betydligt större mängd brott. Bland annat kommer misshandelsbrott som inte når upp till straffvärden om ett års fängelse, men som ändå är allvarliga, kunna leda till utvisning även om det inte finns en risk för återfall. Dessutom kommer flera av sexualbrotten i större utsträckning än idag att vara utvisningsgrundande, däribland oaktsam våldtäkt och vissa fall av våldtäkt där brottet är att anse som mindre grovt. Detsamma gäller vissa andra typer av brott som utgör allvarliga ingrepp i en annan människas frihet eller frid, såsom vissa fall av äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott. Straffvärdesänkningen medför också att brott med heders- eller hatbrottsmotiv i större utsträckning blir utvisningsgrundade. Här bör nämligen särskilt noteras att det förhållandet att gärningen har haft ett heders- eller hatbrottsmotiv ska beaktas i skärpande riktning enligt 29 kap. 2 § brottsbalken vid bedömningen av brottets straffvärde. Därmed kan man förvänta att sådana brott oftare når upp till straffvärdegränsen om sex månader än andra jämförbara brott utan sådana motiv. Även när det gäller flera av de brott som riktar sig mot rättsväsendet och annan allmän verksamhet kommer utrymmet för utvisning oberoende av återfallsrisk att öka. Bland dessa märks särskilt mened och övergrepp i rättsak.

Med straffvärdegräns avses detsamma som i dag

Bestämmelsen i nuvarande 8 a kap. 1 § andra stycket 2 UtIL tar sikte på straffvärdet för ett enda brott, inte det samlade straffvärdet för flera brott. Detta ligger i linje med bestämmelsens syfte att begränsa

Prop. 2021/22:224 utvisningsmöjligheten till den typ av gärningar som är så allvarliga att det framstår som skäligt att de kan föranleda utvisning även om det inte finns någon konstaterbar risk för återfall. Dessutom kan flerfaldig brottslighet ibland fångas upp av nuvarande andra styckets första punkt om utvisning på grund av återfallsrisk. Regeringen delar utredningens bedömning att det saknas anledning att göra någon ändring i detta avseende.

Dagens straffvärdegräns avser vidare resultatet av den bedömning som domstolen ska göra enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken. 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 enligt 29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken hänsyn även tas till försvårande respektive förmildrande omständigheter. Exempelvis ska som försvårande omständighet särskilt beaktas om den tilltalade visat stor hänsynslöshet (29 kap. 2 § 2 brottsbalken). Som förmildrande omständighet ska bl.a. särskilt beaktas om den tilltalades handlande stått i samband med hans eller hennes bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga (29 kap. 3 § första stycket 3 brottsbalken). Det är alltså inte det reducerade värdet som domstolen kan komma fram till efter beaktande av den tilltalades ungdom eller de s.k. billighetsskäl i 29 kap. 5 § brottsbalken – det som kallas för straffmättningsvärde – som ska läggas till grund för om utvisning kan komma i fråga. Regeringen instämmer i att även denna ordning bör behållas. De nämnda förhållandena är nämligen inte hänförliga till brottets allvar, utan främst till gärningsmannens person och omständigheter som inträffat efter brottet. De bör därför inte inverka på om brottet som sådant ska vara utvisningsgrundande.

Brott av viss karaktär bör kunna leda till utvisning vid lägre straffvärdet

I förarbetena till dagens reglering betonas att straffvärdegränsen inte är absolut utan ska ses som en allmän riktlinje samt att även brottets karaktär i vissa fall bör vägas in i bedömningen (jfr prop. 1993/94:159 s. 14).

Liksom utredningen anser regeringen att straffvärdegränsen även fortsättningsvis ska kunna underskridas när brottets karaktär ger skäl till det. En sådan ordning gäller redan i dag och bidrar till att domstolen kan göra en nyanserad bedömning av utvisningsfrågan. Det blir också möjligt att undvika situationer som annars skulle kunna vara stötande för rättskänslan. Förslaget får även brett stöd av remissinstanserna. Regeringen anser, till skillnad från *Sveriges advokatsamfund*, att ordningen med en straffvärdegräns i tillräcklig utsträckning tillgodoser kravet på förutsebarhet, även om den i vissa fall kan underskridas (jfr samma prop. s. 13 f.).

Enligt Sveriges advokatsamfund och *Södertörns tingsrätt* har brottets karaktär vissa likheter med begreppet artbrott. Brottslighetens art har huvudsakligen betydelse vid prövningen av om ett fängelsestraff ska väljas framför en icke frihetsberövande påföljd (jfr 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken). Eftersom brottets karaktär i stället har betydelse vid

prövningen av utvisningsfrågan bör det enligt regeringens mening inte föreligga någon risk för begreppsförvirring.

Regeringen instämmer i att brottet ofta bör anses vara av sådan karaktär att det kan leda till utvisning vid lägre straffvärden än sex månader när det har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller när brottet annars utgjort en påtaglig integritetskränkning. Detta bör i synnerhet gälla om angreppet varit oprovocerat, utövats i en nära relation eller riktat sig mot någon som befinner sig i en skyddslös ställning, såsom en äldre person eller ett barn. Detsamma bör gälla om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Vidare kan det finnas skäl att överväga utvisning vid lägre straffvärden när ett motiv för brottet varit att kränka någon på grund av hans eller hennes ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet. Även brott som har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse bör i många fall anses vara av sådan karaktär att straffvärdegränsen kan underskridas. Även om rättstillämpningen liksom vid andra lagändringar till en början kan bli oenhetlig, som Södertörns tingsrätt påpekar, bör de ytterligare omständigheter som kan beaktas vid prövningen utmejslas i rättstillämpningen. Att närmare exemplifiera vilka brott som kan omfattas av begreppet brottets karaktär, som *Stockholms tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten* önskar, riskerar nämligen att låsa rättstillämpningen. Ytterst blir det alltid fråga om en bedömning i det enskilda fallet av om brottet varit av sådan karaktär att det i sig bör kunna läggas till grund för ett beslut om utvisning.

Som Åklagarmyndigheten framhåller bör även brottets straffvärde kunna ha betydelse vid bedömningen av om brottets karaktär är sådant att det bör vara utvisningsgrundande oberoende av om det finns en återfallsrisk. Om straffvärdet för det aktuella brottet ligger långt under straffvärdegränsen kan det som regel knappast anses vara av sådan karaktär att det i sig motiverar utvisning. Om straffvärdet å andra sidan ligger nära sex månader, och brottet varit av sådant slag eller innefattat sådana moment som beskrivits ovan, bör utvisning normalt sett kunna komma i fråga.

Som bl.a. Sveriges advokatsamfund konstaterar är det en följd av förslaget att samma omständighet kan beaktas av domstolen både vid brottets karaktär som grund för utvisning, och i skärpande riktning vid bestämmande av straffvärdet (29 kap. 2 § brottsbalken). I motsats till advokatsamfundets uppfattning finns det enligt regeringen inte något principiellt hinder mot att samma omständighet beaktas vid prövningen av dels påföljden, dels utvisningen. Förhållandet att en omständighet har tagits upp som försvarande i 29 kap. 2 § brottsbalken är ett uttryck för att samhället ser på den med stort allvar. Det framstår därför som naturligt att den också får ett särskilt genomslag i utvisningsfrågan.

Hur bestämmelsen bör utformas

Enligt nuvarande 8 a kap. 1 § andra stycket 2 UtIL får utvisning ske om brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att utlännningen inte bör få stanna kvar. Formuleringen knyter an till

Prop. 2021/22:224 bestämmelsen i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken om vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Regeringen anser att formuleringen ”skada, fara eller kränkning...” kan ersättas med begreppet straffvärde, utan att tappa i precision. Det begreppet är väl inarbetat inom straffrätten och används återkommande i brottsbalken, exempelvis i 30 kap. 4 §. Dessutom används begreppet redan i dag på andra ställen i utlänningslagen (20 kap. 15 och 16 §§). Enligt regeringen bör straffvärdegränsen framgå direkt av lagtexten. En sådan ordning skapar förutsebarhet och blir tydligare för såväl tillämparen som den enskilde. Det bör av samma skäl också framgå av lagtexten att brott av viss karaktär ska kunna leda till utvisning även vid lägre straffvärden.

6.3 Anknytning och vistelsetid

6.3.1 Domstolen ska särskilt beakta utlännings etablering i det svenska samhället

Regeringens förslag: Vid bedömningen av utlännings anknnytning till Sverige ska domstolen särskilt beakta i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället.

Regeringens bedömning: Skälen för utvisning bör, liksom hittills, vägas mot utlännings anknnytning till Sverige.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Utredningen föreslår en delvis annan teknisk och språklig utformning av paragrafen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till eller har inte några invändningar mot förslaget, däribland *Brottsofferjouren*, *Brottsförebyggande rådet*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Domstolsverket*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Gävle tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Justitiekanslern*, *Migrationsverket*, *Myndigheten för delaktighet*, *Polismyndigheten*, *Säkerhetspolisen*, *Uppsala universitet* och *Östersunds tingsrätt*. Endast *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget. Samfundet pekar bl.a. på att rättstillämpningen riskerar att bli svårare att förutse dels när vägledande exempel på vad som ska beaktas inte anges i bestämmelsen, dels eftersom tidigare praxis förlorar sin betydelse. De omständigheter som kan tala för och emot utvisning bör anges direkt i lagtexten, t.ex. att vistelsetiden bör beaktas i mildrande riktning. Samfundet ifrågasätter också att det läggs ett större ansvar på den enskilde att anpassa sig till det svenska samhället och att kvarvarande band till hemlandet ska kunna tala mot anknnytning till Sverige. Några remissinstanser, bl.a. *Riksorganisationen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime*, *Lunds universitet*, *Stockholms tingsrätt*, *Svea hovrätt*, *Svenska Röda Korset* och *Åklagarmyndigheten*, har synpunkter på begreppet etablering eller den lagtekniska utformningen och efterfrågar förtydliganden eller ytterligare vägledning för prövningen. Bland annat anser *Södertörns tingsrätt*, som inte har några invändningar mot förslaget i sig, att domstolarnas tolkningsutrymme initialt kan medföra att det blir en oenhetlig rättstillämpning vid bedömningen av utlännings etablering.

Svenska Röda Korset lyfter bl.a. att man vid bedömningen av utlänningens etablering måste ta särskild hänsyn till hur möjligheterna till etablering ser ut. Detta gäller bl.a. beträffande skyddsbehövande. Åklagarmyndigheten, som är positiv till förslaget, anser att det uttryckligen bör anges att den rätt med vilken en utlänning vistas i Sverige bör ha betydelse för prövningen. Exempelvis bör en person som vistas illegalt i landet i huvudsak inte åtnjuta skydd mot utvisning på grund av vistelsetiden. Även GAPF är positiv till förslaget men tillägger att utlänningens ekonomiska etablering inte bör få övertag vid bedömningen. GAPF har även synpunkter på hur familjeförhållandena bör beaktas vid prövningen av utlänningens anknytning och anför bl.a. att det är viktigt att beakta vilket brott det rör sig om, t.ex. bör brott som riktas mot den närmaste familjen tala för att utlänningen har en svagare anknytning till landet. *Barnombudsmannen* betonar att barnets rätt till privat- och familjeliv enligt barnkonventionen kan inkludera andra personer än barnets föräldrar och att inte bara relationen till föräldrarna därför bör vara av relevans vid bedömningen av en persons anknytning till landet. Både Barnombudsmannen och Svenska Röda Korset betonar att barnets bästa alltid ska beaktas, utredas och redovisas. Några domstolar, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt, önskar att det tydliggörs var ansvaret för att inhämta utredning i anknytningsfrågan bör ligga och att det bör övervägas andra alternativ till den nu gällande ordningen där ansvaret ligger på domstolarna. Lunds universitet pekar på att Kriminalvården har möjlighet att framställa begäran om att straffverkställighet överförs till den dömdes hemland, och anser att det bör utredas om en starkare koppling bör införas mellan utvisning på grund av brott och överförande av straffverkställighet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Skälen för utvisning vägs mot utlänningens anknytning till Sverige

En domstol som överväger om en utlänning bör utvisas ska ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället (8 a kap. 2 § UtL). Sedan domstolen konstaterat att de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda, ska den alltså väga de skäl som talar för utvisning mot de skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden som talar däremot. Vid avvägningen ska domstolen särskilt beakta bl.a. utlänningens levnadsomständigheter, om utlänningen har barn i Sverige och hur länge utlänningen har vistats i Sverige (se även kapitel 4). Regleringen bygger på tanken att en utvisning utgör ett större ingrepp för den som har rotat sig här i landet än den som inte har utvecklat några starkare bindningar hit. Därför ska frågan om utvisning prövas mot den olägenhet som åtgärden innebär för utlänningen och hans eller hennes familj. Ju större anknytning till landet, desto allvarligare måste brottsligheten vara för att utvisning ska ske. Bestämmelsen ger uttryck för principen att det måste finnas en rimlig proportion mellan brottet och de konsekvenser som detta får för den enskilde eller något annat motstående intresse (jfr prop. 1993/94:159 s. 15 f.).

Ett beslut om utvisning på grund av brott kan, om utlänningen har familj i landet eller annars har etablerat sig här, innebära ett ingrepp i utlänningens privat- och/eller familjeliv. Vid den avvägning som ska ske

Prop. 2021/22:224 enligt 2 § ska domstolen därför även beakta artikel 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europakonventionen gäller som lag i Sverige (se lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).

Även Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) gäller som svensk lag (se lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Av konventionen följer bl.a. att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Barnets bästa kan inte frikopplas från övriga rättigheter i konventionen, de är odelbara och ömsesidigt förstärkande. Rättigheterna ska ses som en helhet. Enligt barnkonventionen gäller även att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv (artikel 16).

Regeringen bör skärpas så att domstolen särskilt beaktar utlänningens etablering i det svenska samhället

Regeringen delar utredningens bedömning att prövningen av om en utlänning ska utvisas på grund av brott också i framtiden bör innefatta en avvägning mellan skälen för utvisning och utlänningens anknytning till Sverige. Det finns dock anledning att se över under vilka omständigheter anknytningen hit bör kunna medföra att utlänningen får stanna här, trots att han eller hon har begått ett brott som i och för sig kan leda till utvisning.

Endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas här i landet. När en utlänning ges rätt att uppehålla sig i Sverige – antingen permanent eller för viss tid – är den rätten i princip villkorad, bl.a. av att han eller hon inte gör sig skyldig till upprepad eller allvarlig brottslighet här. Med den utgångspunkten bör det krävas starka skäl för att den som bryter mot detta ska undgå utvisning. Som utredningen påtalar bör främst ett skydd kunna tillkomma den utlänning som har etablerat sig i det svenska samhället, t.ex. genom att ha arbetat och lärt sig det svenska språket, eller som har utvecklat nära familjeband hit. Den som inte har etablerat sig i det svenska samhället får däremot finna sig i att brott som han eller hon gör sig skyldig till kan leda till utvisning.

Detta synsätt ligger i linje med utvecklingen inom utlänningslagstiftningen i stort. Möjligheten för en utlänning att komma i åtnjutande av vissa förmåner eller rättigheter kopplas på ett annat sätt än tidigare till individens eget ansvar att göra vad han eller hon kan för att komma in i det svenska samhället. Exempelvis får, enligt lagändringar som trädde i kraft under 2021, permanenta uppehållstillstånd som huvudregel endast beviljas om utlänningen kan försörja sig och det med hänsyn till förväntat levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett sådant uppehållstillstånd bör beviljas (5 kap. 7 § UtL). I samma riktning går regeringens bedömning att det bör införas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att bevilja permanent uppehållstillstånd (Ändrade regler i utlänningslagen, prop. 2020/21:191 s. 64 f.). Som *Svenska Röda Korset* gör gällande innebär alltså utvecklingen inom utlänningsrätten generellt att högre krav ställs bl.a. på en utlännings etablering och skötsamhet. Att regleringen skärps på så sätt att högre krav ställs på

utlännings anknäytning för att undgå utvisning vid upprepad eller allvarlig brottslighet i landet är emellertid motiverat, trots högre krav för att t.ex. få permanent uppehållstillstånd. I sammanhanget bör dock noteras att regeringen inte föreslår någon ändring av bestämmelserna om utvisning av flyktingar eller om beaktande av verkställighetshinder (se avsnitten 6.5.1 och 6.4). För flyktingar gäller alltså fortsatt ett kvalificerat krav för utvisning och att domstolen ska ta hänsyn till om det finns verkställighetshinder mot utvisningen. Det sistnämnda gäller även för alternativt skyddsbehövande.

Faktumet att brottslighet kan ge konsekvenser i form av utvisning bör inte heller äventyra en utlännings möjlighet till etablering i det svenska samhället. En utlännings anpassning till svenska lagar och regler utgör en central del av hans eller hennes etablering i landet. Det finns rimligen inget motsatsförhållande mellan möjligheten att etablera sig i landet och tydliga krav på laglydighet och konsekvenser vid lagbrott. Att regleringen skärps ligger också i linje med kravet på att det måste finnas en rimlig proportion mellan brottet och de konsekvenser som detta får för den enskilde eller något annat motstående intresse. Den som varken har byggt upp en tillvaro i Sverige med exempelvis sysselsättning, fast inkomst, ordnade boendeförhållanden eller har ett familjeliv här, bör nämligen inte anses lida ett sådant men av att tvingas lämna landet att en utvisning kan betraktas som oproportionerlig.

Regleringen av hur utlännings anknäytning till Sverige ska inverka på utvisningsfrågan bör utformas mot bakgrund av dessa utgångspunkter. Redan dagens reglering innebär visserligen att arbetsförhållanden och andra omständigheter som kan innebära att utlännings har etablerat sig i Sverige ska beaktas vid prövningen av hans eller hennes anknäytning hit. Detta kommer dock inte på ett tydligt sätt till uttryck i lagtexten. Vidare har den nuvarande regleringen ibland medfört att även utlännings som inte utvecklats några särskilt starka band till landet har fått stanna här, i synnerhet när den tillämpats tillsammans med kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som vistats länge i Sverige (se vidare avsnitt 6.3.2). Det finns alltså, till skillnad mot vad *Sveriges advokatsamfund* anför, anledning att strama åt anknäytningens reglering, så att skyddet mot utvisning förbehålls de fall då utlännings i nämnvärd utsträckning har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. Som advokatsamfundet lyfter medför det att tidigare praxis förlorar sin betydelse. Det kan inte heller uteslutas att rättstillämpningen till en början blir oenhetlig, vilket *Södertörns tingsrätt* 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 anknäytningssprövning därför initialt kan bli svårare att förutse är dock i sig inte ett bärande skäl mot att ändra i paragrafen. Enligt regeringen bör det i anknäytningssparagrafen alltså införas en bestämmelse som anger att domstolen särskilt ska beakta i vilken utsträckning utlännings har etablerat sig i det svenska samhället.

Bedömningen av utlännings etablering i det svenska samhället

Den föreslagna bestämmelsen aktualiserar delvis samma förhållanden som hittills har inkluderats i begreppet levnadsomständigheter. Liksom tidigare

Prop. 2021/22:224 är utlännings arbetsförhållanden viktiga. Framför allt förvärvsarbete talar för att utlänningsen har etablerat sig i Sverige, men också annan sysselsättning såsom studier eller yrkespraktik kan beaktas vid bedömningen av om utlänningsen har etablerat sig här. Även om sysselsättningen är av stor betydelse bör även andra omständigheter beaktas, vilket *GAPF* är inne på. Att utlänningsen har ordnade boendeförhållanden kan också tala för att han eller hon har etablerat sig i samhället, medan det motsatta gäller beträffande den som saknar fast bostad. Ytterligare ett förhållande som kan ha betydelse – som också *Åklagarmyndigheten* särskilt betonar som viktigt – är på vilken grund utlänningsen vistas i landet och om utlänningsen befinner sig här lagligt. I vilken mån utlänningsen behärskar svenska språket liksom hur utlänningsen har inrättat sig i samhället i övrigt är också förhållanden som bör beaktas. Den som ägnar sig åt upprepad kriminalitet eller annars lever utanför det reguljära samhället bör betraktas som svagt etablerad. Som *GAPF* är inne på kan vissa brottstyper också i sig tyda på en bristande anpassning till svenska normer och förhållanden. Inte minst gäller detta hedersrelaterad brottslighet. Vid bedömningen av utlänningsens etablering bör dessutom, trots Sveriges advokatsamfunds invändningar, hänsyn tas till utlänningsens kvarvarande band till hemlandet (jfr prop. 1993/94:159 s. 15 f. och NJA 2019 s. 316).

I likhet med utredningen anser regeringen att även utlänningsens vistelsetid i Sverige bör beaktas inom ramen för etableringsbedömningen. Vistelsetiden har nämligen ett naturligt samband med utlänningsens etablering, eftersom förankringen i samhällslivet i allmänhet blir starkare efter hand. En långvarig vistelse i landet måste emellertid inte innebära att utlänningsen har rotat sig här och blivit en del av det svenska samhället. Bedömningen av en utlännings anknytning till det svenska samhället bör i det konkreta fallet inte utgå från ett allmänt antagande om att banden till samhället blir starkare över tid. Större vikt bör i stället läggas vid de faktiska band som uppkommit under utlänningsens vistelsetid i landet. Det kan mycket väl vara så att en person som varit bosatt i landet i flera år inte har kommit in på den svenska arbetsmarknaden eller t.ex. lärt sig språket särskilt bra. Det kan ifrågasättas varför en sådan person ska ges ett starkare skydd mot utvisning än den som vistats i Sverige en kortare tid men som har etablerat sig här, genom t.ex. arbete eller studier. Vistelsetiden bör således inte ges samma självständiga betydelse som i dag, utan i stället utgöra ett led i bedömningen av utlänningsens etablering här. Se närmare nedan om vistelsetidens betydelse i avsnitt 6.3.2. Enligt *Åklagarmyndigheten* bör en person som vistas illegalt i riket i huvudsak inte åtnjuta ett skydd mot utvisning på grund av vistelsetiden. Regeringen delar den bedömningen. En vistelse som skett olovligen ska inte medföra ett skydd mot utvisning (jfr NJA 2007 s. 425).

Lunds universitet ifrågasätter att det introduceras ett nytt begrepp i stället för att använda sig av det redan förekommande begreppet anknytning. Begreppen anknytning och etablering är dock inte helt synonyma. Det förra begreppet är vidare eftersom det även innefattar utlänningsens familjeförhållanden. Att familjeförhållanden särskilt ska beaktas bör fortsatt anges i paragrafen, se vidare nedan. Dessutom föreslås inte att begreppet etablering ersätter begreppet anknytning. Som framgår ovan föreslås i stället att domstolen vid prövningen av en utlännings

anknytning till Sverige särskilt ska beakta bl.a. utlänningens etablering i samhället.

Som framgår av det anförda kan en utlännings etablering i det svenska samhället bedömas utifrån en rad samverkande faktorer och omständigheter. Uppräkningen av de särskilda omständigheter som anges ovan och som kan ha betydelse vid prövningen är inte avsedd att vara uttömmande. Bedömningen av utlänningens etablering i Sverige kan alltså inte avgöras genom att titta på enskildheter, utan måste bygga på en sammanvägd bedömning av utlänningens situation. Det är inte möjligt att som några remissinstanser efterfrågar närmare konkretisera hur bedömningen ska gå till och vilka ytterligare omständigheter som bör kunna ges betydelse. Det är inte heller ändamålsenligt att bryta ut de olika omständigheterna i separata punkter i lagtexten, t.ex. avseende arbetsförhållanden, typ av uppehållstillstånd eller vistelsetid. En sådan uppräknings skulle bl.a. behöva bli mycket omfattande för att fånga upp samtliga omständigheter av betydelse. Dessutom skulle en uppräknings kunna medföra att omständigheterna ges en mer självständig betydelse vilket inte är önskvärt beträffande exempelvis vistelsetiden, se ovan. En uppräknings skulle även riskera att låsa rättstillämpningen. Det finns inte heller i övrigt skäl att ändra utformningen av bestämmelsen. Genom att låta de ovan berörda omständigheterna omfattas av begreppet etablering tydliggörs att det ska göras en sammanvägd bedömning. Bestämmelsen om utlänningens etablering i samhället ersätter alltså de två punkter som i dag tar upp utlänningens levnadsomständigheter och vistelsetid.

Familjeförhållanden bör beaktas även i fortsättningen

En utvisning innebär många gånger ett kännbart ingrepp för den som har familj här i landet. Övriga familjemedlemmar kan dessutom drabbas i lika hög grad som den dömda genom den splittring av familjen som avlägsnandet kan innebära. Huruvida en utvisning utgör en proportionerlig reaktion på den aktuella brottligheten kan alltså inte avgöras utan att hänsyn tas till hur åtgärden skulle påverka utlänningens familjeliv. Detta har varit utgångspunkten i svensk rätt alltsedan de första lagreglerna om utvisning på grund av brott kom till i början av 1900-talet. Dessutom följer det av bl.a. artikel 8 i Europakonventionen att ett sådant intrång i rätten till respekt för privat- och familjelivet som en utvisning kan innebära är tillåtet endast om det är proportionerligt.

Liksom utredningen och remissinstanserna anser regeringen att utlänningens familjeförhållanden även fortsättningsvis bör beaktas vid bedömningen av hans eller hennes anknytning till Sverige. Dagens reglering anger inte närmare på vilket sätt hänsyn ska tas till utlänningens familjeförhållanden, annat än i det fallet när han eller hon har barn här i landet. Domstolen ska då särskilt beakta barnets behov av kontakt med föräldern, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att föräldern utvisas. Bestämmelsen om hur barnets intressen ska tillgodoses infördes genom en lagändring 2004 för att markera att domstolarna har en särskild utredningsskyldighet i utvisningsärenden som berör barn (Stärkt barnperspektiv i mål om utvisning på grund av brott, prop. 2003/04:113). Därigenom ville man att principen om barnets bästa, som slås fast i artikel 3 i barnkonventionen och kommer till uttryck i 1 kap. 10 § UtL,

Prop. 2021/22:224 skulle få ett ökat genomslag i praxis. Principen innebär att barnets bästa ska väga tungt men inte ensamt vara utslagsgivande när andra intressen kolliderar med barnets (jfr prop. 2003/04:113 s. 8 och prop. 2017/18:186 s. 96). Regeringen delar *Barnombudsmannens* och Svenska Röda Korsets synpunkt att barnets bästa alltid ska beaktas, utredas och redovisas (prop. 2003/04:113 s. 8). Den nu diskuterade bestämmelsen har inte blivit mindre viktig sedan barnkonventionen blev lag i Sverige. Tvärtom bör vikten av att domstolen i varje enskilt fall noggrant utreder och prövar barnets behov, rättigheter och intressen i de avseenden som bestämmelsen anger betonas. En prövning av barnets bästa kan landa i att barnets relation till utlänningsen utgör ett starkt skäl mot utvisning. Prövningen kan också, som GAPF är inne på, 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.

En persons familjeförhållanden och kontakt med anhöriga kan i praktiken se mycket olika ut, vilket även Barnombudsmannen är inne på. Enligt regeringen avses med familj – liksom tidigare – främst make, maka, eller sambo samt egna barn eller, om utlänningsen själv är underårig, hans eller hennes föräldrar. Enligt Högsta domstolen bör familjebanden i många fall inte tillmätas någon avgörande betydelse vid bedömningen av om utvisning bör ske i ett fall där det föreligger risk för fortsatt brottslighet riktad mot utlänningsens familj (NJA 2019 s. 544). I likhet med de fall där utlänningsen har barn i landet kan alltså även hänsynen till dessa personer innebära att en utvisning är proportionerlig, t.ex. på grund av att brott har riktats mot partnern. Det är sammantaget viktigt att domstolarna ges möjlighet att göra en allsidig bedömning där omständigheterna i det enskilda fallet fullt ut kan beaktas. Enligt utredningen visar en genomgång av hur utlänningsens familjeförhållanden i praxis har vägts mot den aktuella brottslighetens allvar att den nuvarande regleringen ger utrymme för en sådan bedömning. Det är enligt regeringen därför varken lämpligt eller nödvändigt att mer ingående reglera på vilket sätt utlänningsens familjeförhållanden ska inverka på prövningen av utvisningsfrågan. Regeringen delar alltså inte den synpunkt GAPF lyfter i detta avseende. Det finns alltså inget behov av att göra några sakliga ändringar av bestämmelserna som rör utlänningsens familjeförhållanden.

I lagrådsremissen har paragrafen utformats med utgångspunkt i dess befintliga struktur med en punktlista. Enligt *Lagrådet* framstår dock paragrafen rent språkligt som inte fullt korrekt. Lagrådet föreslår att paragrafen struktureras om utan en punktlista och att det görs vissa språkliga ändringar. Enligt regeringen innebär förslaget att paragrafen får en bättre struktur och bättre språklig utformning. Bestämmelsen bör därför utformas på det som sätt som följer av Lagrådets synpunkter.

Avvägningen mot skälen för utvisning

När domstolen avgör om en utlänningsen ska utvisas bör den alltså fortsatt väga hans eller hennes anknytning till Sverige mot de skäl som talar för utvisning, dvs. styrkan av de omständigheter som anges i 1 §. Ju starkare skälen för utvisning är desto starkare måste utlänningsens anknytning vara för att utvisning ska underlåtas. Vid bedömningen av skälen för utvisning

och hur dessa ska vägas mot utlännings anknäytning samverkar brottslighetens karaktär med straffvärdet och de omständigheter som utgör risk för fortsatt brottslighet, t.ex. återfall i brott eller flerfaldig brottslighet (se avsnitt 6.2.2). Att utvisningen ska vara proportionerlig följer även av bl.a. Europakonventionen.

Regeringen instämmer i att det vid denna avvägning finns skäl att se särskilt allvarligt på brott av viss karaktär. Det bör gälla samma brottslighet som tagits upp i avsnitt 6.2.3 som ett skäl för utvisning vid straffvärden som är lägre än sex månader. Exempelvis bör det förhållandet att brottet har haft ett heders- eller hatbrottsmotiv ses som ett tungt vägande skäl för utvisning vid avvägningen mot utlännings anknäytning till Sverige. Till de brott mot person och det allmänna som berörts i avsnitt 6.2.3 kan också läggas viss brottslighet som sorteras under förmögenhetsbrotten, men som ändå kan ha påtagligt integritetskränkande inslag. Hit hör framför allt rån eftersom gärningen normalt innefattar våld eller allvarliga hot eller kränkningar.

En följd av den sänkning av straffvärdegränsen som regeringen föreslår är att brott med höga straffvärden i ännu större utsträckning än hittills blir ett tungt vägande skäl för utvisning. När straffvärdet vida överstiger straffvärdegränsen enligt 1 § – exempelvis vid allvarligare fall av våld- och sexualbrott, grova narkotika- och vapenbrott eller allvarlig brottslighet inom ramen för kriminella nätverk – anser regeringen att utgångspunkten bör vara att utvisning ska ske om inte mycket starka skäl talar i motsatt riktning. Bedömningen blir härigenom också mer i linje med hur avvägningen mellan skälen för utvisning och anknäytningen till landet går till i våra nordiska grannländer. Regeringen instämmer även i att samma utgångspunkt bör gälla vid flagranta återfall i förhållandevis allvarlig brottslighet, t.ex. misshandelsbrott eller stöldbrottslighet av normalgraden.

Enligt regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 §). Av Europakonventionen följer dock 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 förslagets förenlighet med Europakonventionen är det framför allt statens intresse av att förebygga oordning eller brott som ska vägas mot den enskildes intresse av familje- eller privatliv. Förslagen om att skärpa reglerna om utvisning på grund av brott – t.ex. genom att sänka straffvärdegränsen – tillgodoser enligt regeringen angelägna samhällsintressen. Det gäller framför allt statens intresse av att förebygga brottslighet men även intresset av att värna den nationella säkerheten. Som nämnts har brottsligheten tagit sig nya uttryck och brottsligheten inom ramen för kriminella nätverk har ökat (se kapitel 5). Enligt regeringens bedömning är förslagen förenliga med artikel 8 i Europakonventionen.

Utredningen i utvisningsfrågan

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 (1 och 2 §§ lagen [1991:2041] om särskild

personutredning i brottmål, m.m.). Innan allmänt åtal har väckts får även åklagare inhämta ett sådant yttrande (2 § samma lag). På begäran av domstolen, åklagaren eller Kriminalvården ska vidare Migrationsverket lämna upplysningar om vad som framkommit om utlännings familjeförhållanden i ett ärende enligt utlänningslagen hos verket (7 kap. 10 § utlänningsförordningen [2006:97], UtlF). För att få information om huruvida utlännings har barn i Sverige och, om så är fallet, upplysningar om barnets behov av kontakt med utlännings, hur kontakten varit och hur barnet skulle påverkas av att utlännings utvisas, kan ett yttrande från socialnämnden inhämtas (6 § andra stycket lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.). Ett sådant yttrande ska lämnas på begäran av rätten, åklagaren eller Kriminalvården. Ytterst ansvarar dock domstolen för att den har det underlag som krävs för att kunna beakta bl.a. hur barnet skulle påverkas av att utlännings utvisas (jfr prop. 2003/04:113 s. 14 och NJA 2006 s. 40). Om det finns anledning att anta att det finns hinder mot en framtida verkställighet ska domstolen dessutom inhämta ett yttrande från Migrationsverket (7 kap. 10 § UtlF).

Några domstolar anför att den föreslagna anknyningsregleringen innebär att det kan komma att ställas högre krav på den utredning som läggs fram om utlännings anknyning och att det bör tydliggöras var ansvaret för att hämta in utredningen ligger.

Det är angeläget att domstolen även fortsatt får ett fullgott underlag för sina bedömningar. Omständigheter som behöver utredas rörande utlännings etablering borde dock kunna ingå i den utredning som rätten redan i dag hämtar in. Att större vikt läggs vid utlännings etablering än tidigare torde enligt regeringen därför inte behöva bli särskilt betungande för domstolen.

Lunds universitet anser att det bör utredas om en starkare koppling bör införas mellan utvisning och överförande av straffverkställighet och framhåller att det skulle kunna innebära att utvisningsbeslut kan verkställas på ett tidigare stadium. Ett beslut om utvisning i en brottmålsdom är en omständighet som Kriminalvården redan beaktar i ärenden om överförande av straffverkställighet. I förhållande till ett flertal stater möjliggör ett sådant utvisningsbeslut ett överförande av verkställigheten utan samtycke. En starkare koppling mellan utvisning på grund av brott och överförande av straffverkställighet behöver inte utredas närmare.

6.3.2 Kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som vistats länge i Sverige tas bort

Regeringens förslag: Kravet på att det ska finnas synnerliga skäl för att utvisa en utlännings som har vistats en viss tid i Sverige ska tas bort.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser, t.ex. *Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Justitiekanslern, Polismyndigheten, Riksorganisationen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Säkerhetspolisen, Södertörns tingsrätt, Uppsala*

universitet och *Åklagarmyndigheten*, är positiva till eller har inga synpunkter på förslaget. *Lunds universitet* avstyrker förslaget och framhåller att den nuvarande ordningen säkerställer att vederbörlig hänsyn tas till Sveriges internationella skyldighet om att ge ökat skydd till bofasta migranter. Även *Sveriges advokatsamfund* är kritiskt till förslaget och framhåller att syftet med ett permanent uppehållstillstånd bl.a. är att personen ska kunna känna en trygghet i sin vistelse i Sverige och att ett sådant tillstånd inte bör återkallas utan mycket tungt vägande skäl.

Skälen för regeringens förslag

En lång vistelsetid ger i dag ett starkt skydd mot utvisning

En utlänning som döms för brott och som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller som då varit bosatt här sedan minst fem år får i dag utvisas endast om det finns synnerliga skäl (8 a kap. 3 § första stycket UtlL). Kravet innebär att de personer som omfattas av bestämmelsen som utgångspunkt inte ska utvisas, men att utvisning ändå kan ske om det föreligger särskilda omständigheter som, vid en helhetsbedömning, medför att skälen för utvisning väger över (jfr NJA 2019 s. 316).

Den som har vistats eller varit bosatt i Sverige så länge att han eller hon omfattas av bestämmelsen får alltså ett väsentligt starkare skydd mot utvisning än personer som inte har varit bosatta i Sverige så länge. Bestämmelsen bygger enligt förarbetena på antagandet att utlänningar efter viss tid i Sverige blivit integrerad i det svenska samhället (prop. 1993/94:159 s. 16). Det är framför allt brottslighetens allvar och karaktär som avgör om kravet på synnerliga skäl är uppfyllt. Det kan t.ex. gälla vid mord, dråp och brott som innefattar svåra integritetskränkningar.

Utredningen föreslår att kravet på synnerliga skäl för utvisning när utlänningen vistats länge i Sverige tas bort. Enligt utredningen bör i stället utlänningens vistelsetid i Sverige beaktas inom ramen för bedömningen av hans eller hennes etablering i det svenska samhället.

Lång vistelsetid behöver inte innebära att utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället

Bestämmelsen om synnerliga skäl bygger alltså på antagandet att utlänningen efter viss tid i landet har blivit integrerad i det svenska samhället. Som nämns i avsnitt 6.3.1 kan det dock ifrågasättas varför en person som varit bosatt i landet i flera år men inte har etablerat sig här ska ges ett starkare skydd mot utvisning än den som vistats i Sverige en kortare tid men som har etablerat sig här, genom t.ex. arbete eller studier. Bedömningen i det konkreta fallet av en utlänningens anknytning till det svenska samhället bör som nämnts inte utgå från ett allmänt antagande om att banden till samhället blir starkare över tid. I stället bör större vikt läggas vid de faktiska band som uppkommit under utlänningens vistelsetid i landet. Man kan också ifrågasätta rimligheten i att skyddet blir väsentligt starkare från en dag till en annan, utan att det ställs upp några andra krav än en viss tids bosättning i landet.

Regleringen med absoluta tidsgränser skapar alltså en stelbenthet som inte tillåter att omständigheterna i det enskilda fallet fullt ut beaktas.

Prop. 2021/22:224 Dessutom ger den upphov till svårmotiverade trösklar. Dessa omständigheter talar för att kravet på synnerliga skäl för utvisning efter viss tids vistelse i landet utmönstras ur lagstiftningen.

Tryggheten att få stanna i Sverige bör vara villkorad av att utlänningen avhåller sig från allvarlig eller upprepad brottslighet

Som anges i avsnitt 6.3.1 har endast svenska medborgare en ovillkorlig rätt att vistas i landet. Kravet på synnerliga skäl har tidigare motiverats med att det av humanitära skäl är viktigt att det i något skede finns en punkt där en utlänning ska ha rätt att känna trygghet i Sverige (samma prop. s. 16). Som *Sveriges advokatsamfund* anför kan känslan av trygghet vara en förutsättning för att en utlänning ska kunna rota sig i landet och kan på så sätt underlätta hans eller hennes etablering i det svenska samhället. Som utredningen påpekar – och som inte ifrågasätts av övriga remissinstanser – är det dock knappast ett för högt ställt krav att den tryggheten är villkorad av att utlänningen inte missbrukar sin rätt att vistas i landet genom att begå allvarlig eller upprepad brottslighet. Inte heller bör ett sådant krav kunna riskera utlänningars möjligheter att etablera sig i det svenska samhället. Som angetts tidigare utgör tvärtom en utlännings anpassning efter svenska lagar och regler en central del av hans eller hennes etablering här. Det finns således inget motsatsförhållande mellan möjligheten att etablera sig i landet och tydliga krav på laglydighet och konsekvenser av lagbrott.

Den nuvarande regleringen kan leda till att den som vistats här så länge att han eller hon omfattas av kravet på synnerliga skäl inte utvisas för ett så allvarligt brott som t.ex. våldtäkt, trots att hans eller hennes anknytning hit i övrigt är ganska svag. Enligt regeringen kan det ifrågasättas om det i ett sådant fall är nödvändigt av humanitära skäl att låta utlänningen stanna kvar i landet endast på grund av en längre tids vistelse.

Vissa långvarigt bosatta skyddas genom andra regler

Till följd av Sveriges medlemskap i EU och den rättsutveckling som detta har medfört inom personrörlighetens område har vissa grupper fått ett utökat skydd mot utvisning, bl.a. hänförligt till vistelsetid. Enligt regeringen medför detta att behovet av ett generellt skydd mot utvisning för långvarigt bosatta har minskat.

Som framgår av kapitel 4 gäller strängare krav överlag för att utvisa EES-medborgare och deras familjemedlemmar (8 a kap. 5 § och 8 kap. 12–14 §§ UtL). För sådana personer krävs att utvisningen sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Därutöver gäller särskilt kvalificerade krav i fråga om vissa kategorier av EES-medborgare och deras familjemedlemmar. En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. För EES-medborgare som är barn eller som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren är skyddet mot utvisning ännu starkare. Sådana personer får inte utvisas annat än om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

EES-medborgare och deras familjemedlemmar i allmänhet, och långvarigt bosatta sådana personer i synnerhet, åtnjuter alltså ett starkt skydd mot utvisning oberoende av regeln om synnerliga skäl i 8 a kap. 3 § första stycket UtL. Detsamma gäller de tredjelandsmedborgare som

beviljats ställning som varaktigt bosatta. Även dessa personer åtnjuter till följd av EU-rätten ett förstärkt skydd mot utvisning, i likhet med det som tillkommer EES-medborgare (se kapitel 4). Att behovet av ett generell skydd mot utvisning för långvarigt bosatta har minskat talar ytterligare för att slopa kravet på synnerliga skäl.

Författningsändringar gällande EES-medborgare och deras familjemedlemmar samt varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare hanteras i avsnitt 6.5.3 och 6.5.4.

Vistelsetiden bör i stället beaktas inom ramen för bedömningen av utlänningens etablering

Vid en samlad bedömning anser regeringen att kravet på synnerliga skäl för utvisning efter viss tids vistelse i landet bör tas bort. De flesta remissinstanserna är också positiva till förslaget eller lämnar det utan invändningar. En sådan reglering ligger även närmare regleringen i våra nordiska grannländer. Domstolarna bör alltså i stället anförtros att med beaktande av samtliga omständigheter göra en bedömning av om utlänningens anknytning till Sverige har sådan styrka att han eller hon, trots brottsligheten, ska få stanna kvar i landet. Som anförs i avsnitt 6.3.1 bör vistelsetiden beaktas inom ramen för domstolens bedömning av utlänningens etablering i det svenska samhället. Vistelsetiden bör då vägas samman med de övriga omständigheter som kan ha betydelse för utlänningens etablering, utan att några tröskeleffekter av det slag som finns inbyggda i den nuvarande regleringen uppstår.

Beroende på övriga omständigheter kan en mycket lång vistelsetid även fortsättningsvis medföra att det krävs starka skäl för att utvisning ska få ske. Enligt regeringens bedömning riskerar inte en sådan ordning att gå emot Sveriges internationella åtaganden, som *Lunds universitet* är inne på. Det blir ytterst fråga om en helhetsbedömning i det enskilda fallet av vilken vikt som ska läggas vid de olika omständigheter som har betydelse för utvisningsfrågan samt hur dessa ska vägas mot varandra.

6.4 Beaktande av verkställighetshinder

Regeringens bedömning: Domstolarna bör även fortsättningsvis beakta om det finns hinder mot verkställighet vid prövningen av utvisningsfrågan.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser är positiva till eller har inga invändningar mot bedömningen. *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* efterfrågar vägledning beträffande invändningar från utlänningen om individuella verkställighetshinder. *Migrationsverket* för fram att det finns anledning att överväga att införa en ordning som innebär att det – för utlänningar som utgör ett säkerhetshot eller som utvisats på grund av brott – finns möjlighet att inhibera ett utvisningsbeslut i stället för att bevilja ett uppehållstillstånd när det finns ett icke bestående verkställighetshinder.

Skälen för regeringens bedömning: När en fråga om utvisning på grund av brott provas ska domstolen ta hänsyn till om utlänningen enligt 12 kap. UtIL inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs (8 a kap. 4 § UtIL). Det innebär i stora drag att domstolen ska bedöma om en utvisning kommer att kunna verkställas i samband med att den dömde frigges och avstå från att besluta om utvisning om så inte är fallet. Enligt utredningen bör denna ordning gälla även framöver.

Det är inte endast sådana hinder som anges i 12 kap. 1–3 a §§ UtIL som ska beaktas, såsom risk för tortyr eller förföljelse i hemlandet. Hänsyn ska också tas till exempelvis hinder av humanitär natur eller att det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen (prop. 1988/89:86 s. 166 och NJA 2019 s. 47 I–III). Reglerna i 12 kap. 1–3 a §§ UtIL bygger i allt väsentligt på Sveriges internationella åtaganden, däribland artikel 3 i Europakonventionen och artikel 33 i Genèvekonventionen. Sverige är således skyldigt att avstå från att genomföra en utvisning i strid med dessa regler.

Det följer dock inte av dessa åtaganden att verkställighetshinder måste beaktas redan vid prövningen av frågan om utvisning. En annan möjlighet är att ta hänsyn till sådana hinder först i samband med att beslutet ska verkställas. Före 1989 års utlänningslag var detta också det ordinarie förfarandet. Det medförde dock att utvisningsbeslut inte sällan fick upphävas efter avtjänat straff när det visade sig att verkställighet inte var möjlig. För att minska omfattningen av denna problematik infördes skyldigheten för domstolarna att ta hänsyn till eventuella verkställighetshinder redan vid prövningen av utvisningsfrågan (prop. 1988/89:86 s. 72 f., 117 f. och 165 f.). Detta gör sig gällande än i dag. Förutom det merarbete och de ökade kostnader som följer av att besluten inte kan verkställas kan icke verkställda utvisningar minska allmänhetens förtroende för systemets funktionalitet. Att verkställighetshinder beaktas i ett tidigt skede innebär också att utlänningen och dennes anhöriga kan besparas en lång ovisshet i fråga om en utvisning kan förväntas trots påståenden om hinder mot verkställighet. Dagens ordning bör alltså bestå.

Av utlänningsförordningen följer att domstolen ska inhämta ett yttrande från Migrationsverket om det kan antas att det finns hinder mot en framtida verkställighet av en utvisning (7 kap. 10 §). *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* önskar ytterligare vägledning beträffande vilka krav som ska ställas på en invändning om individuella verkställighetshinder i de fall Migrationsverket inte har gjort någon utredning. Regeringens bedömning innebär att tillämpningen av bestämmelsen om beaktande av verkställighetshinder inte ändras. Vilka krav som bör ställas på utredningen i den situation som remissinstanserna pekar på får utvecklas närmare i rättstillämpningen.

Migrationsverket anser att det finns anledning att överväga att införa en ordning som innebär att det – för utlänningar som utgör ett säkerhetshot eller som utvisats på grund av brott – finns möjlighet att inhibera ett utvisningsbeslut i stället för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd när det finns ett icke bestående verkställighetshinder. Den frågan ligger dock utanför detta lagstiftningsarbete.

6.5 Utvisning av personer som tillhör vissa personkategorier

Prop. 2021/22:224

6.5.1 Flyktingar

Regeringens förslag: De materiella bestämmelserna om utvisning på grund av brott av en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. UtlL eller uppehållstillstånd som tribunalvittne eller nära anhörig till ett sådant vittne enligt 22 kap. UtlL ska finnas i 8 a kap. UtlL i stället för i 21 kap. och 22 kap. Bestämmelserna i 21 kap. och 22 kap. ska göras om till upplysningsbestämmelser.

Regeringens bedömning: Förutsättningarna för att utvisa den som är flykting bör inte ändras.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Utredningen lämnar inget förslag om att bestämmelserna om utvisning av en utlänning som har uppehållstillstånd enligt 21 eller 22 kap. UtlL ska finnas i 8 a kap. UtlL och att bestämmelserna i 21 och 22 kap. ska göras om till upplysningsbestämmelser.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser är positiva till eller har inga invändningar mot bedömningen. Enligt *Lunds universitet* bör dock förhållandet att utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet inte utgöra en självständig grund för utvisning på grund av brott. Den tilltalades tidigare verksamhet skulle i stället kunna ingå som ett led i bedömningen av återfallsrisken enligt 1 §. *Migrationsverket* anför att en sänkning av straffvärdegränsen inte får någon större verkan för personer med alternativ skyddsstatusförklaring eftersom en utvisning ändå inte kommer att kunna verkställas. Enligt *Åklagarmyndigheten* kan det uppfattas som stötande om den restriktiva flyktingbestämmelsen ska omfatta personer som beviljats asyl men som frivilligt reser till sitt hemland och uppehåller sig där för att sedan återvända och begå brott i Sverige. Åklagarmyndigheten efterfrågar förtydliganden kring vad som skulle kunna utgöra synnerliga skäl för att utvisa en alternativt skyddsbehövande.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: En utlänning som är flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han eller hon har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta personen stanna här (8 a kap. 2 § andra stycket UtlL). Gränsen för vad som ska anses som ett synnerligen grovt brott har i praxis vanligen ansetts gå vid brott för vilket utlänningen har dömts till ett mångårigt fängelsestraff. I rättsfallet NJA 1991 s. 203 bedömdes ett försök till dråp som ett sådant synnerligen grovt brott som avses i bestämmelsen. Utvisning får också ske om utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta med sådan verksamhet här.

Bestämmelserna bygger på Sveriges åtaganden enligt Genèvekonventionen. De motsvarar också handlingar som normalt sett genombryter verkställighetshindret enligt 12 kap. 2 § UtlL och kan medföra att flyktingstatusförklaringen återkallas enligt 4 kap. 5 b § andra

Prop. 2021/22:224 stycket jämförd med 3 § andra stycket. Enligt utredningen bör den nuvarande ordningen bestå. Regeringen delar den bedömningen.

En utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. UtIL eller uppehållstillstånd som tribunalvittne eller nära anhörig till ett sådant vittne enligt 22 kap. UtIL får utvisas på grund av brott endast om det finns sådana omständigheter som anges i 8 a kap. 2 § andra stycket UtIL (21 kap. 9 § och 22 kap. 5 § UtIL). I 8 a kap. 2 § tredje stycket finns en upplysningsbestämmelse som hänvisar till de angivna bestämmelserna i 21 och 22 kap. I lagrådsremissen föreslås att upplysningsbestämmelsen förs in i 8 a kap. 4 § andra stycket. Enligt *Lagrådet* framstår det dock som naturligt om de regler som det hänvisas till i andra stycket tas upp i 8 a kap. 4 §. Regeringen instämmer i detta. De materiella bestämmelserna om utvisning på grund av brott av en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. eller uppehållstillstånd som tribunalvittne eller nära anhörig till ett sådant vittne enligt 22 kap. bör alltså anges i 8 a kap. i stället för i 21 kap. och 22 kap. Någon ändring i sak beträffande kraven för utvisning av dessa personer är inte avsedd. Ändringen får till följd att upplysningsbestämmelsen i 8 a kap. bör tas bort och att de berörda bestämmelserna om utvisning i 21 kap. och 22 kap. bör göras om till upplysningsbestämmelser. Även i övrigt bör flyktingparagrafen utformas i allt väsentligt enligt Lagrådets förslag, vilket bl.a. innebär att första stycket utformas med en punktlista.

Enligt *Åklagarmyndigheten* skulle det kunna uppfattas som stötande om en flykting som t.ex. frivilligt återvänder till sitt hemland därefter döms för brott i Sverige och då omfattas av den restriktiva flyktingbestämmelsen. En flykting upphör dock att vara flykting under vissa särskilda förutsättningar (4 kap. 5 § UtIL). Om en person t.ex. av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land där han eller hon är medborgare eller som statslös tidigare hade sin vistelseort upphör han eller hon att vara flykting (första stycket 4). Om förhållandena är sådana att flyktingskapet upphör bör inte heller de särskilda bestämmelserna till skydd mot utvisning på grund av brott vara tillämpliga.

Åklagarmyndigheten efterfrågar vad som krävs för att utvisa en alternativt skyddsbehövande. Sådana personer omfattas inte av bestämmelserna till skydd för flyktingar. För denna grupp gäller de grundläggande och allmänna bestämmelserna om utvisning på grund av brott, samt i tillämpliga fall andra specialbestämmelser. Beträffande sådana skyddsbehövande kan det dock många gånger tänkas föreligga hinder mot verkställighet av en utvisning på grund av brott (jfr 12 kap. UtIL). Som *Migrationsverket* påpekar kommer den sänkning av straffvärdegränsen som regeringen föreslår i avsnitt 6.2.3 inte få någon större effekt i dessa situationer.

Lunds universitets synpunkt är av främst lagteknisk karaktär. Det saknas skäl att göra den justering som efterfrågas.

Regeringens förslag: Förbudet mot att utvisa den som kom till Sverige innan han eller hon hade fyllt 15 år och som har vistats här viss tid ska tas bort. En sådan person ska få utvisas endast om han eller hon 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. Utvisning ska även få ske om utlänningen har återfallit i brott på ett sådant sätt att han eller hon inte bör få stanna kvar.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår en annan lagteknisk utformning av det kvalificerande kravet för utvisning, som innebär att en sådan utlänning som avses i paragrafen ska kunna utvisas om han eller hon har gjort sig skyldig till brottslighet som är särskilt allvarlig. Utredningen föreslår även i övrigt en delvis annan teknisk och språklig utformning av paragrafen.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna, däribland *Brottsofferjouren*, *Domstolsverket*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Gävle tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Justitiekanslern*, *Migrationsverket*, *Polismyndigheten*, *Svea hovrätt*, *Säkerhetspolisen*, *Södertörns tingsrätt* och *Uppsala universitet*, är positiva till förslaget eller har inga invändningar mot det. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget och menar att det bl.a. kan ifrågasättas ur ett barnperspektiv eftersom det läggs ett stort ansvar på barnet att integreras i samhället. Även *Lunds universitet* är kritisk till förslaget och anför bl.a. att de personer som omfattas av det befintliga förbudet bör anses vara så etablerade att de inte bör kunna utvisas oavsett brottets allvar. *Svenska Röda Korset* framför generella synpunkter om att den senaste tidens förändringar på utlänningsrättens område innebär ett avsteg från den humanism som tidigare präglat lagstiftningen på området. Förslaget om att ta bort förbudet mot utvisning av den som kom hit som barn är ett exempel på denna kursändring. *Barnombudsmannen* och *Östersunds tingsrätt* efterfrågar ytterligare vägledning för rättstillämpningen. Ett par remissinstanser har även lagtekniska synpunkter, bl.a. ifrågasätter *Åklagarmyndigheten* varför straffvärdegränsen om två år inte ska finnas angiven i lagtexten på motsvarande sätt som i den föreslagna 1 §.

Skälen för regeringens förslag

Det finns behov av att kunna utvisa personer som kom till Sverige i tidig ålder

En utlänning får enligt dagens reglering inte utvisas om utlänningen kom till Sverige innan han eller hon fyllde 15 år och hade vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes (8 a kap. 3 § andra stycket UtIL). Detta förbud mot utvisning är absolut och gäller således oavsett vilken brottslighet som utlänningen har gjort sig skyldig till. När förbudet infördes 1985 motiverades det med att den som har kommit hit som barn eller som har fått större delen av sitt liv präglad av förhållandena i Sverige, inte bör avlägsnas härifrån på grund av brott (om invandrings- och flyktingpolitiken, prop. 1983/84:144 s. 115 f.).

Utredningen föreslår att förbudet mot utvisning slopas och ersätts med ett kvalificerat krav för utvisning av personer som tillhör denna grupp. Som utredningen pekar på har det skett en omfattande samhällsutveckling sedan 1994 års översyn av utvisningsregelverket (se kapitel 5). Exempelvis har brottsligheten tagit sig nya uttryck. Vidare har brottsligheten inom ramen för kriminella nätverk ökat, t.ex. har dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön ökat de senaste åren samtidigt som medianåldern vid denna typ av brottslighet bland misstänkta och gärningspersoner har sjunkit (Brås rapport 2020:4, Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017). *Åklagarmyndigheten* delar den bilden. Även om det bland dessa gärningspersoner förekommer såväl svenska som utländska medborgare, talar utvecklingen enligt regeringen för att det finns skäl att avskaffa förbudet mot utvisning av den som kom till Sverige som ung.

Som anges i avsnitt 6.3.1 har endast svenska medborgare en ovillkorlig rätt att vistas i landet. De personer som har förvärvat svenskt medborgarskap kan alltså inte utvisas. Det absoluta förbudet mot utvisning innebär att de personer som omfattas av det i praktiken har samma ställning som en svensk medborgare i nu aktuellt avseende. Det kan ifrågasättas om någon utlänning bör ha en sådan villkorslös rätt att uppehålla sig här som normalt sett endast följer av medborgarskapet. Det kan uppfattas som orimligt och stötande att en utlänning som har gjort sig skyldig till mycket allvarlig brottslighet, t.ex. allvarligare vålds- eller sexualbrott eller till och med mord, ska vara helt skyddad mot utvisning. En lång vistelsetid i landet behöver inte innebära att utlänningen har etablerat sig här. Inte ens om personen i fråga varit bosatt i Sverige sedan barn- eller ungdomen är det, till skillnad från vad *Lunds universitet* anför, en självklarhet att han eller hon har rotat sig här och blivit en del av det svenska samhället. Enligt *Sveriges advokatsamfund* innebär utredningens förslag om att ta bort förbudet mot utvisning att det läggs ett stort ansvar på barn att själva integreras i samhället och det är viktigt att barn som har kommit till Sverige kan känna att de tillhör landet. När straffmyndighetsåldern har inträtt för en person bör han eller hon dock inte bara anses ha uppnått tillräcklig mognad för att kunna ådömas en påföljd för ett begånget brott, utan också annan särskild rättsverkan av brottet i form av utvisning, när brottet är tillräckligt allvarligt. Som angetts tidigare är det dessutom knappast ett för högt ställt krav att tryggheten att få stanna i landet är villkorad av att en utlänning inte begår allvarlig eller upprepad brottslighet. Detta måste anses kunna gälla även för den som kom hit som ung.

Svenska Röda Korset anför bl.a. ett borttagande av förbudet mot utvisning innebär ett avsteg från den humanism som tidigare präglat lagstiftningen på detta område. Enligt regeringen kan visserligen humanitära skäl generellt sett tala för att en utlänning ska få stanna i Sverige när personen i fråga kom hit i tidig ålder. Men även då kan omständigheterna vara sådana att skälen för utvisning väger över. Så kan exempelvis vara fallet när en utlänning, som kom till Sverige före 15 års ålder och som i övrigt omfattas av bestämmelsen, gör sig skyldig till en våldtäkt eller ett grovt vapenbrott. En utvisning kan i ett sådant fall också framstå som motiverad om utlänningen frekvent återfaller i brottslighet. Om en sådan gärningsman är svagt etablerad i det svenska samhället – han

eller hon har kanske redan tidigt slagit in på en kriminell bana – framstår utvisning inte som en alltför ingripande åtgärd. Detta gäller i än högre grad om utlänningen också har kvarvarande band till hemlandet och därmed kan antas ha goda förutsättningar att återetablera sig där.

Förbudet mot utvisning ger ett starkare skydd än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden och saknar motsvarighet bland våra nordiska grannländer

Varken enligt Europakonventionen eller andra internationella åtaganden, t.ex. barnkonventionen, gäller något förbud mot att utvisa den utlänning som kom till landet som ung. Inte ens om utlänningen fötts i landet finns det något absolut hinder mot utvisning. Utvisningen verkställs normalt till det land som han eller hon är medborgare i. Däremot kan framför allt artikel 8 i Europakonventionen, som skyddar rätten till respekt för privat- och familjelivet, begränsa möjligheterna till utvisning i dessa fall. En liknande bestämmelse finns i artikel 16 i barnkonventionen av vilken framgår att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripande i sitt privat- och familjeliv.

När utlänningen lagligen vistats i mottagarlandet sedan tidig barndom, eller rentav fötts där, måste det enligt Europadomstolen finnas mycket starka skäl för att rättfärdiga en utvisning (jfr bl.a. Maslov mot Österrike, dom den 23 juni 2008, nr 1638/03). I vissa av de fall där domstolen tillämpat detta krav har utvisningen ansetts stå i strid med artikel 8, medan den i andra fall bedömts som tillåten. Konventionen medger således utvisning till och med av andra generationens invandrare, förutsatt att skälen för utvisning är tillräckligt starka. Som utredningen påpekar går det svenska förbudet mot utvisning av den som kom till landet som ung alltså mycket längre än det skydd mot utvisning som Europakonventionen tillerkänner denna grupp.

Det absoluta förbudet mot att utvisa en utlänning som kom till landet i tidig ålder saknar också motsvarighet i våra grannländers utlänningslagstiftningar. Förhållandet beaktas i stället i varierande grad både i finsk, dansk och norsk rätt vid avvägningen mot utlänningens intresse av att stanna i landet.

Förbudet bör tas bort och ersättas med kvalificerade krav för utvisning

Varken humanitära skäl eller våra internationella åtaganden ger alltså anledning att kategoriskt utesluta utvisning när utlänningen kommit till Sverige som ung. Även i dessa fall bör domstolarna, efter en avvägning av omständigheterna i det enskilda fallet, bedöma om utvisning ska ske. Regeringen föreslår därför, i likhet med utredningen, att det absoluta förbudet mot utvisning av den som kom till Sverige som ung och vistats här viss tid tas bort. Det skulle innebära att den svenska regleringen skulle ligga mer i linje med regleringen i våra nordiska grannländer. Även remissutfallet talar för att förslaget bör genomföras. Med hänsyn till det ingrepp som ett avlägsnande utgör för en sådan person bör kraven för utvisning i dessa fall dock vara höga. Som nämnts följer det också av Europadomstolens praxis att det i de fall utlänningen vistats i landet sedan tidig barndom måste finnas mycket starka skäl för att rättfärdiga en utvisning.

Utredningen föreslår att ett kvalificerat krav för utvisning ska gälla för personer som tillhör samma personkategori som hittills omfattats av förbudet mot utvisning, dvs. den som kom till Sverige före han eller hon fyllde 15 år och som har vistats här sedan minst fem år när åtal väcks. Det kvalificerade kravet bör enligt utredningen komma till uttryck i lagtexten genom att en sådan person får utvisas endast om han eller hon har gjort sig skyldig till brottslighet som är särskilt allvarlig. Enligt utredningen kan en lämplig riktlinje vid bedömningen av om det rör sig om sådan brottslighet vara att brottet har ett straffvärde på minst två års fängelse, men att den gränsen bör kunna underskridas när omständigheterna i det enskilda fallet ger skäl till det, exempelvis när straffvärdet är något lägre än två års fängelse och brottet är av sådan karaktär som avses i den föreslagna 1 § första stycket 2. Även mängden brott bör, enligt utredningen, kunna göra att brottsligheten betraktas som särskilt allvarlig, exempelvis vid stötande återfall.

Regeringen delar utredningens bedömning att ett kvalificerat krav för utvisning bör införas för de som kom till Sverige som unga. Den föreslagna avgränsningen av personkategorin framstår som lämplig, eftersom den både är kopplad till utlännings ålder vid ankomsten till Sverige och till vistelsetiden därefter. Även de omständigheter som enligt utredningen bör kunna ligga till grund för utvisning av dessa personer framstår som väl avvägda. Med en gräns på två års straffvärde kommer t.ex. rån där gärningen innefattat sådana försvårande moment att straffvärdet når upp till den angivna nivån, att kunna leda till utvisning. Detsamma gäller svårare fall av grov misshandel. Dessutom kommer flera brott att vara utvisningsgrundande redan vid straffminimum, exempelvis människohandel, våldtäkt och grovt narkotikabrott. Regeringen delar även utredningens uppfattning att straffvärdegränsen på två år – i likhet med den allmänna straffvärdegränsen på sex månader – bör kunna underskridas när omständigheterna i det enskilda fallet ger skäl till det, på motsvarande sätt som i den föreslagna 1 § första stycket 2 (jfr avsnitt 6.2.3), samt att även återfall i brott i mer kvalificerade fall ska kunna leda till utvisning av den aktuella gruppen.

Enligt regeringens mening bör dock de omständigheter som kan motivera utvisning på ett tydligare sätt komma till uttryck i lagtexten än vad som blir fallet enligt utredningens förslag. Regeringen anser därför, i likhet med *Åklagarmyndigheten*, att straffvärdegränsen om två år bör anges uttryckligen i lagtexten, på motsvarande sätt som i den föreslagna 1 §. Även övriga förutsättningar för utvisning bör lämpligen framgå uttryckligen av lagtexten. Det innebär att paragrafen bör utformas på så vis att den som kom till Sverige innan han eller hon hade fyllt 15 år och som, när åtal väcks, har vistats här sedan minst fem år endast ska få utvisas om han eller hon 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. Utvisning ska också få ske om utlännings har återfallit i brott på ett sådant sätt att han eller hon inte bör få stanna kvar.

Östersunds tingsrätt anser att det bör belysas ytterligare när bedömningen av straffvärdet ska avse brottet, dvs. ett enskilt brott, och när bedömningen ska avse brottsligheten, dvs. den samlade brottsligheten i de fall utlännings har gjort sig skyldig till flera brott. Att brottsligheten ska

ha ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst två år tar sikte på straffvärdet för antingen ett enskilt brott, när utlänningen har gjort sig skyldig till ett brott, eller straffvärdet för den samlade brottsligheten, när utlänningen har gjort sig skyldig till flera brott, dvs. vid flerfaldig brottslighet. Användningen av begreppet brottslighet, i stället för brott, i lagtexten är avsett att markera detta. Till skillnad från vad *Stockholms tingsrätt* är inne på anser regeringen att detta begrepp alltså bör användas i lagtexten i stället för begreppet brott.

För att återfall i brott ska kunna ligga till grund för utvisning enligt bestämmelsen ska det vara fråga om återfall som innebär att den enskilde inte bör få stanna kvar i Sverige. Det bör vid denna bedömning beaktas vilken omfattning brottsligheten har haft, vilken tid som förflutit mellan brotten och de enskilda brottens allvar. Det finns vidare anledning att vid denna bedömning se särskilt allvarligt på viss typ av brottslighet, t.ex. sådan som inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller när brottet annars utgjort en påtaglig integritetskränkning (jfr avsnitt 6.2.3). I vilka fall som utvisning ska kunna ske enligt bestämmelsen på grund av återfall får närmare utvecklas i rättstillämpningen. En viss närmare vägledning kring prövningen, som *Barnombudsmannen* och *Östersunds tingsrätt* efterfrågar, finns dock i författningskommentaren (se avsnitt 12.1).

Förhållandet till andra förutsättningar för utvisning

Enligt regeringens förslag ska de allmänna förutsättningarna för utvisning på grund av brott tillämpas i varje fall frågan om utvisning aktualiseras (se avsnitten 6.2–6.4). De grundläggande förutsättningarna för utvisning samt bestämmelserna om beaktande av anknytning och verkställighetshinder ska således gälla även den som omfattas av den nu föreslagna paragrafen. Som nämnts utgör detta dock kvalificerade krav i förhållande till de grundläggande förutsättningar som ställs upp i 8 a kap. 1 § UtL. Om kraven är uppfyllda kommer därför också de sistnämnda förutsättningarna regelmässigt att vara uppfyllda. Regleringen i 8 a kap. 1 § UtL får alltså i princip inte någon självständig betydelse i relation till den som kom till Sverige som ung och har vistats här sedan minst fem år när åtal väcks.

Om domstolen konstaterar att en utlänning som omfattas av paragrafen har gjort sig skyldig till sådan brottslighet att utvisning kan ske, ska den på sedvanligt sätt väga skälen för utvisning mot utlänningens anknytning till Sverige (se närmare avsnitt 6.3.1). Till exempel vid vilken ålder som utlänningen kom till Sverige kan då ha betydelse. I ärenden som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (jfr 1 kap. 10 § UtL och artikel 3 i barnkonventionen). Liksom hittills bör det inte komma i fråga att utvisa den som är under 18 år och har båda sina föräldrar i Sverige (jfr prop. 1993/94:159 s. 16).

Den som omfattas av den nu föreslagna paragrafen kan komma att omfattas även av en annan särregel, t.ex. kan bestämmelser gällande EES-medborgare vara tillämpliga. Reglerna får då, i likhet med vad som redan gäller i vissa delar, tillämpas parallellt.

6.5.3 EES-medborgare och vissa andra utlänningar

Regeringens förslag: Kravet på att det ska finnas synnerliga skäl för att avvisa eller utvisa en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt ska ersättas med ett krav som innebär att avvisning eller utvisning endast får ske om det är särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Detta ska gälla såväl vid utvisning på grund av brott som vid avvisning eller utvisning enligt 8 kap. UtlL. Detsamma ska gälla för vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar.

Kravet på synnerliga skäl för att utvisa en medborgare i ett annat nordiskt land som vistats i Sverige sedan minst två år när åtal väcktes ska tas bort.

Regeringens bedömning: Uttrycket allmän ordning och säkerhet, som gäller som krav vid utvisning på grund av brott enligt nuvarande 8 a kap. 5 § UtlL och vid avvisning eller utvisning enligt 8 kap. UtlL, bör inte bytas ut mot uttrycket allmän ordning eller säkerhet.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Utredningen föreslår att uttrycket allmän ordning och säkerhet, som gäller som krav vid utvisning på grund av brott enligt nuvarande 8 a kap. 5 § UtlL samt vid avvisning eller utvisning enligt 8 kap. UtlL, ska bytas ut mot uttrycket allmän ordning eller säkerhet. Utredningen föreslår även i övrigt en delvis annan språklig utformning av paragrafen.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till eller har inga synpunkter på förslagen. Enligt *Sveriges advokatsamfund* kan en sänkning av kravet för utvisning av de som har permanent uppehållsrätt ifrågasättas. *Kammarrätten i Stockholm* konstaterar att uttrycket allmän ordning och säkerhet finns i flera andra bestämmelser i utlänningslagen och att en konsekvent användning är önskvärd. Enligt *Lunds universitet* är det onödigt att splittra det etablerade uttrycket i två delar.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

EES-medborgare och vissa andra utlänningar har ett förstärkt skydd mot avvisning och utvisning

Den primära regeln om utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar på grund av brott finns i 8 a kap. 5 § UtlL. Paragrafen gäller även vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar (fjärde stycket). Utöver förutsättningarna i 1–4 §§ ställs vissa särskilda krav för att utvisa en person som omfattas av paragrafen. För det första får utvisning ske endast av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. För det andra gäller bestämmelserna i 8 kap. 12–14 §§ UtlL också vid prövningen av utvisning på grund av brott för denna grupp. Dessa bestämmelser tar sikte på situationer som rör avvisning och utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar av andra skäl än att de har begått brott. 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 en familjemedlem till en EES-medborgare med

permanent uppehållsrätt samt EES-medborgare som är barn eller har varit bosatta i Sverige de tio föregående åren.

Bestämmelserna i 8 kap. 12–14 §§ UtIL gäller även vid annat avlägsnande än utvisning på grund av brott för vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar (8 kap. 7 a § UtIL).

Det är inte möjligt att skärpa reglerna om utvisning

Kravet i 8 a kap. 5 § UtIL på att utvisning sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet samt de ytterligare förutsättningar som anges i 8 kap. 12–14 §§ har införts som en följd av rörlighetsdirektivet. Reglerna återger – i likhet med motsvarande regler i våra grannländer – de centrala krav som följer av artikel 27 och 28 i direktivet. Enligt utredningen finns därför inget utrymme att skärpa regelverket. Regeringen instämmer i den bedömningen.

Som nämnts omfattas även vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar av regelverket. I förarbetena påpekas att det inte finns skäl att införa andra, mer restriktiva, bestämmelser för avvisning och utvisning än vad som tidigare gällt för denna grupp. Det anförs också att det är rimligt att de omfattas av samma bestämmelser för avvisning och utvisning som gäller för EES-medborgare eftersom de vistas i Sverige under i stort sett samma förutsättningar som dem. Enligt utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU ska dessutom rörlighetsdirektivets regler om avvisning och utvisning tillämpas i vissa fall (prop. 2019/20:178 s. 51 f.). Regeringen gör ingen annan bedömning nu. De utlänningar som utövar rättigheter enligt utträdesavtalet bör alltså även i fortsättningen omfattas av de bestämmelser om avvisning och utvisning som gäller för EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Uttrycket allmän ordning och säkerhet bör inte bytas ut

Utredningen uppmärksammar att det i dag finns en mindre avvikelse mellan den svenska regleringen och artikel 27 i rörlighetsdirektivet. Enligt 8 a kap. 5 § och 8 kap. 11 § UtIL får en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare avvisas och utvisas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, medan artikel 27 medger undantag från den fria rörligheten av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Eftersom uttrycken inte är synonyma föreslår utredningen att vissa bestämmelser i utlänningslagen ändras så att de överensstämmer bättre med artikel 27 i rörlighetsdirektivet. Enligt utredningen torde ändringen inte få någon praktisk betydelse eftersom bestämmelserna redan i dag tillämpas i enlighet med rörlighetsdirektivets krav.

Uttrycket allmän ordning och säkerhet finns, som *Kammarrätten i Stockholm* påpekar, på ett stort antal andra ställen i utlänningslagen (se t.ex. 5 kap. 17 a §, 5 a kap. 3 § samt 8 kap. 21 och 24 §§ UtIL). Flera av dessa har sin grund i andra EU-rättsakter där uttrycket allmän ordning eller säkerhet förekommer. Uttrycket ska tolkas mot bakgrund av EU-rätten. I lagrådsremissen görs därför bedömningen att uttrycket allmän ordning och säkerhet bör behållas.

Lagrådet anser dock att detta från saklig synpunkt är olyckligt och att regeringen generellt bör ändra uttrycket till allmän ordning eller säkerhet. Även om uttrycket allmän ordning och säkerhet skulle vara så etablerat att

Prop. 2021/22:224 risken för missförstånd i tillämpningen är liten indikerar det att utrymmet för utvisning är betydligt mindre än det faktiskt är, vilket blir vilseledande. Om en sådan förändring inte låter sig göras inom ramen för detta lagstiftningsarbete är det enligt Lagrådet angeläget att ändringen genomförs i något annat sammanhang.

Det finns en språklig skillnad mellan uttrycken. Regeringen instämmer i att den av Lagrådet föreslagna lydelsen överensstämmer med rörlighetsdirektivets formulering. En sådan ändring som Lagrådet föreslår torde dock inte få någon praktisk betydelse eftersom uttrycket ska ges den innebörd som följer av unionsrätten. För att inte regelverket ska bli otydligt och svårtillämpat bör, som även *Lunds universitet* är inne på, samma uttryck användas i utlänningslagen i den utsträckning det är möjligt. Det är inte heller möjligt att i detta lagstiftningsärende ändra i alla bestämmelser i utlänningslagen där det befintliga uttrycket förekommer. Uttrycket bör därför inte ändras i nu berörda paragrafer. Regeringen har i tidigare lagstiftningssammanhang anfört att det finns behov av en teknisk översyn av utlänningslagen i sin helhet (prop. 2020/21:191 s. 51).

Lagrådet har även i övrigt vissa synpunkter på utformningen av de föreslagna bestämmelserna i 8 a kap. 6 §. Enligt Lagrådet är det knappast korrekt att i hänvisningen i andra och tredje stycket till vilka bestämmelser som gäller för bl.a. EES-medborgare och brittiska medborgare skriva ”vid utvisning” på sådant sätt som föreslås i lagrådsremissen eftersom paragrafen behandlar frågan ”om” utvisning ska beslutas. Regeringen instämmer i detta. Bestämmelserna i andra och tredje stycket bör därför utformas i allt väsentligt enligt Lagrådets förslag.

Kravet på synnerliga skäl för avvisning och utvisning av personer med permanent uppehållsrätt bör bytas ut

Enligt rörlighetsdirektivet får en unionsmedborgare eller en familjemedlem till en unionsmedborgare som har permanent uppehållsrätt endast utvisas om det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet (artikel 28.2). Permanent uppehållsrätt förvärvas normalt efter fem års laglig vistelse i mottagarlandet. När rörlighetsdirektivet genomfördes i svensk rätt ansågs den skyddsregel som gäller för alla utlännningar som varit bosatta i Sverige i minst fem år – dvs. kravet på synnerliga skäl i 8 a kap. 3 § första stycket UtL – i princip uppfylla kravet i artikel 28.2 (prop. 2005/06:77 s. 83 f.). Eftersom permanent uppehållsrätt dock i vissa fall kan tillkomma en utlännings som har vistats i Sverige en kortare tid, infördes en särregel beträffande denna grupp. Av den framgår att en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt får avvisas eller utvisas endast om det finns synnerliga skäl (8 kap. 14 § första stycket UtL). Bestämmelsen är tillämplig både vid prövningen av utvisning på grund av brott samt vid annat avlägsnande som sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Regeringen föreslår i avsnitt 6.3.2 att det generellt tillämpliga kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som varit bosatt länge i Sverige tas bort. Som utredningen påpekar är det därför naturligt att de bestämmelser som är utformade med utgångspunkt i detta krav också utmönstras ur lagstiftningen. Kravet på synnerliga skäl i 8 kap. 14 § första stycket UtL

bör således utgå och ersättas med ett som ligger närmare formuleringen i artikel 28.2 i rörlighetsdirektivet.

I enlighet med vad som anges ovan bör uttrycket allmän ordning och säkerhet användas i stället för direktivets formulering allmän ordning eller säkerhet. Bestämmelsen bör formuleras på så vis att avvisning eller utvisning endast får ske om beslutet är särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. En sådan formulering uppfyller det förstärkta skydd mot avvisning och utvisning som tillkommer de med permanent uppehållsrätt och som följer av rörlighetsdirektivet. Formuleringen är även väl avvägd mot de grundläggande kraven för avvisning och utvisning som allmänt gäller för EES-medborgare och deras familjemedlemmar samt mot det ytterligare förstärkta skydd som tillerkänns EES-medborgare som är barn eller som vistats i landet i tio år. Det blir också tydligare att bestämmelsen utgör en del av EES-regelverket och ska tolkas mot bakgrund av detta. Regeringen delar alltså inte *Sveriges advokatsamfunds* uppfattning att förslaget skulle innebära en skärpning av regelverket. Eftersom förslaget inte utgör någon förändring i sak kan nuvarande praxis fortsatt tillämpas vid prövningen av avvisning eller utvisning av personer inom denna grupp.

Vad som föreslås gälla beträffande EES-medborgare och deras familjemedlemmar ska även gälla för vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar. Genom att bestämmelserna beträffande den sistnämnda gruppen hänvisar till bestämmelserna om EES-medborgare och deras familjemedlemmar får förslaget genomslag för de brittiska medborgarna och deras familjemedlemmar utan att några följändringar behöver göras.

Regleringen i 8 kap. 14 § andra och tredje stycket UtIL beträffande barn och de som har vistats tio år i Sverige bör behållas oförändrad.

Kravet på synnerliga skäl för att utvisa medborgare i ett annat nordiskt land bör tas bort

Också vid prövningen av utvisning av en medborgare i ett annat nordiskt land gäller, om han eller hon varit bosatt i Sverige sedan minst två år när åtal väcktes, ett krav på synnerliga skäl (8 a kap. 5 § tredje stycket UtIL). Som en följd av att kravet på synnerliga skäl i 8 a kap. 3 § första stycket UtIL tas bort (se avsnitt 6.3.2) föreslår utredningen att också kravet på synnerliga skäl för utvisning av nordiska medborgare utgår. Ingen remissinstans invänder mot det. Även regeringen instämmer i detta, och i att det inte finns skäl att ersätta det med ett annat krav. Medborgare i de andra nordiska länderna omfattas nämligen redan av EES-regelverket vilket ger ett långtgående skydd mot utvisning. Något motsvarande skydd för nordiska medborgare finns inte heller i våra nordiska grannländer. Att helt slopa särregleringen har också den fördelen att regelverket förenklas genom att tillämparen får en personkategori mindre att förhålla sig till.

Förhållandet till andra förutsättningar för utvisning

Enligt regeringens förslag ska de allmänna förutsättningarna för utvisning på grund av brott, till skillnad från i dag, vara direkt tillämpliga på personer som omfattas av EES-regelverket (se avsnitt 6.1). Hänvisningarna till dessa bestämmelser bör därför utgå ur bestämmelsen

Prop. 2021/22:224 om EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Även övriga hänvisningar kan utgå till följd av den omstrukturering av bestämmelserna som regeringen föreslår. Detta innebär dock ingen ändring i sak. Liksom hittills kommer alltså de särskilda förutsättningarna för utvisning av dessa personer att gälla utöver de grundläggande förutsättningarna i 8 a kap. 1 § UtIL. Likaså ska domstolen även fortsättningsvis beakta utlännings anknnytning till Sverige och förekomsten av eventuella verkställighetshinder.

I det fall en utlännning omfattas av flera särregler, t.ex. när han eller hon är en EES-medborgare som också varit bosatt i Sverige sedan barndomen, får utvisningsfrågan prövas mot båda regelverken (jfr avsnitt 6.5.2).

6.5.4 Varaktigt bosatta

Regeringens förslag: Den som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska få 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 utlännning som har ställning som varaktigt bosatt ska utvisas ska den ta hänsyn till hur länge utlännningen har varit bosatt i Sverige, hans eller hennes ålder, följderna av en utvisning för utlännningen och hans eller hennes familjemedlemmar samt utlännings band till Sverige eller avsaknad av band till ursprungslandet.

Utredningens förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Utredningen föreslår att uttrycket allmän ordning eller säkerhet ska användas. Utredningen föreslår även i övrigt en delvis annan språklig utformning av paragrafen.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser är positiva till eller har inga synpunkter på utredningens förslag, däribland *Gävle tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Justitiekanslern*, *Migrationsverket*, *Polismyndigheten*, *Stockholms tingsrätt*, *Svea hovrätt*, *Uppsala universitet* och *Åklagarmyndigheten*. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget och anför huvudsakligen att utlännningar som vistats länge i Sverige inte bör kunna utvisas utan mycket tungt vägande skäl. Om förslaget genomförs bör en annan formulering övervägas såvitt avser utlännings band till Sverige eller avsaknad av band till ursprungslandet. *Ljusdals kommun* efterfrågar ett förtydligande av bl.a. uttrycket reellt och tillräckligt allvarligt hot.

Skälen för regeringens förslag

Det bör uttryckligen anges under vilka förutsättningar den som har ställning som varaktigt bosatt får utvisas

Ställning som varaktigt bosatt kan enligt huvudregeln ges en utlännning efter fem års laglig vistelse i mottagarlandet. Direktivet om varaktigt bosatta ger den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige ett särskilt skydd mot utvisning (se kapitel 4). Skyddet är snarlikt det som tillkommer EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Det finns ingen bestämmelse i 8 a kap. UtL som innehåller särskilda förutsättningar för utvisning av varaktigt bosatta. Vid genomförandet av direktivet ansågs de befintliga kraven på synnerliga skäl vid utvisning för långvarigt bosatta (8 a kap. 3 § första stycket UtL) och anknytningsregeln (8 a kap. 2 § första stycket UtL) motsvara kraven i direktivet (prop. 2005/06:77 s. 148 f.).

Regeringen föreslår i avsnitt 6.3.2 att bestämmelsen om synnerliga skäl tas bort. Förutsättningarna för utvisning av varaktigt bosatta behöver därför regleras på annat sätt. Regeringen delar utredningens bedömning att förutsättningarna för att utvisa personer som tillhör denna grupp bör särregleras i förhållande till vad som gäller för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. De EU-rättsliga kraven för utvisning av de olika grupperna skiljer sig nämligen åt i vissa hänseenden. Exempelvis finns det i direktivet om varaktigt bosatta inte någon regel som innebär att tidigare domar i brottmål inte får utgöra skäl för ett beslut om utvisning (jfr 8 kap. 12 § UtL). Det finns alltså skäl att utgå från att en varaktigt bosatt kan utvisas på något mindre allvarlig grund än vad som krävs för att utvisa en EES-medborgare.

Enligt *Sveriges advokatsamfund* bör inte en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt och som därmed har vistats länge i Sverige kunna utvisas utan mycket tungt vägande skäl. Som nämnts innebär direktivet om varaktigt bosatta att den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige har ett förstärkt skydd mot utvisning. Regeringen delar utredningens bedömning att utformningen av bestämmelsen om utvisning av varaktigt bosatta bör ligga så nära formuleringen i artikel 12.1 i direktivet om varaktigt bosatta som möjligt. I enlighet med vad som anges i avsnitt 6.5.3 bör dock uttrycket allmän ordning och säkerhet användas i stället för direktivets formulering allmän ordning eller säkerhet. När det gäller *Lagrådets* synpunkter beträffande det uttrycket hänvisas till avsnitt 6.5.3. Det bör alltså anges i paragrafen att en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt får utvisas endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. Uttrycket reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet är EU-rättsligt och förtydligande av innebörden, som *Ljusdals kommun* önskar, får närmare utvecklas i rättstillämpningen och ytterst av EU-domstolen.

Enligt artikel 12.2 i direktivet får ett utvisningsbeslut inte grundas på ekonomiska överväganden. Enligt Lagrådet följer ett sådant krav redan av regeln om att en varaktigt bosatt endast får utvisas om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. Om regleringen alls ska återges i lagtexten föreslår Lagrådet att kravet utformas på ett annat sätt – för att markera relationen mellan kraven – än vad som anges i lagrådsremissen. Enligt regeringen finns det skäl att låta kravet i artikel 12.2. komma till uttryck i paragrafen eftersom motsvarande krav finns för bl.a. EES-medborgare i 8 kap. 12 § UtL. Regeringen instämmer i Lagrådets synpunkter om att bestämmelsen bör få en något annorlunda utformning. Den bör därför utformas i allt väsentligt i enlighet med Lagrådets förslag.

Av artikel 12.3 framgår vidare att domstolen ska 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

Prop. 2021/22:224 ursprungslandet. Dessa omständigheter överensstämmer visserligen i allt väsentligt med de som ska beaktas enligt 8 a kap. 2 § UtIL. För att det svenska regelverket beträffande de varaktigt bosatta ska vara enhetligt och sammanhållet finns dock skäl att även låta kraven som anges i artikel 12.3 komma till uttryck i den nya paragrafen. Till skillnad mot vad Sveriges advokatsamfund gör gällande bör även utformningen av denna del av bestämmelsen ligga så nära formuleringen i direktivet som möjligt. På motsvarande sätt hanteras även EES-medborgare och deras familjemedlemmar (jfr 8 kap. 13 § UtIL). Genom att direktivets krav om att hänsyn ska tas till dessa omständigheter uttryckligen framgår av bestämmelsen får inte anknytningsregeln i 8 a kap. 2 § UtIL samma betydelse som tidigare för denna grupp.

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 a kap. 7 a § UtIL). Den bestämmelsen bör behållas oförändrad. De nya bestämmelserna bör placeras gemensamt med den bestämmelsen.

Förhållandet till andra förutsättningar för utvisning

De särskilda förutsättningarna för utvisning av varaktigt bosatta ska, liksom övriga särregler, tillämpas vid sidan av de grundläggande förutsättningarna för utvisning i den föreslagna 8 a kap. 1 § UtIL. Likaså ska domstolen beakta utlänningens anknytning till Sverige och förekomsten av eventuella verkställighetshinder. Om en varaktigt bosatt omfattas av en annan särregel, t.ex. om utlänningen varit bosatt i Sverige sedan barndomen, ska utvisningsfrågan prövas enligt båda bestämmelserna.

6.6 Återreseförbud

6.6.1 Längre återreseförbud

Regeringens förslag: 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 anges ovan 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.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår en annan språklig och redaktionell utformning av lagtexten som bl.a. innebär att det inte uttryckligen framgår vilken tid som ett återreseförbud ska bestämmas till utifrån brottslighetens straffvärde och när återreseförbudet får bestämmas på ett annat sätt.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Barnombudsmannen, Brottsofferjouren, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Gävle tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten, Svea hovrätt, Säkerhetspolisen, Uppsala universitet* och *Östersunds tingsrätt*, är positiva till eller har inte några invändningar mot förslaget. Endast *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget och ifrågasätter behovet av en generell skärpning av längden på återreseförbud. Enligt advokatsamfundet bör man först analysera effekten av den skärpning som följer av förslaget om när återreseförbudet ska börja löpa, tillsammans med de generella straffskärpningar som redan antagits och som är på gång. Några remissinstanser, bl.a. *Stockholms tingsrätt, Södertörns tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*, har synpunkter på de riktlinjer för bedömningen som anges av utredningen och efterfrågar en ökad flexibilitet vid bedömningen av återreseförbudets längd. De önskar också ytterligare vägledning för tillämpningen. Åklagarmyndigheten, som är positiv till att återreseförbuden blir längre, är t.ex. tveksam till riktlinjen beträffande varaktiga återreseförbud. Stockholms tingsrätt välkomnar att det blir tydligare för tillämparen vilka omständigheter som ska vägas in när återreseförbudets längd bestäms, men anser att det finns risk att främst straffvärdet får genomslag i bedömningen. Tingsrätten anser också att det finns risk att det men som utvisningen innebär för utlänningen kommer att få en begränsad betydelse vid bedömningen. Den sistnämnda synpunkten framförs även av Södertörns tingsrätt. Södertörns tingsrätt, som är positiv till att domstolen ges ett tolkningsutrymme, påpekar också att tolkningsutrymmet initialt kan medföra att det blir en oenhetlig rättstillämpning vid bedömningen av återreseförbudets längd. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* ifrågasätter om det finns ett behov av att ändra den domstolspraxis som har utvecklats på området, där brottslighetens straffvärde visserligen är en starkt styrande faktor men där förarbeten och praxis lämnar öppet för att även andra omständigheter kan vägas in. *Lunds universitet* framhåller att domstolen vid bestämmandet av återreseförbudets längd ska beakta att tiden för återreseförbudet ska räknas från utresan (enligt förslaget i avsnitt 6.6.2) och inte, som i dag, från dagen för tingsrättens dom. *Svenska Röda Korset* anser att det finns behov av ytterligare analys kring vad ett varaktigt återreseförbud från hela Schengenområdet kan få för konsekvenser för enskilda och hur eventuella skyddsbehov ska hanteras i händelse av detta.

Skälen för regeringens förslag

Återreseförbuden bör bli längre

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 § UtIL). Enligt förarbetena till bestämmelsen ska ett återreseförbud som huvudregel tidsbegränsas. Ett förbud 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. När återreseförbudets längd bestäms bör återfallsrisken och utlänningens samhällsfarlighet vara

Prop. 2021/22:224 avgörande (prop. 1979/80:96 s. 101 och prop. 1993/94:159 s. 25). Även den anknytning som en utlänning har till Sverige kan vägas in i bedömningen (NJA 1992 s. 615 och NJA 2018 s. 150).

Enligt den praxis som utvecklats bestäms längden på ett tidsbegränsat återreseförbud som regel med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde, vanligen till fem år när straffvärdet understiger två år, till tio år när straffvärdet överstiger två men inte fem år och till femton år när straffvärdet överstiger fem men inte åtta år. Om brottslighetens straffvärde överstiger åtta års fängelse brukar återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas. Som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* är inne på kan även andra omständigheter än straffvärdet vägas in vid bedömningen. Utredningen bedömer dock att den praxis som utvecklats innebär att framför allt allvarlig brottslighet leder till för korta återreseförbud. Utredningen anser därför att regleringen bör skärpas så att återreseförbuden generellt sett blir längre när brottsligheten är allvarlig.

Endast *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget. Advokatsamfundet ifrågasätter behovet av en skärpning och menar att man bör avvakta effekterna av den skärpning som följer av regeringens förslag om att återreseförbud ska börja löpa vid utresa, tillsammans med gjorda och kommande straffskärpningar. Till skillnad från vad advokatsamfundet är inne på innebär dock förslaget om när ett återreseförbud ska börja löpa inte en skärpning av längden på förbuden i formell mening (se avsnitt 6.6.2). Som framgår ovan följer vidare av praxis att det krävs mycket höga straffvärden för att det ska bli fråga om längre eller varaktiga återreseförbud. De straffhöjningar som har gjorts på senare tid har mindre betydelse för sådana återreseförbud. Att det normalt krävs ett straffvärde på åtta år för att ett återreseförbud utan tidsbegränsning ska bli aktuellt påverkas t.ex. i princip inte av de straffhöjningar som gjordes 2017 beträffande grovt rån och 2018 beträffande grov våldtäkt, då straffminimum för brotten höjdes från fyra till fem års fängelse. Enligt praxis föranleder sådana brott i många fall alltså inte ett återreseförbud utan tidsbegränsning, trots att straffen har höjts. Likaså kan återreseförbudet bli förhållandevis kort vid upprepad brottslighet. Detta gäller även när utlänningen saknar anknytning till Sverige.

Den svenska tillämpningen framstår som återhållsam även vid en jämförelse med våra grannländers praxis. I exempelvis Norge leder normalt brott som våldtäkt, grov misshandel, misshandel i nära relation, rån, upprepad stöldbrottslighet av inte ringa slag samt svårare fall av narkotikabrott till ett återreseförbud utan tidsbegränsning. I Danmark är ett återreseförbud utan tidsbegränsning huvudregel om det utdömda straffet motsvarar ett och ett halvt års fängelse eller mer. Enligt svensk praxis skulle sådana brott i många fall endast föranleda ett fem eller tio år långt förbud, även med beaktande av de straffskärpningar som har gjorts.

Regeringen delar därför utredningens bedömning att nuvarande praxis leder till för korta återreseförbud. Det finns därför anledning att ändra denna praxis genom att skärpa regleringen så att förbudstiderna generellt sett blir längre. Tidsbegränsade återreseförbud av längre varaktighet än fem år bör meddelas i större utsträckning än i dag och varaktiga återreseförbud bör inte bara vara förbehållna de allra grövsta brotten.

Längden på återreseförbuden bör alltså generellt sett bli längre än i dag men bedömningen bör också bli mer nyanserad, så att andra omständigheter än straffvärdet får ett ökat genomslag. I likhet med utredningen anser regeringen att de omständigheter som i första hand bör beaktas när återreseförbudets längd bestäms är brottslighetens straffvärde och karaktär, risken för att utlänningen gör sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet och utlänningens anknytning till Sverige, dvs. i huvudsak samma omständigheter som beaktas redan enligt dagens reglering. Som utredningen anger bör varken tidsbegränsade eller varaktiga återreseförbud ses som en huvudregel.

Även om ett syfte alltså är att åstadkomma en mer nyanserad bedömning, där andra omständigheter än straffvärdet får ett ökat genomslag, är det ändå naturligt att just den samlade brottslighetens straffvärde utgör en utgångspunkt för bedömningen av återreseförbudets längd. Straffvärdet kan många gånger utgöra den enda omständigheten som framstår som relevant att beakta, t.ex. om utlänningen saknar anknytning hit. En ordning som utgår från det samlade straffvärdet är också enkel att tillämpa och främjar en enhetlig rättstillämpning. Det är dessutom så tillämpningen av den nuvarande bestämmelsen har sett ut under lång tid.

Utredningen anger som närmare vägledning för tillämpningen att det vid straffvärden som är lägre än fängelse i ett år även fortsättningsvis är en rimlig utgångspunkt att förbudstiden bestäms till fem år. Utgångspunkten vid straffvärden som motsvarar fängelse ett år eller mer bör dock vara ett tioårigt återreseförbud och vid straffvärden på två års fängelse eller mer bör, enligt utredningen, ett återreseförbud utan tidsbegränsning kunna komma i fråga.

Det kan konstateras att de nivåer som utredningen anger innebär en förhållandevis kraftig skärpning jämfört med hur återreseförbudets längd vanligen bestäms i dag. Som anges ovan finns det dock goda skäl för en skärpning av regelverket. Den föreslagna ordningen innebär t.ex. att den som gör sig skyldig till grov misshandel eller rån med ett straffvärde på upp till två års fängelse som utgångspunkt kan räkna med ett tioårigt återreseförbud. Det innebär också att t.ex. ett allvarligt brott som våldtäkt, till skillnad från vad som gäller i dag, kan leda till ett återreseförbud utan tidsbegränsning. Detsamma gäller för t.ex. grovt narkotikabrott och grovt vapenbrott. Enligt regeringen är en sådan ordning – trots *Åklagarmyndighetens* invändning – rimlig. Den närmar sig även våra nordiska grannländers praxis. Regeringen ansluter sig därför till utredningens bedömning av hur återreseförbudets längd normalt bör bestämmas i de fall då straffvärdet utgör den relevanta utgångspunkten.

I utredningens författningsförslag anges inte de angivna nivåerna uttryckligen. Dessa framgår i stället i bl.a. författningskommentaren till bestämmelsen. Regeringen är emellertid av uppfattningen att nivåerna bör komma till uttryck även i lagtexten. Att uttryckligen föreskriva att ett visst straffvärde normalt ska leda till en viss längd på återreseförbudet bedöms vara nödvändigt inte minst för att säkerställa att förslaget i praktiken leder till den avsedda skärpningen av återreseförbudens längd. Det skapar också

förutsebarhet och tydlighet för såväl tillämparen som för den enskilde. Enligt regeringen kan ett sådant förtydligande inte anses motverka den mer nyanserade, allsidiga bedömning som också eftersträvas. Det bör alltså framgå direkt av lagtexten dels att återreseförbudets längd ska bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde, dels att återreseförbudet normalt ska bestämmas till fem år om straffvärdet motsvarar fängelse i mindre än ett år, att längden normalt ska bestämmas till tio år om straffvärdet motsvarar fängelse i ett år eller mer men inte två år samt att återreseförbudet normalt inte ska tidsbegränsas om brottsligheten har ett högre straffvärde än så.

Paragrafen behöver dock konstrueras så att det också finns utrymme för domstolarna att beakta och väga samman de andra relevanta omständigheterna när längden på återreseförbudet bestäms. En sådan sammanvägning bör kunna innebära att återreseförbudet blir både kortare och längre än vad straffvärdet indikerar. Det bör därför framgå att som skäl för att bestämma återreseförbudets längd på ett annat sätt än vad som följer av brottslighetens straffvärde får domstolen beakta brottslighetens karaktär, risken för att utlänningen kommer göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till utlänningen. Paragrafen bör utformas i allt väsentligt enligt *Lagrådets* förslag. Vad som avses med dessa omständigheter utvecklas närmare i det följande.

Åklagarmyndigheten, Gävle tingsrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt och Södertörns tingsrätt som under hand har yttrat sig över ett utkast av lagrådsremissen i denna del, är positiva till författningsförslaget eller har inte några invändningar mot det.

Domstolen ska också beakta bl.a. brottslighetens karaktär, risken för fortsatt brottslighet och utlänningens anknytning till Sverige

Att domstolen får ta hänsyn till brottslighetens karaktär innebär att återreseförbudet kan bestämmas till en längre tid än vad som följer av brottslighetens straffvärde om brottet exempelvis inneburit ett allvarligt angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, eller om brottet riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse. Begreppet brottslighetens karaktär ska alltså här förstås på samma sätt som regeringen föreslår beträffande 8 a kap. 1 § UtlL (se avsnitt 6.2.3).

Vidare får risken för fortsatt brottslighet beaktas i skärpande riktning vid bestämmandet av förbudets längd. När utvisning sker på grund av risken för fortsatt brottslighet är straffvärdet inte alltid en bra måttstock för förbudstiden. Straffvärdet för den aktuella brottsligheten kan vara förhållandevis lågt, men brottsligheten kan sedd över tid framstå som allvarlig. I sådana fall kan det finnas anledning att meddela ett längre återreseförbud än vad den aktuella brottslighetens straffvärde motiverar. Vid bedömningen av vilken vikt återfallsrisken bör ges vid bestämmandet av återreseförbudets längd bör tidigare och aktuell brottslighet ha en central betydelse. Exempelvis bör ett tioårigt förbud kunna komma i fråga när en utlänning som inte har någon närmare anknytning till landet har gjort sig skyldig till omfattande eller systematisk stöldbrottslighet, även om straffvärdet är lägre än ett års fängelse. Vid särskilt stötande återfall bör ett återreseförbud utan tidsbegränsning kunna övervägas.

Därutöver får domstolen ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige. Det innebär att en stark anknytning till landet fortsatt ska kunna medföra ett kortare återreseförbud än vad brottslighetens allvar motiverar. Uttrycket anknytning ska här förstås på samma sätt som regeringen föreslår beträffande 8 a kap. 2 § UtL, vilket innebär en stramare bedömning av utlänningens anknytning än hittills (se avsnitt 6.3.1). Även andra särskilda omständigheter hänförliga till utlänningen bör kunna vägas in i bedömningen. Med detta avses exempelvis det förhållandet att utlänningen är underårig. Det kan också handla om att utlänningen har starka band till en annan Schengenstat som han eller hon genom utvisningen utestängs från. Bedömningen av om det i det enskilda fallet föreligger sådana omständigheter bör vara restriktiv. När det särskilt gäller ärenden som rör barn ska som nämnts i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (jfr. 1 kap. 10 § UtL och artikel 3 i barnkonventionen). Konsekvenser för berörda barn och barnets behov, intressen och rättigheter ska utredas och redovisas.

Att utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter hänförliga till utlänningen får beaktas är också motiverat av att regeringen i avsnitt 6.7 föreslår att det men som utvisningen innebär för den enskilde inte längre ska beaktas när den straffrättsliga påföljden bestäms. Utvisningsmen har en direkt koppling till bl.a. just utlänningens anknytning till Sverige och ska alltså framöver i stället beaktas när längden på återreseförbudet bestäms. Förslaget i denna del avser alltså att betona betydelsen av utlänningens anknytning vid bedömningen av återreseförbudets längd. Regeringen delar därför inte *Stockholms tingsrätts* och *Södertörns tingsrätts* uppfattning att utvisningsmenet skulle kunna få en begränsad betydelse vid bedömningen.

Det ska göras en sammanvägd bedömning

Det är alltså flera omständigheter som ska beaktas och vägas samman vid bestämmandet av återreseförbudets längd. Förbudstiden ska bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde och – med beaktande av de andra angivna omständigheterna – utifrån en allsidig bedömning av vad som ligger utlänningen till last. Samtidigt ska förbudets varaktighet alltid stå i proportion till bl.a. de konsekvenser som förbudet får för utlänningen och hans eller hennes familjemedlemmar.

Att återreseförbudets längd ska bestämmas till en viss angiven tid, beroende på brottslighetens straffvärde, föreslås framgå uttryckligen i lagtexten. De nivåer som anges är, utöver ett återreseförbud utan tidsbegränsning, fem år och tio år. De vägledande exempel som redogörs för i betänkandet utgår i princip strikt från dessa nivåer, utan någon direkt flexibilitet att bestämma förbudstiden till en längd mellan intervallen. Exempelvis nämns situationen att utlänningen har gjort sig skyldig till misshandel eller sabotage mot blåljusverksamhet med ett straffvärde på tio månader. Brottets straffvärde talar då för ett femårigt återreseförbud. Brottets karaktär ger emellertid anledning att överväga en längre förbudstid. Om personens anknytning till Sverige i ett sådant fall är svag kan enligt utredningen ett tioårigt förbud vara motiverat medan förbudstiden bör kunna stanna vid fem år om anknytningen är något starkare.

Som *Lagrådet* noterar innebär förslaget att små skillnader i straffvärdet kan komma att påverka återreseförbudet längd på ett mycket påtagligt sätt. Att på angivet sätt tillämpa intervallen tämligen strikt medför att systemet kan uppfattas som kantigt. Samtidigt blir systemet lättöverskådligt för domstolarna och bidrar till en enhetlig rättstillämpning. Regeringen bedömer därför att en sådan ordning bör vara utgångspunkten. För att resultatet ska bli proportionerligt bör dock, som några remissinstanser är inne på, längden på återreseförbudet i vissa fall kunna bestämmas till en nivå som ligger strax under eller över dessa nivåer. En sådan ordning mjukar upp systemet och bidrar till en nyanserad bedömning. Om t.ex. straffvärdet eller risken för återfall starkt talar för ett tioårigt återreseförbud, men anknytningen till Sverige är sådan att utvisningen innebär ett men som bör beaktas i viss mån, skulle det t.ex. kunna anses proportionerligt att bestämma återreseförbudet till åtta eller nio år, i stället för att använda den lägsta nivån om fem år. Vilken vikt som bör läggas vid olika omständigheter i förhållande till brottslighetens straffvärde är dock en fråga som domstolen får avgöra i det enskilda fallet. Även om tillämpningen skulle kunna bli något ojämn till en början, som *Södertörns tingsrätt* påpekar, får prövningen av återreseförbudets längd närmare utvecklas i rättstillämpningen. Att återreseförbudet börjar löpa vid utresan är, till skillnad mot vad *Lunds universitet* anför, dock inte en omständighet som bör inverka på återreseförbudets längd. En viss närmare vägledning kring prövningen, vilket bl.a. Åklagarmyndigheten och Hovrätten över Skåne och Blekinge efterfrågar, finns i författningskommentaren (se avsnitt 12.1).

Svenska Röda Korset anför att det finns behov av ytterligare analys kring vad ett varaktigt återreseförbud från hela Schengenområdet kan få för konsekvenser för enskilda och hur eventuella skyddsbehov ska hanteras. Förslaget innebär, i det sammanhang som Svenska Röda Korset tar upp, dock inget nytt. Varaktiga återreseförbud meddelas redan i dag och någon ändring av reglerna om asyl föreslås inte heller.

6.6.2 Återreseförbud ska räknas från dagen för utresa

Regeringens förslag: En ny bestämmelse ska införas i utlänningslagen enligt vilken återreseförbud vid utvisning på grund av brott börjar löpa den dag utlännen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlännen lämnar Sverige.

Vid tillämpningen av bestämmelsen ska med medlemsstaterna avses de stater i vilka återvändandedirektivet är tillämpligt. Hänvisningen ska avse direktivet i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Domstolen ska i beslut med tidsbegränsade återreseförbud inte längre ange vilken dag förbudet upphör att gälla.

Utredningens förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Utredningen föreslår en annan lagteknisk utformning av bestämmelsen där det preciseras vilka stater som ingår i det territorium som utlännen ska lämna för att återreseförbudet ska börja löpa.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna, t.ex. *Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Gävle tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten över Skåne och Bleking, Justitiekanslern, Polismyndigheten, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Säkerhetspolisen, Södertörns tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten*, är positiva till eller har inte några synpunkter på förslaget. Enligt *Kammarrätten i Stockholm* bör det övervägas att införa en motsvarande bestämmelse även i andra utvisningsärenden. Även *Migrationsverket*, som välkomnar principen i förslaget, anser att bestämmelserna om återreseförbud i olika delar av utlänningslagen bör korrespondera med varandra. Migrationsverket, liksom *Ljusdals kommun*, efterfrågar även förtydliganden av vilka stater som berörs av bestämmelsen. *Sveriges advokatsamfund*, som inte heller invänder mot förslaget, anser att det kan bli svårt att i efterhand avgöra när ett återreseförbud har börjat löpa om personen har lämnat landet utan hjälp av svenska myndigheter. Enligt samfundet framstår möjligheten till rättelse av en felaktig anteckning om verkställighet som illusorisk.

Skälen för regeringens förslag

Det finns behov av ändrade regler

I ett beslut med ett tidsbegränsat återreseförbud ska utlänningsmyndigheten upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla (8 a kap. 8 § UtL). Enligt praxis räknas återreseförbudet från dagen för underrättens dom (NJA 2016 s. 719). Ett beslut om utvisning på grund av brott preskriberas när tiden för återreseförbudet går ut (12 kap. 22 § andra stycket UtL).

Återreseförbudet löper således både under en eventuellt fortsatt rättsprocess och under straffverkställighetsförfarandet. Ytterst kan detta leda till att förbudet upphör att gälla – och beslutet om utvisning följaktligen preskriberas – före det att utvisningen har verkställts. Därmed skapas incitament för den som dömts till utvisning att förhålla domstols- och verkställighetsförfarandet. Även utan sådana illojala syften kan en reglering som innebär att återreseförbudet gäller samtidigt som, och därmed konsumeras av t.ex. överklagandeprocess och verkställighetsförfarande, ifrågasättas. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det redan av den anledningen finns skäl att ändra regleringen, så att återreseförbudet i stället räknas från dagen för utresa. Som framgår nedan är en sådan ändring dessutom nödvändig för att regleringen ska vara förenlig med EU-rätten.

Reglerna bör anpassas till återvändandedirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet) tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium (artikel 2.1). Enligt huvudregeln ska medlemsstaterna utfärda ett beslut om återvändande (i svensk rätt ett beslut om avvisning eller utvisning) för de tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium (artikel 6.1). Ett sådant beslut ska åtföljas av ett återreseförbud om någon tidsfrist för frivillig avresa inte har

Prop. 2021/22:224 beviljats eller om en person inte har följt ett beslut att återvända (artikel 11.1). Enligt samma artikel får en medlemsstat också i andra fall besluta att ett beslut om avvisning eller utvisning ska åtföljas av ett återreseförbud. Artikel 11.2 anger hur länge ett återreseförbud får gälla. Längden av ett förbud ska fastställas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och får inte överstiga fem år. Om en tredjelandsmedborgare utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet får ett återreseförbud dock vara längre. I avgörandet *Ouhrami*, C-225/16, fastslår EU-domstolen, mot bakgrund av återvändandedirektivets lydelse, systematik och eftersträfvade ändamål, att ett återreseförbud enligt artikel 11.2 ska beräknas från och med tidpunkten då den berörda personen faktiskt lämnade medlemsstaternas territorium (p. 53 i domen).

Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa återvändandedirektivet på vissa tredjelandsmedborgare, bl.a. de som har utvisats på grund av brott (artikel 2.2 b). När direktivet genomfördes i svensk rätt utnyttjades inte denna möjlighet till undantag generellt utan endast i vissa specifika fall, exempelvis i fråga om återreseförbudens längd (Genomförande av återvändandedirektivet, prop. 2011/12:60 s. 26 och 52). Regeringen delar utredningens bedömning att detta undantag inte kan anses omfatta det krav som EU-domstolen slår fast i fråga om från vilken tidpunkt återreseförbudet ska räknas. En praxis där återreseförbudet räknas från dagen för underrättens dom är alltså inte förenlig med EU-rätten. Regleringen i utlänningslagen bör mot den bakgrunden anpassas i linje med vad EU-domstolen fastslagit.

Närmare om bestämmelsens utformning

Enligt *Ouhrami*-domen ska ett återreseförbud räknas från det att den berörda tredjelandsmedborgaren lämnar medlemsstaternas territorium. Med medlemsstater avses i detta sammanhang de stater som återvändandedirektivet är tillämpligt i. För den som är tredjelandsmedborgare i återvändandedirektivets mening (artikel 3.1) bör återreseförbudet således börja löpa den dag personen lämnar dessa staters territorium.

Utredningen föreslår att det berörda territoriet definieras som Schengenstaterna – såsom de anges i 1 kap. 4 § UtlL – med tillägg för Bulgarien, Rumänien, Cypern och Kroatien. En sådan definition har fördelen att den tydligt beskriver vilka stater som omfattas, vilket *Migrationsverket* och *Ljusdals kommun* efterfrågar ett förtydligande av. De stater som tillämpar återvändandedirektivet kan dock komma att ändras över tid. Ändringar av vilka stater som är bundna av direktivet skulle medföra behov av lagändringar, vilket inte är önskvärt. Det är därför inte ändamålsenligt att i bestämmelsen namnge vilka stater det rör sig om. Som anförts ovan, och som *Migrationsverket* noterar, anges i *Ouhrami*-domen i stället medlemsstaternas territorium som definition för vilka stater som avses. Även i återvändandedirektivet används uttrycket medlemsstaternas territorium. Enligt regeringen är det mer lämpligt att använda detta uttryck i bestämmelsen. Av tydlighetsskäl bör det även anges att det med medlemsstater avses de stater i vilka återvändandedirektivet är tillämpligt.

Återvändandedirektivet ska inte tillämpas på personer som har rätt till fri rörlighet enligt unionsrätten, t.ex. EES-medborgare och deras

familjemedlemmar (artikel 2.3). För dessa och andra personer som direktivet inte ska tillämpas på gäller således inte kravet på att återreseförbudet ska räknas från det att han eller hon lämnade medlemsstaternas territorium. Detta är också en naturlig följd av att en sådan person som regel utvisas till ett land inom detta område. Som utredningen påpekar finns det dock ingen anledning att i detta avseende särbehandla personer som inte omfattas av återvändandedirektivet på annat sätt än att förbudet då bör gälla från det att personen lämnar Sverige. En ordning som innebär att tiden för återreseförbudet fortsatt skulle räknas från en tidigare tidpunkt än utresedagen för sådana personer vore svårförklarlig eftersom det därmed finns en risk att personen helt eller delvis undgår sitt återreseförbud. Även i dessa fall kan den nuvarande regleringen skapa incitament för den som dömts till utvisning att förhålla domstols- och verkställighetsförfarandet. Vidare bör regleringen så långt som möjligt vara enhetlig. I dessa fall bör återreseförbudet således räknas från när utlänningsen lämnar Sverige.

I undantagsfall ska ett beslut om utvisning på grund av brott även beträffande den som är tredjelandsmedborgare i återvändandedirektivets mening verkställas till ett land inom medlemsstaternas territorium (12 kap. 4 § UtlL). Även i dessa fall bör återreseförbudet börja löpa när utlänningsen lämnar Sverige.

Sammanfattningsvis bör bestämmelsen utformas på så sätt att ett återreseförbud vid utvisning på grund av brott börjar löpa den dag utlänningsen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningsen lämnar Sverige. Vid tillämpningen av bestämmelsen ska medlemsstaterna avses de stater i vilka återvändandedirektivet är tillämpligt.

En hänvisning till en EU-rättsakt kan göras antingen statisk eller dynamisk. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i en viss angiven lydelse, medan en dynamisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. När det gäller hänvisningar till ett EU-direktiv används som regel alltid en statisk hänvisningsteknik, förutom i sådana fall då hänvisningen inte ger den svenska författningstexten ett materiellt innehåll. Den hänvisning till återvändandedirektivet som föreslås innebär inte en hänvisning till någon viss artikel eller bestämmelse i direktivet utan upplyser endast om att med begreppet medlemsstater i paragrafen avses de stater som är bundna av direktivet i fråga. Eftersom det inte hänvisas till bestämmelser i direktivet som i sig ger svensk rätt ett materiellt innehåll framstår det som lämpligt att hänvisningen till direktivet är dynamisk. Hänvisningen ska alltså avse återvändandedirektivet i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Till följd av att återreseförbudet ska räknas från dagen för utresa måste domstolarnas nuvarande skyldighet att i beslutet ange vilken dag ett tidsbegränsat förbud upphör att gälla tas bort. Domstolarna bör i beslutet dock upplysa om att förbudet räknas från den dag utlänningsen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om utvisningen ska verkställas till en medlemsstat, från den dag han eller hon lämnar Sverige.

Migrationsverket och *Kammarrätten i Stockholm* pekar på att bestämmelserna om administrativa återreseförbud och om återreseförbud

Prop. 2021/22:224 vid utvisning på grund av brott bör korrespondera med varandra. Regeringen delar den uppfattningen och avser att återkomma i frågan.

Registrering av utresa och möjligheten till rättelse

Ett återreseförbud som har utfärdats för en tredjelandsmedborgare i enlighet med återvändandenedirektivet ska resultera i en registrering om nekad inresa och vistelse i Schengens informationssystem (SIS), en s.k. SIS-spärr (artikel 24.1 b i Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem [SIS] på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning [EG] nr 1987/2006, här förkortad gränsförordningen). Registreringen ska ske så snart tredjelandsmedborgaren har lämnat medlemsstaternas territorium (artikel 24.3). För det fall en person på egen hand lämnar landet utan att meddela sin avresa till svenska myndigheter kan det, vilket *Sveriges advokatsamfund* också pekar på, vara oklart när utresan har skett. Av gränsförordningen följer dock att när den exakta dagen för utresa är oviss ska registrering ske så snart medlemsstaten fått tydliga indikationer på att personen har lämnat medlemsstaternas territorium (jfr artikel 24.3). Eftersom återreseförbudet börjar löpa först vid utresan ligger det självklart i den utvisningsdömdes eget intresse att vara tydlig med svenska myndigheter om när han eller hon på egen hand lämnar landet. Om datumet för utresan som registrerats senare dock visar sig vara felaktigt, kan uppgiften rättas med stöd av dataskyddslagstiftningen (jfr artikel 53 i gränsförordningen). Samma möjlighet till rättelse gäller när återreseförbudet avser en person som inte omfattas av SIS-regelverket och förbudet därför endast har förts in i nationella register. Till skillnad från vad advokatsamfundet anför är alltså möjligheten till rättelse inte illusorisk. Den dataskyddsrättsliga möjligheten till rättelse av felaktigt registrerade personuppgifter ger den enskilde ett skydd mot att återreseförbudet – och därmed utvisningsbeslutets preskriptionstid – börjar löpa vid ett senare datum än hans eller hennes faktiska utresa.

6.7 Bestämmelsen om utvisningsmen tas bort

Regeringens förslag: Bestämmelsen i brottsbalken om att domstolen vid straffmätningen ska beakta om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon utvisas på grund av brottet ska tas bort. Utvisningen ska därmed inte heller inverka på påföljdsvalet.

Regeringens bedömning: Det men som utvisningen innebär för den enskilde bör i stället beaktas när återreseförbudets längd bestäms.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det, däribland *Brottsofferjouren*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Gävle tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Justitiekanslern*,

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Uppsala universitet och Östersunds tingsrätt. Hovrätten över Skåne och Blekinge och Sveriges advokatsamfund avstrýker förslaget och anför i huvudsak att förslaget står i strid med likabehandlingsprincipen eftersom en utlänning som utöver ett straff – bestämt i förhållande till brottslighetens straffvärde – även utvisas och lider men av utvisningen kommer att drabbas hårdare än den som döms för samma brottslighet men inte utvisas. Hovrätten över Skåne och Blekinge framför också att om bestämmelsen om utvisningsmen i 29 kap. 5 § första stycket 6 brottsbalken tas bort så kan domstolen i enskilda fall ta hänsyn till utvisningsmen med tillämpning av 29 kap. 5 § första stycket 8 brottsbalken, vilket kan leda till att regelverket blir mindre förutsebart. Även *Svea hovrätt* påpekar – utan att avstyrka förslaget – att ändringen kan ifrågasättas ur rättvisesynpunkt. *Brottsförebyggande rådet (Brå)* ifrågasätter om det är proportionerligt att ta bort möjligheten att beakta utvisningsmen vid påföljdsbestämningen med hänvisning till att det, enligt utredningens kartläggning, endast är ett begränsat antal fall där påföljden har lindrats med anledning av en utvisning som senare inte verkställs. Brå pekar också på att behovet av den föreslagna ändringen kommer att bli ännu mindre om förslaget om att återreseförbudet ska börja löpa vid utresa genomförs. *Åklagarmyndigheten* och *Lunds universitet* anser att motiveringen för förslaget inte är helt övertygande och att de skäl som talar för och emot bör belysas ytterligare i den fortsatta beredningen. Lunds universitet menar också att det som kan antas vara stötande i många fall inte är att den dömde fått strafflindring utan det faktum att han eller hon inte kan utvisas, samt att det – från lagteknisk synpunkt – kan ifrågasättas om det är konsekvent att ta bort möjligheten att beakta utvisningsmen men behålla möjligheten att beakta men till följd av avskedande eller uppsägning i samma lagrum. Några remissinstanser, bl.a. Svea hovrätt och Åklagarmyndigheten, efterfrågar klargöranden i fråga om på vilket sätt och i vilken utsträckning utvisningsmen ska påverka återreseförbudets längd, för det fall förslaget genomförs.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Straffet kan sättas ned om utvisningen innebär men för den tilltalade

Utvisning på grund av brott är inte en brottspåföljd utan utgör en särskild rättsverkan av brott. Om en person har begått ett brott och utvisas på grund av det får han eller hon alltså både en påföljd för brottet och ett utvisningsbeslut. För att den samlade reaktionen på brottet inte ska bli oproportionerligt sträng finns en bestämmelse om s.k. utvisningsmen i brottsbalken (29 kap. 5 § första stycket 6). Bestämmelsen innebär att domstolen vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skäligen omfattning ska beakta om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet utvisas ur landet. Den som saknar anknytning till Sverige anses normalt inte lida sådant men att bestämmelsen bör tillämpas. Även men som uppstår genom att utlänningen blir utestängd från andra Schengenstater som han eller hon har anknytning till ska beaktas inom ramen för bestämmelsen (jfr avsnitt 6.6.1). En tillämpning av bestämmelsen medför att gärningspersonen får ett lägre straff än

Prop. 2021/22:224 brottets straffvärde motiverar. Menet kan även få betydelse vid påföljdsvalet (30 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

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 (första stycket 7). När straffet felaktigt har lindrats i sådana fall – t.ex. om den dömden får behålla sin anställning – finns en möjlighet för domstolen att efter yrkande från åklagare ompröva påföljden (38 kap. 2 a § brottsbalken). En förutsättning för det är dock att påföljden inte till fullo har verkställts. Någon motsvarande möjlighet för åklagaren att återkomma med en begäran om omprövning finns inte i utvisningsfallen.

Det finns vidare en bestämmelse som ger en allmän möjlighet att beakta sanktionskumulation vid straffmätningen (29 kap. 5 § första stycket 8 brottsbalken). Enligt den bestämmelsen ska domstolen vid straffmätningen i skälig omfattning beakta om ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet.

Det kan vara stötande att straffet sätts ned på grund av utvisningsmen om utvisningen inte verkställs

Det förekommer att ett beslut om utvisning inte kan verkställas, t.ex. på grund av verkställighetshinder eller för att utvisningsbeslutet har preskriberats. Om den dömden i ett sådant fall har fått strafflindring på grund av att domstolen har beaktat utvisningsmen innebär det att han eller hon har fått ett lindrigare straff än vad som annars skulle ha varit fallet. Som *Brå* framhåller förekommer detta visserligen i förhållandevis begränsad utsträckning; enligt den kartläggning som utredningen genomfört har det skett drygt 20 gånger under den granskade sexårsperioden. I kartläggningen förekommer dock exempel på att fängelsestraff förkortats med uppemot ett och ett halvt år till följd av utvisningsmen utan att utvisningen ägt rum. Det innebär alltså att den dömden personen har fått ett och ett halvt års kortare fängelsestraff än vad straffvärdet egentligen motiverar.

Lunds universitet menar att det som i första hand uppfattas som stötande i den situationen många gånger är det faktum att utvisningen inte kan verkställas snarare än strafflindringen. Som anges ovan är det dock inte alltid möjligt att verkställa ett utvisningsbeslut. Det kan t.ex. handla om att det pågår en väpnad konflikt i utlänningens hemland. Enligt rättspraxis finns det också en presumtion för att besluta om utvisning även om det vid domstillfället finns ett generellt verkställighetshinder, dvs. ett hinder som inte är hänförligt till den enskilde utlänningen utan i stället till förhållandena i det land som utlänningen ska utvisas till (se NJA 2019 s. 47 I–III). Skälen för det är att det regelmässigt är svårt för domstolen att bedöma om ett generellt verkställighetshinder kommer att bestå vid det tillfälle då utvisningen ska verkställas. Det går alltså inte att komma ifrån att det även fortsättningsvis kommer att förekomma fall där ett beslut om utvisning på grund av brott inte går att verkställa.

Om den dömden i en sådan situation har fått strafflindring på grund av utvisningsmen har han eller hon alltså fått ett kortare straff utan att det

föreligger något sakligt skäl för det, dvs. utan att han eller hon faktiskt drabbats av något men. Den ordningen är enligt regeringen i hög grad otillfredsställande. Även om det handlar om ett begränsat antal fall kan resultaten ändå uppfattas som stötande och bidra till att skada tilltron till rättssystemet. Det gäller inte minst i de fall där den dömde har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet, eftersom straffreduktionen i dessa fall kan vara betydande.

Förslaget i avsnitt 6.6.2 – dvs. att ett återreseförbud ska börja löpa vid utresan – kan visserligen, som Brå påpekar, antas bidra till att antalet fall där straffet sätts ned på grund av utvisningsmen utan att utvisningsbeslutet faktiskt verkställs blir lägre eftersom ett utvisningsbeslut inte kommer att preskriberas förrän det är verkställt. Det innebär i sin tur att fler utvisningsbeslut kan komma att bli verkställda. Den omständigheten att ett beslut inte preskriberas om det inte verkställs kan dock, vilket Migrationsverket pekar på, antas medföra att det i stället blir en viss ökning av ärenden om bl.a. hinder mot verkställighet och upphävande av utvisningsbeslut enligt 12 kap. UtL. Enligt regeringen går det alltså inte att bortse ifrån att regleringen, om den behålls oförändrad, även fortsättningsvis kommer att kunna leda till stötande resultat.

Bestämmelsen om utvisningsmen bör tas bort

Utredningen föreslår att bestämmelsen om utvisningsmen ska tas bort och att menet i stället ska beaktas när återreseförbudets längd bestäms. Utredningen analyserar även möjligheten att komma till rätta med de stötande fallen genom att införa en möjlighet till ny påföljdsbestämning i utvisningsfallen, men bedömer att en sådan ordning inte bör införas.

Som utredningen pekar på – och som också framhålls av bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Sverige advokatsamfund* – finns det starka skäl som talar emot en ordning som innebär att domstolen i efterhand justerar påföljden i fall där ett utvisningsbeslut har lett till en lindrigare påföljd men beslutet sedan inte har kunnat verkställas. Inte minst är det svårt att fastställa en lämplig tidpunkt för när ett yrkande om ny påföljd ska få framställas. Som regel står det klart att en utvisning inte kommer att kunna verkställas först en avsevärd tid, ibland åtskilliga år, efter det att straffet har avtjänats. Det är därför inte möjligt att sätta gränsen för när ett sådant yrkande får framställas vid att påföljden inte får vara till fullo verkställd, så som är fallet när men på grund av avskedande eller uppsägning felaktigt har beaktats vid straffmätningen (jfr 38 kap. 2 a § första stycket brottsbalken). Att i stället införa en möjlighet att döma ut en ny påföljd, t.ex. ett fängelsestraff, efter ett redan avtjänat fängelsestraff skulle dock många gånger framstå som oskäligt. Detta gäller inte minst om utlänningsen under tiden har ändrat sitt levnadssätt i positiv riktning. Dessutom bör de situationer där det finns möjlighet att undanröja eller ändra en lagakraftvunnen dom generellt vara så få som möjligt (jfr prop. 1993/94:159 s. 28). Regeringen delar därför utredningens bedömning att en sådan ordning inte bör införas.

Som utredningen anför bör det i stället övervägas att slopa bestämmelsen om utvisningsmen i 29 kap. 5 § första stycket 6 brottsbalken. En sådan lösning har den klara fördelen att det skulle åtgärda problemet med att en dömd person får ett lindrigare straff trots att han eller

Prop. 2021/22:224 hon inte drabbas av något men, vilket – som framgår ovan – kan leda till uppenbart stötande resultat och riskera att skada förtroendet för rättssystemet. Som argument emot en sådan lösning kan dock anföras att ett utvisningsbeslut kan vara en mycket ingripande åtgärd för den enskilde och att det därför är motiverat att beakta utvisningen som ett men enligt det gällande straffmätningssystemet. Att ta bort möjligheten att beakta detta vid straffmätningen kan enligt Hovrätten över Skåne och Blekinge, *Svea hovrätt* och Sveriges advokatsamfund ifrågasättas ur rättvisesynpunkt. Mot detta kan emellertid invändas att det men som utvisningen innebär för den enskilde kan beaktas på annat sätt än vid straffmätningen, nämligen när återreseförbudets längd bestäms. Enligt utredningen ser regelverket ut på det sättet i exempelvis Norge och Finland. Inte i något av de länder som utredningen granskar föreskrivs för övrigt att utvisningen ska beaktas vid fastställandet av den straffrättsliga påföljden. Återreseförbudets längd är dessutom en faktor som Europadomstolen ofta fäster vikt vid när den bedömer om en utvisning är proportionerlig enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Det är främst utlänningens anknytning till Sverige eller till ett annat land inom Schengen som kan medföra att han eller hon anses lida ett sådant men av utvisningen att detta ska beaktas när påföljden bestäms. Samma omständigheter – dvs. utlänningens anknytning till Sverige eller ett annat Schengenland – ska enligt förslaget i avsnitt 6.6.1 beaktas särskilt när återreseförbudets längd bestäms. De omständigheter som i dag kan ge skäl för att lindra påföljden på grund av utvisningsmen är alltså desamma som enligt regeringens förslag ska kunna ge skäl för att meddela ett kortare återreseförbud än vad brottslighetens allvar motiverar. Enligt regeringen är det, mot denna bakgrund, mer följdenligt att det men som utvisningen innebär får inverkan på utvisningens varaktighet i stället för på straffets längd. En sådan ändring behöver inte heller vara till nackdel för den enskilde eftersom utvisningen många gånger kan uppfattas som den mest ingripande sanktionen.

Hovrätten över Skåne och Blekinge påpekar att även om bestämmelsen om utvisningsmen tas bort kan det inte uteslutas att domstolarna i enskilda fall ändå beaktar sådant men genom tillämpning av 29 kap. 5 § första stycket 8 brottsbalken, dvs. om ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet. Enligt domstolen kan det medföra att regelverket blir mindre förutsebart. Om ett eventuellt utvisningsmen beaktas inom ramen för bestämmandet av återreseförbudets längd finns det emellertid inte någon anledning att också beakta det vid straffmätningen. Regeringen delar därför inte domstolens farhåga i detta avseende.

Sammanfattningsvis menar regeringen att övervägande skäl talar för att bestämmelsen om utvisningsmen bör tas bort. Utvisningsmenet ska som en följd av detta inte heller beaktas vid valet av påföljd (jfr 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken). Det men som utvisningen innebär för den enskilde bör i stället beaktas när återreseförbudets längd bestäms. Som framgår av avsnitt 6.6.1 avser förslaget i det avsnittet att betona bl.a. betydelsen av utlänningens anknytning till Sverige – och därmed det men som utvisningen innebär – vid bedömningen av återreseförbudets längd.

Några instanser, bl.a. Svea hovrätt och *Åklagarmyndigheten*, efterfrågar klargöranden av i vilka fall och i vilken utsträckning utvisningsmenet ska påverka återreseförbudets längd. Vissa riktlinjer för bestämmandet av återreseförbudets längd ges i avsnitt 6.6.1 och i författningskommentaren till den paragrafen, se avsnitt 12.1.

Lunds universitet framhåller att det från lagteknisk synpunkt kan framstå som inkonsekvent att ta bort möjligheten att beakta utvisningsmen vid påföljdsbestämningen men behålla möjligheten att beakta ett avskedande eller en uppsägning. I de fall där men på grund av avsked eller uppsägning felaktigt har beaktats vid påföljdsbestämningen finns det dock enligt nuvarande regelverk en möjlighet för åklagaren att återkomma med ett yrkande om omprövning av påföljden. Skälen för att ta bort bestämmelsen om utvisningsmen gör sig alltså inte gällande för men på grund av avsked eller uppsägning.

6.8 Utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott

6.8.1 Hedersrelaterad brottslighet

Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och på olika sätt utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Det kan handla om allt från subtila inskränkningar i de utsattas levnadsvillkor till allvarliga brottsliga gärningar. Våldet eller förtrycket bygger på föreställningen att den som utsätts har vanärat eller riskerar att vanära gärningsmannens, släktens eller gruppens heder. Motivet är att förhindra att hedern skadas eller förloras, alternativt att reparera eller återställa den skadade eller förlorade hedern. Hedersrelaterat våld och förtryck har en kollektiv karaktär på så sätt att det ofta understöds eller uppmanas av andra personer i släkten samt är förankrat i en bredare krets. (Jfr Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet, prop. 2019/20:131 s. 24 f.)

Hedersrelaterat våld och förtryck har varit en uppmärksammas fråga och föremål för ett antal lagstiftningsåtgärder under senare år. Bland dessa kan nämnas att äktenskapstvång, vilseledande till tvångsäktenskapsresa samt försök och förberedelse till äktenskapstvång kriminaliserades 2014. År 2016 kriminaliserades även stämpling till äktenskapstvång och i samband med det togs möjligheten bort för personer under 18 år att få tillstånd att gifta sig, s.k. äktenskapsdispens. Sedan 2019 gäller också skärpta regler för erkännande av utländska barnäktenskap. Vidare infördes den 1 juli 2020 en ny straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken för brott med hedersmotiv. Samtidigt infördes ett nytt brott, barnäktenskapsbrott, som kan ge fängelse i högst fyra år, och ett nytt verktyg, utreseförbud, som ska skydda barn från att föras utomlands i syfte att bland annat ingå barnäktenskap eller att könsstympas. Det är straffbart att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud. Den 24 februari 2022 beslutade även regeringen propositionen Ett särskilt brott för hedersförtryck (prop. 2021/22:138). I propositionen föreslår regeringen att det ska införas ett

Prop. 2021/22:224 nytt brott i brottsbalken med beteckningen hedersförtryck. Brottet innebär att en särskild strängare straffskala införs för den som upprepat begår vissa brottsliga gärningar mot en person med ett hedersmotiv och där gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Straffet föreslås vara fängelse i lägst ett och högst sex år. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2022.

6.8.2 Hatbrott

Begreppet hatbrott är inte definierat i lag. Med hatbrott brukar dock avses brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering och andra brott där ett motiv har 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.

Brottsbalken innehåller fyra lagrum som syftar till att ge ett särskilt skydd mot gärningar med hatbrottsmotiv. Det är

- brottet hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § (som också utgör ett tryck- och yttrandefrihetsbrott enligt 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen),
- brottet olaga diskriminering i 16 kap. 9 §,
- åtalsregeln i 5 kap. 5 § som innebär att åklagaren under vissa förutsättningar får väcka åtal för förolämpning trots att detta brott enligt huvudregeln inte får åtalas av någon annan än målsäganden, och
- straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 7 som innebär att det som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas om 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 har länge varit en uppmärksam fråga. Det straffbara området för hets mot folkgrupp har sedan införandet 1948 successivt vidgats, bl.a. genom att skyddet har utökats till att omfatta fler grunder än tidigare. Dessutom har straffet skärpts och en särskild straffskala och brottsbeteckning för grovt hets mot folkgrupp har tillkommit. Även tillämpningsområdet för brottet olaga diskriminering har vidgats och straffet har skärpts. Den särskilda straffskärpningsgrunden för gärningar med hatbrottsmotiv har även utökats till att omfatta fler grunder än vad den gjorde inledningsvis.

I betänkandet Ett förbud mot rasistiska organisationer (SOU 2021:27) föreslås att det ska införas två nya brott, organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism. Straffet för organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism föreslås vara fängelse i högst två år. Om brottet är grovt ska straffet enligt förslaget vara fängelse lägst sex månader och högst fyra år. Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

6.8.3 Bör domstolarna vara skyldiga att pröva frågan om utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott?

Prop. 2021/22:224

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en skyldighet för domstolen att alltid pröva frågan om utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott.

Utöver de förslag på generella skärpningar av utvisningsreglerna som lämnas bör det inte heller i övrigt införas några ytterligare bestämmelser för denna typ av brottslighet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser är positiva till utredningens bedömning eller har inte några invändningar mot den, däribland *Brottsförebyggande rådet*, *Brottsofferjouren*, *Domstolsverket*, *Justitiekanslern*, *Polismyndigheten*, *Sveriges advokatsamfund*, *Säkerhetspolisen*, *Åklagarmyndigheten* och samtliga allmänna domstolar som yttrar sig över betänkandet. Sveriges advokatsamfund anser att det i stället bör utredas om domstolens möjlighet att på eget initiativ ta upp utvisningsfrågan bör tas bort och att åklagaren bör vara skyldig att ange grunderna för utvisningsyrkandet i stämningsansökan. *Riksorganisationen Glömd Aldrig Pela och Fadime (GAPF)* anser att det bör införas en särskild utvisningsregel som gäller specifikt för hedersrelaterade brott. GAPF anser även att det bör införas en regel som innebär att utvisningsfrågan alltid ska prövas av domstolen vid hedersrelaterad brottslighet, men lämnar till lagstiftaren att avgöra på vilket sätt en sådan bestämmelse ska vara utformad.

Skälen för regeringens bedömning

Det bör säkerställas att frågan om utvisning alltid prövas vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott

Både hedersrelaterat våld och förtryck och olika former av hatbrott utgör allvarliga samhällsproblem som orsakar stort fysiskt och psykiskt lidande för den som drabbas. De värderingar som ligger bakom denna typ av brottslighet strider mot den grundläggande principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Det är av stor vikt att samhället markerar med kraft mot alla former av sådan brottslighet.

Som ett led i att bekämpa hedersrelaterad brottslighet och hatbrott bör det säkerställas att den som har gjort sig skyldig till sådan brottslighet utvisas från Sverige i de fall det finns förutsättningar för det. Regeringens förslag i avsnitten 6.2.3 och 6.3.1 innebär att hedersrelaterade brott och hatbrott kommer att vara utvisningsgrundande i avsevärt större utsträckning än i dag. Som anges där ska straffvärdegränsen sänkas till sex månader och brott av viss karaktär – däribland sådana brott som har haft ett heders- eller hatbrottsmotiv – ska i sig vara utvisningsgrundande även vid lägre straffvärden än sex månader. Därutöver ska ett heders- eller hatbrottsmotiv ses som ett tungt vägande skäl för utvisning vid avvägningen mot utlänningens anknytning till Sverige. I likhet med utredningen, och till skillnad från GAPF, anser regeringen därför att det

Prop. 2021/22:224 inte finns ett behov av att införa några ytterligare bestämmelser om utvisning som gäller specifikt för denna typ av brottslighet.

Däremot delar regeringen GAPF:s uppfattning att det är viktigt att säkerställa att frågan om utvisning i realiteten blir föremål för prövning i dessa mål. Om utvisningsfrågan inte uppmärksammas i brottmålsprocessen finns det nämligen en risk att de utökade möjligheterna att utvisa den som har gjort sig skyldig till hedersrelaterad brottslighet eller hatbrott inte får ett genomslag i praktiken. Som utredningen är inne på kan det visserligen antas att utvisningsfrågan i många fall blir föremål för domstolens prövning genom att åklagaren framställer ett sådant yrkande. En uttrycklig reglering som innebär att frågan om utvisning alltid ska prövas vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott skulle dock medföra att utvisningsfrågan inte kan förbises. En sådan ordning skulle sätta fokus på utvisningsfrågan i dessa mål och dessutom ge en tydlig signal om att sådan brottslighet inte accepteras i det svenska samhället.

Utredningen tar i betänkandet ställning till om det bör införas en obligatorisk skyldighet för domstolarna att, även utan yrkande från åklagaren, alltid pröva frågan om utvisning i mål om hedersrelaterade brott och hatbrott. Utredningen bedömer dock att det inte bör införas en sådan prövningsskyldighet och anför en rad principiella och praktiska skäl emot. Regeringen delar utredningens uppfattning att det inte framstår som en lämplig lösning att lägga en obligatorisk prövningsskyldighet på domstolarna. Skälen för detta redogörs närmare för nedan. Det finns däremot anledning att överväga andra alternativ för att åstadkomma en ordning som säkerställer att frågan om utvisning alltid uppmärksammas i mål som rör hedersrelaterade brott och hatbrott. Det kan t.ex. handla om att öka åklagarnas ansvar för utvisningsfrågan i dessa mål. Regeringen återkommer även till detta nedan.

Starka skäl talar emot att införa en prövningsskyldighet för domstolarna

En obligatorisk prövningsskyldighet för domstolen innebär att domstolen alltid måste ta upp och pröva utvisningsfrågan, oavsett om åklagaren i det enskilda fallet har yrkat på utvisning eller inte. Om domstolen skulle åsidosätta en sådan skyldighet utgör det ett rättegångsfel som skulle kunna leda till att domen undanröjs och målet återförvisas av högre rätt.

Ett av de skäl som enligt utredningen talar mot en prövningsskyldighet för domstolarna har att göra med den rollfördelning som gäller mellan domare, åklagare och försvarare i brottmålsprocessen. Som redogörs för i betänkandet präglades brottmålsprocessen i Sverige tidigare av ett s.k. inkvisitoriskt rättegångsförfarande, vilket innebar att domaren hade en självständig och aktiv roll vid prövningen av brottsmisstankar och det yttersta ansvaret för att brott blev utredda och lagförda. Vid införandet av rättegångsbalken övergick brottmålsförfarandet i stället till en s.k. ackusatorisk process, där ansvaret för brottsbekämpningen flyttades från domaren till åklagaren. Åklagaren är i dag den som har i uppdrag att föra statens talan mot enskilda personer, som i sin tur är tillhandahållna vissa rättigheter och biträdda av en försvarare. Domaren intar i princip en objektiv och i förhållande till parterna opartisk ställning. Dagens brottmålsprocess innebär alltså som regel att det är parterna som för

processen framåt, genom att lägga fram yrkanden och bevisning, medan rätten dömer över det som parterna har lagt fram.

Även om vissa inkvisitoriska inslag fortfarande finns kvar i brottmålsprocessen – t.ex. får domstolen utan yrkande från åklagaren besluta om häktning och om utvisning – har svensk straffprocess utvecklats alltmer i ackusatorisk riktning. Detta har delvis skett under inflytande av de krav på ett kontradiktoriskt förfarande med en oavhängig domstol som följer av artikel 6 i Europakonventionen. Att införa inte bara en möjlighet utan en uttrycklig skyldighet för domstolen att ta upp och pröva utvisningsfrågan utan yrkande från åklagaren går stick i stäv med den utvecklingen och innebär ett åsidosättande av den rollfördelning som gäller i dagens brottmålsförfarande. Detta talar enligt utredningen emot att införa en sådan ordning. Regeringen delar den uppfattningen.

Ett annat skäl som talar emot en prövningsskyldighet för domstolarna är att det kan leda till svårigheter för domstolarna ur bl.a. handläggningssynpunkt. Detta har att göra med att hedersrelaterad brottslighet och hatbrott i många fall inte är enskilda, definierade brott utan kan avse gärningar av vitt skilda slag och varierande svårhet. Det utmärkande för brottstyperna är i stället som regel gärningarnas motiv.

Att en gärning har haft ett visst motiv – t.ex. ett hatbrotts- eller hedersmotiv – är i regel inte något som domstolen känner till innan huvudförhandlingen, i vart fall när det handlar om ett brott som inte typiskt sett utgör hat- eller hedersrelaterad brottslighet. Motivet framgår i sådana fall som regel inte av åklagarens stämningsansökan och domaren läser inte heller i förväg – som en följd av att prövningen i domstol utgår från principerna om bl.a. muntlighet och omedelbarhet – de förhör med t.ex. vittnen och målsäganden som har hållits under förundersökningen. Motivet för en viss åtalad gärning är alltså i de flesta mål en omständighet som framkommer för domstolen först när bevisningen presenteras under förhandlingen.

En prövningsskyldighet som baseras på att gärningen har haft ett visst motiv innebär därför att det kan komma att stå klart för domstolen att den obligatoriska prövningsskyldigheten är tillämplig först en bit in i huvudförhandlingen, i vissa fall kanske först mot slutet av förhandlingen. I en sådan situation måste domstolen naturligtvis ta upp frågan med parterna innan dom ges, helst på ett så tidigt stadium som möjligt. Att utvisningsfrågan är uppe till prövning ska inte komma som en överraskning för den tilltalade, och han eller hon måste få möjlighet att ange sin inställning samt förbereda och argumentera för sin sak. Dessutom måste domstolen – eftersom utvisningsfrågan ska prövas – inhämta nödvändig utredning för detta, framför allt ett yttrande från Migrationsverket och, om utlänningsen har barn i Sverige, från socialnämnden. Detta kan i vissa fall innebära att rättegången måste slutföras vid ett senare tillfälle eller helt ställas in och tas om. En sådan ordning är givetvis inte tillfredställande. Utöver att inställda mål medför praktiska svårigheter för domstolarna som tar resurser i anspråk, får det även negativa konsekvenser både för den tilltalade och målsäganden. Särskilt problematiskt kan det också bli om den tilltalade är frihetsberövad.

För att undvika dessa svårigheter skulle det – som utredningen är inne på – kunna övervägas att inte basera prövningsskyldigheten på gärningens motiv utan att i stället begränsa tillämpningsområdet genom en slags

Prop. 2021/22:224 brottskatalog, där brott som i sig typiskt sett är heders- eller hatbrottsrelaterade tas upp. Utredningen lämnar ett förslag på en sådan reglering, som innehåller en brottskatalog med elva olika brott (varav vissa för närvarande ännu inte lett till lagstiftning). Det handlar bl.a. om brotten äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till äktenskapsresa, hets mot folkgrupp, olaga diskriminering och brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Som anges ovan är dock det utmärkande för hedersrelaterad brottslighet och hatbrott som regel gärningarnas motiv. Vissa av de hedersrelaterade brott och hatbrott som begås utgörs inte av de utpekade brotten i brottskatalogen utan i stället av andra brott – t.ex. misshandel, olaga hot eller ofredande – där gärningsmannen har haft ett heders- eller hatbrottsmotiv. Dessa former av heders- och hatbrott skulle alltså falla utanför tillämpningsområdet om en särskild brottskatalog införs. Som exempel skulle en synnerligen grov misshandel med hatbrottsmotiv eller ett grovt olaga hot med hedersmotiv inte omfattas. Enligt utredningen talar tillgänglig statistisk för att endast mellan 12 och 17 procent av hatbrotten skulle fångas upp av en lösning med en brottskatalog. Det kan alltså konstateras att en sådan ordning inte uppfyller det syfte som eftersträvas, dvs. att frågan om utvisning alltid ska prövas vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott. En sådan avgränsning är därför inte ändamålsenlig.

Sammantaget kan det alltså konstateras att det av principiella skäl inte är en lämplig lösning att införa en obligatorisk prövningsskyldighet för domstolarna. En sådan ordning kan inte heller utformas på ett sätt som tillgodoser lagstiftningens syfte, i vart fall inte utan att också föra med sig stora praktiska och resurskrävande svårigheter för domstolarna. Regeringen delar därför utredningens bedömning att det inte bör införas en skyldighet för domstolarna att alltid pröva frågan om utvisning i mål om hedersrelaterad brottslighet eller hatbrott. Det är också en uppfattning som delas brett av remissinstanserna, bl.a. av samtliga allmänna domstolar som yttrar sig över betänkandet.

Det kan finnas andra sätt att åstadkomma en ordning som innebär att utvisningsfrågan alltid prövas vid hedersrelaterade brott och hatbrott

Som anges ovan är det regeringens uppfattning att det – på något sätt – bör säkerställas att frågan om utvisning alltid uppmärksammas vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott. Även om en prövningsskyldighet för domstolarna inte är en framkomlig väg kan det finnas andra, mer ändamålsenliga sätt att uppnå samma mål. Det kan t.ex. konstateras att flera av de skäl som talar mot en prövningsskyldighet för domstolarna inte gör sig gällande om en motsvarande uppgift i stället skulle läggas på åklagarna. Ett ökat ansvar eller en skyldighet för åklagarna att yrka på utvisning i dessa mål skulle t.ex. inte innebära ett åsidosättande av rollfördelningen i brottmålsprocessen eller medföra de handläggningsproblem för domstolarna som redogörs för ovan. En sådan lösning framstår därför som ett lämpligare alternativ.

Utredningen överväger dock inte hur en reglering som riktas mot åklagarna, i stället för mot domstolarna, skulle se ut och remissinstanserna har alltså inte haft möjlighet att uttala sig om det. Det finns därför inte

möjlighet att redan nu gå vidare med ett sådant förslag. Regeringen avser dock att i ett annat sammanhang utreda om en sådan ordning bör införas.

Sveriges advokatsamfund anser att det bör utredas om domstolens möjlighet att ex officio ta upp utvisningsfrågan bör tas bort samt att åklagaren bör vara skyldig att ange grunderna för sina yrkanden i stämningsansökan. Dessa frågor ligger dock utanför detta lagstiftningsarbete.

7 Ändrade regler om att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott

7.1 Ökade möjligheter att neka uppehållstillstånd för en utlänning som begått brott

Regeringens förslag: Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. UtlL ska det, med de undantag som redan gäller för skyddsbehövande och vissa andra grupper, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inte något att invända mot det, däribland *Barnombudsmannen*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Justitiekanslern*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Lunds universitet*, *Sveriges advokatsamfund* och *Säkerhetspolisen*. *Brottsförebyggande rådet* avstyrker förslaget och framhåller att ändringen innebär en risk för vida tolkningar vid prövningen av ansökan om uppehållstillstånd. *Förvaltningsrätten i Malmö* ser positivt på ambitionen att markera att det ska göras en friare prövning av skälen för och emot uppehållstillstånd i det enskilda fallet, men ifrågasätter om den föreslagna ändringen i sig är tillräcklig för att uppnå det avsedda ändamålet. Även *Migrationsverket* menar att det är tveksamt om förslaget medför den ändring som avses och efterfrågar ett förtydligande av lagtexten i fråga om de omständigheter som ska beaktas vid prövningen. *Ljusdals kommun* efterfrågar ett förtydligande av begreppet misskötsamhet.

Skälen för regeringens förslag

I ärenden om uppehållstillstånd ska det göras en vandelsprövning

En utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader ska som huvudregel ha ett uppehållstillstånd (2 kap. 5 § UtlL). Uppehållstillstånd kan beviljas på ett antal olika grunder, bl.a. på grund av skyddsbehov, familjeanknytning, arbete eller studier. Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd ska det som regel särskilt beaktas om den sökande har gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan

Prop. 2021/22:224 misskötsamhet (5 kap. 17 § första stycket UtL). Denna vandelsprövning kan utmynna i att en ansökan om uppehållstillstånd avslås, även om förutsättningarna för tillståndet i övrigt är uppfyllda. Prövningen ska göras både första gången en utlänning ansöker om uppehållstillstånd och vid en förlängningsansökan.

Den allmänna bestämmelsen om vandelsprövning i 5 kap. 17 § första stycket UtL är generellt tillämplig för de grunder för uppehållstillstånd som regleras i 5 kap. UtL. Vissa tillståndsgrupper är dock uttryckligen undantagna från tillämpningsområdet, däribland uppehållstillstånd för flyktingar, alternativt skyddsbehövande och uppehållstillstånd på grund av anknytning till en medlem i kärnfamiljen (jfr 5 kap. 1 och 3 §§). I fråga om dessa tillstånd gäller i stället andra särskilda regler som i allt väsentligt har sin grund i EU-rätt och andra internationella åtaganden. Särskilda bestämmelser gäller även för de uppehållstillstånd som regleras i 5 b kap. och 6 a–6 c kap. UtL.

I förarbetena till 5 kap. 17 § första stycket UtL anges bl.a. att för att neka uppehållstillstånd med stöd av denna bestämmelse 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. Vid prövningen av om uppehållstillstånd ska vägras ska de skäl som sökanden kan åberopa för att beviljas tillstånd vägas mot de skäl som talar mot att tillstånd beviljas. Ju starkare skälen för tillstånd är, desto grövre misskötsamhet måste det vara fråga om för att tillstånd ska vägras (Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, prop. 2004/05:170 s. 202).

Det finns skäl att se över bestämmelsens utformning

Det är viktigt att det finns förutsättningar för 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. Regelverket behöver, som *Förvaltningsrätten i Malmö* är inne på, ge utrymme för en nyanserad bedömning av den frågan utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Ordalydelsen i 5 kap. 17 § första stycket UtL ställer inte upp några särskilda krav på brottslighetens allvar för att den ska kunna läggas till grund för ett beslut att neka uppehållstillstånd. Som nämnts har det däremot i förarbetena uttalats att det normalt bör krävas att det finns en lagakraftvunnen dom som avser fängelsestraff av inte allt för kort varaktighet. Detta framstår som ett förhållandevis högt ställt krav, särskilt när det handlar om personer som ansöker om uppehållstillstånd för första gången och som inte har någon närmare anknytning till Sverige. Det nämnda uttalandet innebär också att det i praktiken ställs upp ett högre krav för att neka uppehållstillstånd för den som begått brott än vad som gäller vid utvisning enligt regelverket om utvisning på grund av brott. En sådan skillnad framstår inte som motiverad. Som utredningen anför får det tvärtom anses vara en naturlig utgångspunkt att toleransnivån för

brottslighet är lägre vid den vandelsprövning som ska göras vid en ansökan om uppehållstillstånd – i vart fall vid första ansökningstillfället, som i regel sker innan utlänningsreser i Sverige – än vad som gäller vid utvisning på grund av brott.

Det aktuella uttalandet i förarbetena gjordes i samband med införandet av den nuvarande utlänningslagen. Sedan dess har vissa grunder för uppehållstillstånd undantagits från tillämpningsområdet för 5 kap. 17 § första stycket UtIL. Det gäller bl.a. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en medlem i kärnfamiljen (5 kap. 3 § UtIL). De grunder för uppehållstillstånd som bestämmelsen numera omfattar är – generellt sett – sådana att skälen kan anses mindre starka jämfört med de tillståndsgrunder som är undantagna. Skälen för att bevilja uppehållstillstånd kan ju dock givetvis väga tungt i dessa fall ändå, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Det finns förhållandevis sparsamt med publicerade avgöranden som belyser hur vandelsprövningen enligt 5 kap. 17 § första stycket UtIL tillämpas i praktiken. Det har inom rättstillämpningen dock inte ställts upp något ovillkorligt krav på att fängelsestraff ska ha utdömts för att brottsligheten ska beaktas inom ramen för vandelsprövningen (MIG 2019:23). Utredningen bedömer att det ändå – med beaktande av det nämnda uttalandet i förarbetena – finns en risk för att bestämmelsen tillämpas alltför återhållsamt i förhållande till de tillståndsgrunder som den i dag omfattar. Regeringen delar den bedömningen. För att säkerställa att det finns utrymme för en nyanserad vandelsprövning, där även brottslighet som inte medfört ett längre fängelsestraff kan vägas in, finns det därför skäl att se över bestämmelsens utformning.

Uttrycket brottslighet bör ersättas av ordet brott

Enligt utredningen indikerar det i lagtexten använda uttrycket brottslighet att det ska vara fråga om brott av viss omfattning för att det ska vara aktuellt att neka ett uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen. Utredningen föreslår därför att uttrycket brottslighet byts ut mot ordet brott.

Remissinstanserna är huvudsakligen positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Migrationsverket* och Förvaltningsrätten i Malmö ifrågasätter dock om den föreslagna ändringen är tillräcklig för att uppnå det avsedda ändamålet.

Det är viktigt att regelverket ger utrymme för de tillämpande myndigheterna att göra en friare vandelsprövning utifrån en avvägning mellan skälen för och emot uppehållstillstånd, där även brottslighet som inte medfört ett längre fängelsestraff kan beaktas. Utifrån denna utgångspunkt anser regeringen, trots synpunkterna från Migrationsverket och Förvaltningsrätten i Malmö, att utredningens förslag framstår som väl avvägt och bör genomföras. Den föreslagna justeringen av lagtexten markerar att det är tillräckligt med ett brott och att det alltså inte behöver vara fråga om brott av viss omfattning för att kunna beaktas. Även ett kortare fängelsestraff eller en icke frihetsberövande påföljd bör få genomslag vid prövningen. Inte bara lagakraftvunna domar utan även andra lagföringar, såsom godkända strafförelägganden, kan beaktas vid bedömningen. Liksom tidigare är det emellertid inte endast påföljdens

Prop. 2021/22:224 stränghet som bör vägas in i bedömningen, utan även brottets karaktär och risk för återfall i brott. Något behov av att förtydliga detta i lagtexten, som Migrationsverket efterfrågar, finns inte.

De skäl som utlänningen kan åberopa som grund för uppehållstillstånd ska också – på samma sätt som tidigare – vägas mot anmärkningarnas tyngd i det enskilda fallet. Ju svagare skälen för uppehållstillstånd är desto mindre allvarligt brott bör krävas för att uppehållstillstånd ska kunna vägras och tvärtom. Bagatellartade förseelser bör dock aldrig vara tillräckligt för att neka uppehållstillstånd. Med hänsyn till detta menar regeringen, i motsats till *Brottsförebyggande rådet*, att ändringen inte innebär en risk för vida tolkningar vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd.

Regeringen delar utredningens bedömning att det även fortsättningsvis bör vara möjligt att vid vandelsprövningen beakta om utlänningen har gjort sig skyldig till brott i förening med annan misskötsamhet. Att uttrycket brottslighet byts ut mot ordet brott avser även i detta sammanhang att markera att det inte behöver vara fråga om ett brott av viss omfattning för att beaktas. *Ljusdals kommun* efterfrågar ett förtydligande av begreppet misskötsamhet. Förslaget innebär inte någon ändring av vad som avses med begreppet annan misskötsamhet. Liksom tidigare måste det vara fråga om förhållanden som är otvetydigt konstaterade, t.ex. en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom eller annan misskötsamhet där de faktiska omständigheterna är helt klarlagda (prop. 2004/05:170 s. 284).

Utredningen föreslår inte någon ändring när det gäller tillämpningsområdet för 5 kap. 17 § första stycket UtIL. Bakgrunden till det är att förekommande undantag och särregler i allt väsentligt har sin grund i EU-rätten och andra internationella åtaganden, och att utrymmet för nationell reglering i dessa fall är mycket begränsat. Regeringen gör inte någon annan bedömning i detta avseende. De undantag från tillämpningsområdet som i dag gäller för skyddsbehövande och vissa andra grupper ska alltså gälla även fortsättningsvis.

7.2 En skärpning av bestämmelserna om att återkalla uppehållstillstånd

Regeringens förslag: Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt 7 kap. 1 eller 3 § UtIL för en utlänning som har rest in i landet ska hänsyn tas till utlänningens anknytning till Sverige och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Vid en sådan bedömning ska det särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningens uppehållstillstånd återkallades också särskilt beaktas. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.

Utredningens förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Utredningen föreslår en delvis annan teknisk och språklig utformning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inte något att invända mot det. *Länsstyrelsen i Stockholms län* påtalar att vid prövningen bör, utöver utlänningens etablering i samhället, även hans eller hennes motivation till utredning och behandling beaktas, t.ex. om en utlänning som har begått brott har påbörjat eller genomgått en behandling i kommunal regi eller inom hälso- och sjukvården. *Förvaltningsrätten i Malmö* ser positivt på förslaget men anser att det finns skäl att se över om preklusionsreglerna i 7 kap. 1 och 3 §§ UtL bör utmönstras, i syfte att bibehålla en enhetlig lagstiftning. Domstolen anser även, liksom *Migrationsverket*, att det bör tydliggöras i lag att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott innebär att eventuella uppehålls- och arbetstillstånd som tidigare meddelats utlänningen förfaller.

Skälen för regeringens förslag

I ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd ska bl.a. utlänningens anknytning till Sverige beaktas

Frågan om utvisning av en utlänning som döms för brott i Sverige handläggs inom ramen för brottmålsprocessen. Vid ett sådant beslut om utvisning förfaller de eventuella arbets- eller uppehållstillstånd som utlänningen tidigare beviljats. Något särskilt beslut om återkallelse av uppehållstillståndet behövs alltså inte i dessa fall. *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Migrationsverket* efterfrågar ett förtydligande av detta i lagtexten. Det finns dock inte något underlag för att gå vidare med ett sådant förslag.

Ett uppehållstillstånd får återkallas endast under vissa särskilt angivna förutsättningar. Bestämmelser om detta finns i 7 kap. UtL. Följden av ett beslut om återkallelse är som regel att personen i fråga inte längre har rätt att vistas i landet. Beslutet förenas normalt med ett beslut om utvisning (8 kap. 16 § UtL).

Ett uppehållstillstånd får bl.a. återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet. Om utlänningen har vistats i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken får uppehållstillståndet dock återkallas endast om det finns synnerliga skäl för det (7 kap. 1 § första och tredje stycket). Ett uppehållstillstånd får även återkallas för en utlänning som har rest in i Sverige om 1) utlänningen bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd men inte har något sådant tillstånd, 2) utlänningen har beviljats ett arbetstillstånd men anställningen har upphört, under vissa närmare angivna förutsättningar, eller 3) det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land. Ett uppehållstillstånd får dock inte återkallas enligt punkterna 1 eller 3 ovan om utlänningen har vistats i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken (7 kap. 3 § första och tredje stycket).

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av vissa former av familjeanknytning till en person som är bosatt i Sverige – eller en person som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning – får återkallas om det tillståndsgrundande förhållandet har upphört (7 kap. 3 § andra stycket). De familjeanknytningar som avses är bl.a. make, sambo och ogifta barn till anknytningspersonens make eller sambo.

I 7 kap. 4 § finns bestämmelser om vissa omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om ett beslut om uppehållstillstånd ska återkallas enligt någon av de ovan angivna grunderna. Enligt paragrafen ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Vid en sådan bedömning ska särskilt beaktas 1. utlänningens levnadsomständigheter, 2. 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 utlänningens uppehållstillstånd återkallas, 3. utlänningens övriga familjeförhållanden, och 4. hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

Paragrafen är utformad efter förebild av 8 a kap. 2 § UtlL, som innehåller bestämmelser om de omständigheter som en allmän domstol ska beakta särskilt när den överväger att meddela ett beslut om utvisning på grund av brott (se avsnitt 6.3.1). I förarbetena diskuterades fördelar och nackdelar med att söka ledning i de omständigheter som ska beaktas vid utvisning på grund av brott. Det konstaterades bl.a. att även om det finns skillnader finns det också likheter mellan de två instituten – dvs. återkallelse av uppehållstillstånd och utvisning på grund av brott – och att den tekniska lösning som valts vid utformningen av bestämmelserna om utvisning på grund av brott torde passa väl in även vad gäller återkallelseinstitutet. Vidare uttalades att det finns uppenbara likheter vad gäller de omständigheter som bör beaktas sett ur ett mänskligt perspektiv (Återkallelse av uppehållstillstånd, prop. 1997/98:36 s. 17 f.).

I 7 kap. UtlL finns även ytterligare grunder för att återkalla uppehållstillstånd. Bestämmelserna i 7 kap. 4 § gäller dock endast i förhållande till de återkallelsegrunder som redogjorts för ovan.

Regleringen av de omständigheter som ska beaktas vid vissa återkallelseärenden bör skärpas på samma sätt som vid utvisning på grund av brott

I avsnitt 6.3.1 föreslås att regleringen i 8 a kap. 2 § UtlL ska skärpas, så att ett visst mått av skydd mot utvisning främst tillkommer den som har etablerat sig i det svenska samhället, t.ex. genom att skaffa sig arbete och lära sig svenska språket, eller som har utvecklat nära familjeband hit. Den som inte har etablerat sig i det svenska samhället ska däremot inte kunna räkna med samma skydd mot utvisning.

Utredningen föreslår att regleringen i 7 kap. 4 § UtlL stramas åt på motsvarande sätt som i 8 a kap. 2 § UtlL. Remissinstanserna är positiva eller har inte några invändningar mot förslaget.

Som framgår ovan har bestämmelserna om vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid utvisning på grund av brott respektive återkallelse av ett uppehållstillstånd under lång tid korresponderat med varandra. De skäl som har anförts till stöd för detta får fortfarande anses relevanta. Även om återkallelseärenden kan avse omständigheter av tämligen skilda slag

så finns det, som förts fram i tidigare lagstiftningsarbeten, uppenbara likheter i fråga om de omständigheter som – sett från ett mänskligt perspektiv – bör beaktas både när utvisning på grund av brott och återkallelse av ett uppehållstillstånd övervägs. Regeringen bedömer, bl.a. mot denna bakgrund, att de omständigheter som anges i 7 kap. 4 § även fortsättningsvis bör motsvara de som anges i 8 a kap. 2 §.

Ordalydelsen i 7 kap. 4 § bör alltså ändras så att den motsvarar den föreslagna lydelsen i 8 a kap. 2 §. Det innebär att vid prövningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt 7 kap. 1 eller 3 § UtIL ska hänsyn, liksom hittills, tas till utlänningens anknytning till Sverige. På samma sätt som tidigare ska, om utlänningen har barn i landet, särskilt beaktas bl.a. barnets behov av kontakt med honom eller henne. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska liksom tidigare särskilt beaktas. Därutöver ska det särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. I den bedömningen inbegrips utlänningens vistelsetid i Sverige och andra levnadsomständigheter som talar för att han eller hon har etablerat sig i landet. Bestämmelsen bör i huvudsak utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Bedömningen motsvarar den som ska göras vid utvisning på grund av brott. En närmare beskrivning av innebörden finns i avsnitt 6.3.1. Liksom tidigare ska avvägningen dock givetvis göras med beaktande av återkallelseinstitutets särdrag och vilken grund för återkallelse som är aktuell.

Enligt 7 kap. 4 § i dess nuvarande lydelse ska hänsyn inte bara tas till utlänningens anknytning hit utan också till om andra skäl talar emot att uppehållstillståndet återkallas. Med andra skäl avses, som utredningen anför, primärt humanitära skäl. Någon motsvarande formulering finns inte i 8 a kap. 2 §, vare sig enligt den nuvarande eller föreslagna utformningen. I likhet med utredningen anser regeringen att formuleringen bör behållas (jfr avsnitt 9.1). Någon ändring avseende möjligheten att beakta även andra omständigheter som talar emot att ett uppehållstillstånd återkallas föreslås alltså inte. Den situation som *Länsstyrelsen i Stockholm* pekar på – att en utlänning som har gjort sig skyldig till brott har påbörjat eller genomgått en utredning eller behandling – kan dock inte i normalfallet anses utgöra en sådan omständighet som i sig talar emot att återkalla ett uppehållstillstånd.

Förvaltningsrätten i Malmö anser att det – med anledning av förslaget om att ta bort kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som vistats i Sverige under lång tid – finns skäl att även se över om preklusionsreglerna i 7 kap. 1 § tredje stycket och 3 § tredje stycket bör utmönstras. En sådan översyn ligger emellertid inte inom ramen för detta lagstiftningsprojekt.

I avsnitt 9.1 behandlas ett förslag på tillägg i 7 kap. 4 §.

Regeringens förslag: Om det finns anledning att anta att en utlänning har utsatts för människohandel eller människoexploatering, får en ansökan om upphållstillstånd för betänketid också göras av socialnämnden.

Om ett upphållstillstånd för betänketid har beviljats efter ansökan av socialnämnden, får tillståndet inte återkallas innan socialnämnden har fått tillfälle att yttra sig.

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om upphållstillstånd för betänketid eller om återkallelse av ett sådant tillstånd får överklagas endast av socialnämnden om det är nämnden som har ansökt om tillståndet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag eller har inte några invändningar mot det, däribland *Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Malmö, Kammarrätten i Stockholm, Länsstyrelsen i Stockholms län, Socialstyrelsen, Uppsala universitet* och samtliga kommuner som yttrar sig. *Sveriges kommuner och Regioner (SKR)* instämmer i utredningens bedömning att behörigheten att ansöka om upphållstillstånd för betänketid bör utvidgas men anser att uppgiften inte bör läggas på socialnämnden, bl.a. eftersom uppgiften att ansöka om, överklaga och yttra sig i frågor om upphållstillstånd framstår som främmande utifrån vad socialnämndens uppdrag i övrigt omfattar. Enligt SKR bör det i stället utredas om en annan myndighet eller den enskilde själv bör få behörighet att ansöka om upphållstillstånd för betänketid. SKR ifrågasätter även om det utifrån bl.a. samhällsekonomiska hänsyn är motiverat att socialnämnden ska ansöka om upphållstillstånd i de fall den enskilde har ett pågående ärende hos Migrationsverket. *Plattformen Civila Sverige mot människohandel* välkomnar förslaget men menar att betänketiden bör förlängas till 90 dagar eller, i andra hand, att socialnämnden ska ges behörighet att ansöka om förlängning av upphållstillstånd för betänketid i de fall detta bedöms nödvändigt. Även *Jämställdhetsmyndigheten* anser att socialnämnden bör ha möjlighet att ansöka om förlängning av betänketid. *Jämställdhetsmyndigheten* menar också att barn till den som utsatts för människohandel eller människoexploatering – och barn till den som utsatt andra för sådana brott – kan ha ett behov av att vistas i Sverige under betänketid, och bör omfattas av lagstiftningen. *Åklagarmyndigheten* delar utredningens bedömning att endast förundersökningsledaren bör ha rätt att ansöka om förlängning av betänketiden – bl.a. för att minska risken för missbruk – men efterfrågar ett resonemang om hur situationen praktiskt sett ska lösas när socialnämnden har ansökt om betänketid och det senare kan bli aktuellt med en förlängning. *Sveriges advokatsamfund* anser att det bör övervägas att ge förundersökningsledaren tillfälle att yttra sig i ärenden om återkallelse även i de fall tillståndet beviljats efter ansökan av socialnämnden samt att ge förundersökningsledaren en självständig rätt att överklaga ett beslut om avslag även om ansökan gjorts av socialnämnden.

Lunds universitet anser att socialnämndens behörighet inte bör begränsas till en viss typ av brott. Några instanser – *Malmö kommun, Sigtuna kommun, SKR* och Plattformen Civila Sverige mot människohandel – menar att förslaget, om det genomförs, kommer att medföra ett behov av kunskapshöjande insatser för landets socialnämnder. *Migrationsverket, Malmö kommun* och *SKR* framhåller vikten av att de berörda myndigheterna samverkar i ärenden om människohandel. *SKR* pekar i det sammanhanget särskilt på att det behöver säkerställas att socialnämnden har rätt att inhämta de uppgifter som behövs från statliga myndigheter utan hinder av sekretess.

Skälen för regeringens förslag

Uppehållstillstånd för medverkan i en brottsutredning och för betänketid

I utlänningslagen finns bestämmelser om att tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa fall kan ges utländska brottsoffer och andra bevispersoner som vistas i Sverige. Ett uppehållstillstånd kan ges en sådan person om det behövs för att en förundersökning eller en huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras (5 kap. 15 § första stycket UtL). Ett sådant uppehållstillstånd ska gälla i minst sex månader och ansökan ska göras av förundersökningsledaren. För att uppehållstillståndet ska beviljas krävs bl.a. att hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot det.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan också beviljas om utlännen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna (andra stycket). Ett sådant uppehållstillstånd ska gälla i 30 dagar och ansökan ska göras av förundersökningsledaren. Även i detta fall krävs att tillståndet behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras och att hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot det.

Ett uppehållstillstånd för medverkan i en brottsutredning eller för betänketid får förlängas om förundersökningsledaren begär det och förutsättningarna fortfarande är uppfyllda (tredje stycket). I fråga om betänketid krävs även att det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid. Sådana särskilda skäl kan t.ex. vara att utlännen utsatts för mycket traumatiska upplevelser eller står i ett starkt beroendeförhållande till gärningsmännen och därför behöver mer tid för återhämtning (Genomförande av EG-direktivet om offer för människohandel, prop. 2006/07:53 s. 48).

Uppehållstillståndet får återkallas bl.a. om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda (7 kap. 7 b § första stycket). Innan ett beslut om återkallelse fattas ska förundersökningsledaren ha fått tillfälle att yttra sig (andra stycket). Ett beslut om avslag på en ansökan om sådant uppehållstillstånd, liksom beslut om återkallelse av sådana tillstånd, får endast överklagas av förundersökningsledaren (14 kap. 4 §).

Bestämmelsen om betänketid infördes vid genomförandet av 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 (prop. 2006/07:53 s. 26 f.). En bestämmelse om betänketid för offer för människohandel finns även i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197, artikel 13.1). Europarådets expertgrupp GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings), som granskar efterlevnaden av konventionen, har rekommenderat Sverige att bl.a. vidta åtgärder så att betänketiden när det gäller offer för människohandel 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 en högt prioriterad fråga för regeringen. Det är angeläget att offer för människohandel 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.

Dagens reglering innebär formellt sett inte att offret behöver samarbeta med brottsutredande myndigheter för att få uppehållstillstånd för betänketid. Genom att endast förundersökningsledaren är behörig att ansöka om uppehållstillstånd uppstår emellertid en stark koppling till det rättsliga förfarandet. Rätten till betänketid blir avhängig att en förundersökning är inledd och att polisen i vart fall får kännedom om personen i fråga. Framför allt i de fall en utlänning identifieras utanför den rättsliga processen, t.ex. av socialtjänsten, bedöms den gällande ordningen kunna begränsa möjligheten till betänketid i dessa fall. Många offer för människohandel är kvinnor och flickor som kommer från en fattig bakgrund i länder där deras rättigheter begränsas på olika sätt. De kan ofta ha ett bristande förtroende för rättsvårdande myndigheter och saknar i många fall kunskaper i svenska och om det svenska samhället. De kan dessutom känna rädsla för repressalier av människohandlarna. En polisanmälan kan därför, även om den förmedlas av någon annan, upplevas som en långtgående åtgärd och kräva noggranna överväganden. Betänketid gynnar vidare inte bara brottsoffren utan kan också ha stor betydelse för att förundersökningen ska kunna genomföras på bästa sätt.

Mycket talar alltså för att även någon annan än förundersökningsledaren bör ges behörighet att ansöka om betänketid för offer för människohandel. Mot en sådan ordning bör dock ställas risken för att rätten till betänketid missbrukas genom att personer utger sig för att vara offer för människohandel i syfte att få uppehållstillstånd. Regeringen delar dock utredningens bedömning att denna risk är försumbar, inte minst eftersom det rör sig om ett kort uppehållstillstånd på 30 dagar. Dessutom kan risken begränsas på olika sätt, däribland – som *Åklagarmyndigheten* är inne på – genom att låta förundersökningsledaren vara ensamt behörig att ansöka om förlängning av betänketiden. Sammantaget menar regeringen därför att det bör införas en möjlighet för en ytterligare aktör att ansöka om betänketid för offer för människohandel.

Utredningen föreslår att den tillkommande behörigheten att ansöka om betänketid ska läggas på socialnämnden. Nästan alla remissinstanser är positiva till eller har inte några invändningar mot detta, däribland samtliga kommuner som yttrar sig över betänkandet. SKR anser dock att uppgiften framstår som främmande utifrån vad socialnämndens uppdrag i övrigt omfattar och att det i stället bör utredas om någon statlig myndighet eller den enskilde själv kan få behörighet att ansöka om uppehållstillstånd för betänketid.

När bestämmelserna om uppehållstillstånd för medverkan i en brottsutredning infördes diskuterades frågan om den enskilde själv skulle kunna göra en ansökan. Det anfördes då bl.a. att med hänsyn till att syftet med att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är att kunna beivra brott som faller under allmänt åtal, framstår det som inkonsekvent att tillståndsgivningen förutsätter en ansökan av den enskilde själv. Det ansågs även mindre lämpligt att ställa krav på att en målsägande eller ett vittne själv ska ansöka om uppehållstillstånd, inte i eget intresse utan för det allmännas räkning (Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m., prop. 2003/04:35 s. 70 f.). Dessa argument har, enligt regeringens uppfattning, alltjämt bäring. Det bör därför inte införas en möjlighet för den enskilde själv att ansöka om betänketid.

Enligt regeringens bedömning finns det i stället – trots SKR:s invändningar – mycket som talar för att behörigheten bör läggas på kommunerna inom ramen för deras sociala verksamhet. Varje kommun har genom socialtjänsten det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialtjänsten har därmed en central roll i stöd- och skyddsprocessen för offer för människohandel och involveras som regel på ett tidigt stadium när det finns behov av akuta insatser. Inom socialtjänsten finns redan i dag – inte minst i storstadsregionerna – kunskap om människohandel, brottsoffren och vilka insatser som dessa behöver och har rätt till. Dessutom kan handläggare inom socialtjänsten vända sig till regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel för att få stöd och vägledning i hanteringen av ärenden om människohandel. Att ansöka om uppehållstillstånd är dessutom inte en främmande uppgift för socialnämnden som redan i dag har behörighet att ansöka om uppehållstillstånd för barn som avses bli eller har blivit placerade i landet (5 kap. 15 c och 16 b §§ UtL). Socialnämnden har enligt gällande rätt även vissa andra uppgifter inom utlänningsrätten, bl.a. att överklaga beslut om avslag på en sådan ansökan om uppehållstillstånd (14 kap. 4 b § UtL). Däremot är det givetvis väsentligt med adekvat utbildning och att det tas fram ändamålsenliga rutiner för en sådan tillkommande uppgift.

Utredningen överväger möjligheten att lägga behörigheten på regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel, bl.a. eftersom dessa har en särskild kompetens i frågor rörande människohandel. Enligt utredningen är en sådan lösning dock inte lämplig, dels eftersom koordinatorerna bara finns på ett begränsat antal platser i landet, dels eftersom deras förekomst och funktion kan komma att förändras över tid. Regeringen delar den bedömningen. Det är dock viktigt

Prop. 2021/22:224 att konsultera och använda regionkoordinatorernas kompetens i den här typen av ärenden när så är möjligt. Regeringen instämmer även i att behörigheten att ansöka om betänketid inte bör tillkomma enskilda handläggare självständigt inom socialtjänsten. Det ligger då närmare till hands att rätten ges till socialnämnden, på samma sätt som gäller vid en ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 c och 16 b §§. Beslutanderätten bör dock normalt kunna delegeras enligt ordinarie förfaranden (jfr bl.a. 6 kap. 37 och 38 §§ kommunallagen [2017:725]). Frågan kan då handläggas på ett effektivt sätt och befogenheten att ansöka om betänketid begränsas till en krets som har särskild utbildning och kompetens inom området. I den mån beslutanderätten inte kan delegeras kan nämnden under alla förhållanden uppdra åt ordföranden, eller en annan utsedd ledamot, att besluta på nämndens vägnar när det gäller sådana ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas (6 kap. 39 § kommunallagen). Därmed kan ett ärende om betänketid handläggas med den skyndsamhet som dess beskaffenhet kräver.

Sammantaget menar regeringen att övervägande skäl talar för att socialnämnden bör vara den aktör som – utöver förundersökningsledaren – har rätt att ansöka om betänketid.

Hur ska behörigheten utformas?

Rätten till betänketid enligt 5 kap. 15 § andra stycket UtLL är inte begränsad till en viss brottstyp eller till att enbart gälla den som utsatts för brott. Utredningen föreslår dock att socialnämndens möjlighet att ansöka om betänketid endast ska omfatta den som utsatts för människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken, eller det närbesläktade brottet människoexploatering enligt 4 kap. 1 b § brottsbalken. Till skillnad från *Lunds universitet* – som anser att bestämmelsen inte bör knytas till vissa brott – menar regeringen att den föreslagna begränsningen framstår som väl avvägd. Att såväl människohandel som människoexploatering omfattas kan också antas förenkla uppgiften för socialnämnden.

För att ytterligare underlätta den bedömning som socialnämnden ska göra finns det skäl att inte sätta ett alltför högt beviskrav. Som utredningen föreslår bör beviskravet vara detsamma som det som gäller för att inleda en förundersökning, dvs. att det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Ett sådant krav överensstämmer med vad som gäller för betänketid i övriga fall, eftersom betänketid enligt dagens regler i princip är kopplad till att en förundersökning har inletts. Socialnämnden bör därför ges behörighet att ansöka om betänketid i de fall det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken. Det bör vara socialnämnden som avgör om detta kriterium är uppfyllt. Migrationsverket ska alltså inte pröva om nämnden har behörighet att göra en ansökan. Det bör i de allra flesta fall inte heller finnas skäl för Migrationsverket att göra någon annan bedömning än den socialnämnden har gjort av om kriterierna för uppehållstillstånd är uppfyllda (jfr prop. 2006/07:53 s. 48).

Att avgöra om en person har utsatts för människohandel eller människoexploatering är, som utredningen påpekar, inte alltid en enkel uppgift. Det kan inte heller antas vara helt enkelt för en person som inte

arbetar inom rättsväsendet att bedöma en persons betydelse i bevishänseende. Som regel bör dock socialnämnden kunna utgå ifrån att den som identifierats som ett potentiellt offer för människohandel eller människoexploatering också har betydelse för utredningen av brottet. Tyngdpunkten i bedömningen av om en ansökan bör göras bör därför ligga i att avgöra om personen i fråga kan ha utsatts för dessa brott. Som vissa remissinstanser framhåller, däribland *Malmö kommun* och *Sigtuna kommun*, kan detta medföra ett behov av utbildning och vägledning för landets socialnämnder. Inom ramen för Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål ingår att bistå myndigheter med metodstöd och kompetensutveckling. Redan i dag finns verktyg och stödfunktioner som bl.a. socialtjänstens handläggare kan och bör använda sig av vid identifieringen av ett potentiellt brottsoffer, däribland den manual vid misstanke om människohandel som Jämställdhetsmyndigheten har tagit fram för att säkerställa stödprocessen till utsatta. Regeringen utgår ifrån att ytterligare kompetenshöjande insatser genomförs vid behov. Som nämnts kan och bör dessutom handläggarna vända sig till regionkoordinatorerna för att få ytterligare stöd och vägledning i hanteringen av ärenden om människohandel.

SKR ifrågasätter om det utifrån bl.a. samhällsekonomiska hänsyn är motiverat att socialnämnden ska ansöka om betänketid om den enskilde har ett pågående ärende hos Migrationsverket. Enligt regeringens uppfattning bör uppehållstillstånd för betänketid, liksom hittills, inte sammanblandas med ett eventuellt pågående ärende om uppehållstillstånd som den enskilde själv har initierat, bl.a. eftersom det bakomliggande syftet med betänketiden har sin grund i statens intresse och behov av den enskildes medverkan i en brottmålsutredning. Ett beslut om betänketid hindrar inte heller att en ansökan om uppehållstillstånd som gjorts av utlänningen själv prövas (prop. 2004/05:170 s. 283).

Av hänsyn till intresset av att utreda brottet och för att minska risken för missbruk menar regeringen, till skillnad från *Plattformen Civila Sverige mot människohandel* och *Jämställdhetsmyndigheten*, att det även i fortsättningen endast bör vara förundersökningsledaren som får ansöka om förlängning av betänketiden (jfr 5 kap. 15 § tredje stycket). Detta bör alltså gälla även om det är socialnämnden som först har ansökt om uppehållstillståndet. Eftersom det finns möjlighet att förlänga betänketiden finns det inte heller skäl att utöka tiden för uppehållstillståndet till 90 dagar, vilket *Plattformen Civila Sverige mot människohandel* efterfrågar. Som några remissinstanser påpekar, däribland *Malmö kommun*, *Åklagarmyndigheten* och *Migrationsverket*, kan det bl.a. i förlängningssituationerna finnas ett behov för de berörda myndigheterna att samverka med varandra. Samverkan mellan dessa myndigheter förekommer redan i dag i den här typen av ärenden och torde inte föranleda några svårigheter. Jämställdhetsmyndighetens manual vid misstanke om människohandel är framtagna just för att underlätta samverkan utifrån ett brottsofferperspektiv i dessa ärenden och regeringen utgår ifrån att myndigheterna tillämpar gängse rutiner och vid behov också vidareutvecklar dessa för att säkerställa samverkan i ärenden som rör människohandel.

SKR framhåller att det behöver säkerställas att socialnämnden har rätt att inhämta de uppgifter som behövs från statliga myndigheter utan hinder av sekretess. SKR har inte angett vilka myndigheter som avses eller på vilket sätt ett informationsutbyte skulle hindras av sekretess. Det informationsutbyte som i dag sker mellan t.ex. socialnämnden och Polismyndigheten omgärdas av sekretess men det finns också möjligheter att, under vissa förutsättningar, bryta sekretessen (se t.ex. 26 kap., 35 kap. och 10 kap. 27 och 28 §§ offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] och 14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). Det har inte förts fram några konkreta exempel eller omständigheter som talar för att det befintliga regelverket inte skulle möjliggöra det informationsutbyte mellan myndigheterna som bedöms nödvändigt. För det fall det skulle framkomma att det finns ett behov av författningsändringar, i syfte att åstadkomma ett mer ändamålsenligt informationsutbyte i ärenden om betänketid, är regeringen dock beredd att återkomma i frågan.

Jämställdhetsmyndigheten menar att barn till den som utsatts för människohandel eller människoexploatering – och barn till den som utsatt andra för sådana brott – kan ha ett behov av att vistas i Sverige under betänketid, och bör omfattas av lagstiftningen. En sådan utvidgning av bestämmelserna om betänketid som Jämställdhetsmyndigheten efterfrågar rymms dock inte inom ramen för detta lagstiftningsprojekt, och har inte heller ingått i utredningens uppdrag. Det kan dock konstateras att ett medföljande barn till en utlänning som vistas i Sverige, och som har utsatts för människohandel eller människoexploatering, i många fall torde vara att anse som en sådan bevisperson som i egen rätt omfattas av bestämmelserna om betänketid.

Återkallelse och överklagande av ett beslut om betänketid

Liksom i dag bör det krävas att förundersökningsledaren har fått tillfälle att yttra sig innan ett uppehållstillstånd som förundersökningsledaren har ansökt om får återkallas. När det är socialnämnden som har gjort ansökan bör det i stället vara socialnämnden som har rätt att yttra sig (jfr 7 kap. 7 b § UtL). Enligt *Sveriges advokatsamfund* bör det övervägas att ge förundersökningsledaren rätt att yttra sig även om ansökan gjorts av socialnämnden. Det kan dock antas att det i ärenden som rör återkallelse av betänketid – som ju är ett tillstånd som endast gäller i 30 dagar – förhållandevis sällan kommer att ha inletts en förundersökning. En lagreglerad rätt för en förundersökningsledare att yttra sig i dessa ärenden bör därför inte införas. Däremot är det naturligtvis viktigt att ett uppehållstillstånd inte återkallas om det inte finns skäl för det. Regeringen förutsätter att de berörda myndigheterna vid behov samverkar kring detta.

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om betänketid som gjorts av socialnämnden eller beslut om återkallelse av ett sådant tillstånd bör få överklagas av socialnämnden (jfr 14 kap. 4 § UtL). Till skillnad från *Sveriges advokatsamfund* anser regeringen inte att det finns skäl att införa en självständig möjlighet för en förundersökningsledare att överklaga ett sådant beslut. Om ansökan däremot har gjorts av förundersökningsledaren bör rätten att överklaga även fortsättningsvis tillkomma honom eller henne.

Att även socialnämnden får behörighet att i vissa fall ansöka om betänketid innebär att det även finns ett behov av följdändringar i 12 kap. 12 b § och 20 kap. 1 § UtL.

Prop. 2021/22:224

9 En översyn av skyddet mot utvisning för vissa brottsoffer

9.1 Ett ökat skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd för den som utsatts för våld eller kränkningar i en nära relation

Regeringens förslag: Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd på grund av anknytning ska återkallas, till följd av att förhållandet som ligger till grund för uppehållstillståndet har upphört, ska det särskilt beaktas om förhållandet har upphört främst på grund av att utläningen eller utläningens barn, i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår en delvis annan teknisk och språklig utformning av bestämmelsen.

Remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inte något att invända mot det. *Sveriges advokatsamfund* framhåller att förslaget inte innebär att det införs ett absolut förbud mot återkallelse i de fall ett tillståndsgrundande förhållande upphört på grund av våld eller allvarliga kränkningar och att frågan om anknytning till Sverige därmed kan ha betydelse i dessa fall även fortsättningsvis. Enligt advokatsamfundet bör det övervägas att förtydliga att en bristande anknytning till Sverige ofta kan anses ursäktad i dessa fall, särskilt när det handlar om hedersrelaterad brottslighet. *Ljusdal kommun* anför att förslaget kan medföra att den som blivit utsatt för exempelvis hedersrelaterat våld inte anmäler detta av rädsla för utvisning.

Skälen för regeringens förslag

Den som har utsatts för våld eller kränkningar i en nära relation kan i vissa fall ha rätt till fortsatt uppehållstillstånd

Den som har en familjeanknytning t.ex. till någon som är bosatt i Sverige – eller till någon som har beviljats ett uppehållstillstånd för bosättning i Sverige – kan beviljas ett uppehållstillstånd här, under vissa förutsättningar. De familjeanknytningar som omfattas är bl.a. make, sambo, blivande make eller sambo samt ogifta barn till anknytningspersonens make eller sambo. Det tillstånd som beviljas är tidsbegränsat, i vart fall vid första ansökan. För att familjemedlemmen ska beviljas ett nytt tillstånd krävs som huvudregel att det anknytningsgrundande förhållandet består (5 kap. 3 g § tredje stycket UtL). Om förhållandet med anknytningspersonen tar slut, exempelvis vid

Prop. 2021/22:224 en separation eller skilsmässa, kan det alltså få till följd att den före detta familjemedlemmens uppehållstillstånd inte förlängs. Det innebär som regel att personen, och i förekommande fall hans eller hennes barn, ska återvända till sitt hemland.

Under vissa förutsättningar kan dock ett fortsatt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas även om förhållandet har upphört. Det gäller om 1) utlänningen har särskild anknytning till Sverige, 2) 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, eller 3) andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd (5 kap. 16 § första stycket UtL).

Att förhållandet upphör kan också få till följd att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd återkallas (7 kap. 3 § andra stycket UtL). Även ett sådant beslut innebär som regel att utlänningen inte längre har rätt att bo i Sverige. Det är dock inte obligatoriskt att återkalla uppehållstillståndet i den situationen. Vid bedömningen ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas (7 kap. 4 §). I avsnitt 7.2 föreslås vissa ändringar av 7 kap. 4 §. Förslagen innebär att det vid bedömningen särskilt ska beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningens uppehållstillstånd återkallades också särskilt beaktas. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.

Det anges inte uttryckligen i lagtexten att det i återkallelseärenden ska beaktas om det anknytningsgrundande förhållandet har upphört på grund av att utlänningen eller utlänningens barn har utsatts för våld eller andra allvarliga kränkningar, på samma sätt som i 5 kap. 16 § första stycket 2. I förarbetena framhålls dock att regleringen i 7 kap. 3 § andra stycket innebär att återkallelse av uppehållstillståndet *får* ske om förhållandet upphört, men att det också måste göras en bedömning i varje enskilt fall av om tillståndet *ska* återkallas. Vid den bedömningen ska hänsyn också tas till de omständigheter som anges i nuvarande 5 kap. 16 § första stycket, däribland den omständigheten att förhållandet upphört främst på grund av att utlänningen, eller utlänningens barn, i förhållandet har utsatts för våld eller andra kränkningar (Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening, prop. 2005/06:72 s. 49). Migrationsöverdomstolen har också i ett vägledande avgörande slagit fast att sådana omständigheter som anges i nuvarande 5 kap. 16 § första stycket 2, vid sidan av de som särskilt lyfts fram i 7 kap. 4 §, ska beaktas vid bedömningen av om ett tillstånd bör återkallas (MIG 2013:5).

Det bör införas en uttrycklig bestämmelse även för återkallelseärenden

Våld och förtryck i nära relationer är ett stort samhällsproblem som påverkar livsvillkoren och livskvaliteten i hög grad negativt för de som utsätts. Att motverka sådant våld och förtryck och att erbjuda skydd och stöd till brottsoffren är ett angeläget samhällsintresse. En utlänning som utsätts för våld i en nära relation – efter att ha beviljats uppehållstillstånd

i Sverige på grund av anknytning – kan vara i en särskilt utsatt situation. Detta gäller inte minst de som utsatts för hedersrelaterad brottslighet

Som framgår ovan finns det redan i dag möjlighet att vid prövningen av ett återkallelseärende beakta att ett tillståndsgrundande förhållande har upphört främst på grund av våld eller andra allvarliga kränkningar. Enligt utredningen bör dock detta uttryckligen framgå i lagtexten. Remissinstanserna är positiva till eller har inte några invändningar mot det.

En uttrycklig reglering i lag tydliggör att den som har lämnat ett förhållande där han eller hon har utsatts för våld eller andra allvarliga kränkningar normalt inte bör få sitt uppehållstillstånd återkallat. Det sänder också en signal om vikten av att myndigheterna uppmärksammar om det förekommit sådant våld eller andra allvarliga kränkningar som bör beaktas vid prövningen. Det kan i sin tur antas leda till att förekomsten av sådana omständigheter får ett ökat genomslag vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas eller inte. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att det bör införas en uttrycklig bestämmelse om detta för återkallelseärendena. I motsats till *Ljusdal kommun* menar regeringen att det inte finns skäl att tro att en sådan reglering får till följd att den som blivit utsatt för våld inte anmäler detta av rädsla för utvisning.

Som utredningen föreslår bör 7 kap. 4 § kompletteras med ett nytt tredje stycke som är utformat efter förebild av bestämmelsen i 5 kap. 16 § första stycket 2. För att ge ordet ”förhållandet” en referens i lagtexten bör bestämmelsen utformas i linje med *Lagrådets* förslag. Det innebär att det vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt 7 kap. 3 § andra stycket också särskilt ska beaktas om det förhållande som avses där har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Rekvisiten bör bedömas och tolkas på samma sätt och beviskraven vara desamma som vid en prövning enligt 5 kap. 16 § första stycket 2.

Lagrådet påpekar också att det i lagtexten är otydligt vilka fall av våld mot barn som avses eftersom det inte anges vem som ska ha utövats våldet. Enligt Lagrådet kan lagtexten läsas så att den inkluderar fall där utlänningen själv har utsatt barnet för våld, även om orden ”i förhållandet” kan förstås som att våldet ska ha utövats av någon annan part i förhållandet. Att lagtexten inkluderar sådana fall är dock självfallet inte avsett. Lagrådet önskar därför att detta förtydligas.

Som anges ovan har bestämmelsen utformats med 5 kap. 16 § första stycket 2 som förlaga och rekvisiten ska tillämpas på motsvarande sätt. I förarbetena till den bestämmelsen anges inte uttryckligen att det är anknytningspersonen som ska ha utsatt utlänningens barn för våld eller andra allvarliga kränkningar (jfr Upphållstillstånd på grund av anknytning, prop. 1999/2000:43 och prop. 2020/21:191). Det finns i förarbetena dock inte stöd för en tolkning som innebär att det skulle kunna vara utlänningen själv som utsatt barnet för våld eller andra allvarliga kränkningar. Syftet med den nya bestämmelsen är inte heller att ett ökat skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd ska gälla för en utlänning i en sådan situation.

Som *Sveriges advokatsamfund* framhåller innebär inte förslaget att det införs ett absolut förbud mot att återkalla ett uppehållstillstånd i den angivna situationen. Att ett tillståndsgrundande förhållande har upphört

Prop. 2021/22:224 främst på grund av våld eller andra allvarliga kränkningar är däremot en omständighet som särskilt ska beaktas vid prövningen – som ett skäl som talar emot att återkalla uppehållstillståndet – vid sidan av de övriga omständigheter som anges i 7 kap. 4 §. Det ställs alltså inte upp något krav på att utlänningen ska ha etablerat sig i Sverige eller ha en viss familjeanknytning hit för att den nya bestämmelsen ska kunna tillämpas. Detta framgår av den föreslagna lydelsen. Något behov av ytterligare förtydliganden, som advokatsamfundet efterfrågar, finns inte.

Utredningen pekar på att det kan uppstå situationer där det inte finns förutsättningar att tillämpa den nu föreslagna bestämmelsen, exempelvis om våldet inte har utövats av partnern utan av dennes familj eller släktingar. Det innebär dock inte att sådana omständigheter inte ska beaktas vid prövningen. Andra skäl som talar mot att tillståndet återkallas ska alltså beaktas. Detta följer redan av att det är fråga om en fakultativ grund för återkallelse, men framgår också uttryckligen av 7 kap. 4 §. Även i dessa fall finns det alltså utrymme för att göra en helhetsbedömning av den utsattas situation och låta honom eller henne stanna i Sverige, trots att det tillståndsgrundande förhållandet har upphört.

9.2 Det finns ett tillräckligt skydd mot utvisning för den som utsatts för hedersrelaterad brottslighet

Regeringens bedömning: Bestämmelserna i 5 kap. 16 § UtlL ger ett tillräckligt skydd mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet och bör inte ändras.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna delar bedömningen eller lämnar den utan invändningar, däribland *Brottsofferjouren*, *Brottsförebyggande rådet*, *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Justitiekanslern*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Riksorganisationen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime* och *Uppsala universitet*. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anger att praktiken inte överensstämmer med de slutsatser som utredningen drar. Enligt *Socialstyrelsen* har utredningen inte i tillräcklig grad tagit hänsyn till den kontext som präglar hedersrelaterad brottslighet och ser en risk att offer för hedersrelaterad brottslighet inte får ett tillräckligt skydd mot utvisning när våldet eller kränkningen i sig framstår som lindrig, men likväl är allvarlig om den ses i sitt sammanhang. *Migrationsverket* anser att bestämmelserna i 5 kap. 16 § innebär att sökanden måste ha separerat från anknytningspersonen för att även sökandens barn – som inte är gemensamma med anknytningspersonen – ska omfattas. *Migrationsverket* efterfrågar också ett förtydligande huruvida barns ålder ska prövas vid ansöknings- eller prövningstillfället. *Migrationsverket* för därutöver fram att andra typer av åtgärder skulle kunna övervägas för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet, t.ex. en möjlighet att förordna en särskild företrädare för den som drabbas eller en möjlighet för socialnämnden eller

förundersökningsledare att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för sådana personer. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* efterfrågar en analys av skyddet mot utvisning för den som utsatts för hedersrelaterad brottslighet och vistas i Sverige på någon annan grund än familjeanknytning, t.ex. asylsökande.

Skälen för regeringens bedömning

Skyddet mot utvisning för den som utsatts för hedersrelaterad brottslighet är tillräckligt

Som anges i avsnitt 9.1 är det ett angeläget samhällsintresse att motverka våld och förtryck i nära relationer och att erbjuda skydd och stöd till brottsoffren. Detta gäller inte minst i förhållande till den som utsätts för hedersrelaterad brottslighet. Hedersrelaterat våld och förtryck har en kollektiv karaktär på så sätt att det ofta understöds eller uppmannas av andra personer i släkten och är förankrat i en bredare krets. I en hederskontext sympatiserar alltså familjen, släkten eller gruppen ofta med gärningspersonen, och den som utsätts kan många gånger sakna stöd från anhöriga. Den som är drabbad av hedersrelaterad brottslighet är alltså i en mycket utsatt situation. Om han eller hon har beviljats ett uppehållstillstånd på grund av anknytning till gärningspersonen innebär den omständigheten att relationen tar slut att också grunden för uppehållstillståndet upphör. Detta kan innebära att han eller hon och, i förekommande fall, hans eller hennes barn av rädsla för utvisning stannar kvar i ett förhållande där de utsätts för hedersrelaterad brottslighet.

Det är angeläget att så långt som möjligt motverka sådana effekter genom att säkerställa att det finns tillräckliga möjligheter för denna grupp att få ett uppehållstillstånd i Sverige, i vart fall under en period. Samtidigt är det naturligtvis av vikt att en sådan möjlighet endast tillkommer den som har ett verkligt behov av det och inte kan användas för att kringgå bestämmelserna om uppehållstillstånd.

I betänkandet analyseras ingående frågan om skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet är tillräckligt, i förhållande till bestämmelserna om fortsatt uppehållstillstånd vid s.k. brustna anknytningar enligt 5 kap. 16 § UtL (se även avsnitt 9.1). Utredningen tittar bl.a. på vilka krav som ställs upp, vilken personkrets som omfattas, hur tillämpningen ser ut och vilket beviskrav som gäller. Sammantaget gör utredningen bedömningen att de befintliga bestämmelserna ger ett tillräckligt skydd mot utvisning för den aktuella gruppen.

De flesta remissinstanserna delar utredningens bedömning eller har inga synpunkter på den. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Socialstyrelsen* delar dock inte utredningens slutsats. Socialstyrelsen för bl.a. fram att det finns en risk att offer för hedersrelaterad brottslighet inte får ett tillräckligt skydd mot utvisning när våldet eller kränkningen i sig framstår som lindrig, men likväl är allvarlig om den ses i sitt sammanhang.

Som Socialstyrelsen är inne på kan hedersrelaterat våld och förtryck omfatta handlingar av vitt skilda slag. Det kan röra sig om allt ifrån subtila inskränkningar i de utsattas levnadsvillkor till grovt våld eller hot om sådant våld. I förarbetena till 5 kap. 16 § berörs inte uttryckligen vilken betydelse det har för bedömningen av kränkningarnas allvar att de varit

Prop. 2021/22:224 hedersrelaterade. Däremot anges att övergreppen måste ses i sitt sammanhang och att det i varje ärende således bör tas hänsyn till under vilka omständigheter övergreppet ägt rum, hur allvarligt det har varit och om det rört sig om en enstaka episod eller systematiska övergrepp (prop. 1999/2000:43 s. 54). Att det på ett generellt plan finns skäl att se särskilt allvarligt på våldsbrott och brott mot någons frihet och frid när de begås i en hederskontext har också kommit till uttryck i lagstiftningen på flera sätt, bl.a. genom införandet av den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken som tar sikte på brott med hedersmotiv och genom förslaget om att införa ett nytt brott med beteckningen hedersförtryck (se prop. 2021/22:138). Enligt regeringen måste därför den omständigheten att kränkningarna skett inom ramen för en hederskontext som regel betraktas som försvårande vid bedömningen av om kränkningarna varit av sådant slag som bestämmelsen avser. Till detta kommer att det vid hedersrelaterad brottslighet sällan är fråga om ett enstaka tillfälle utan vanligen om systematiska övergrepp, eftersom brottsligheten är en följd av rådande normer inom den ifrågavarande kretsen. Även av den anledningen bör hedersrelaterad brottslighet typiskt sett uppfylla kravet på att kränkningarna ska vara av visst allvar. Dessutom kan bestämmelserna i 5 kap. 16 § första stycket 3 – dvs. om andra starka skäl talar för att utlännningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd – träda in för den som drabbats av hedersrelaterad brottslighet t.ex. i de fall kränkningarna inte varit sådana som avses i andra punkten (jfr prop. 1999/2000:43 s. 54). Mot denna bakgrund menar regeringen att regelverket ger ett tillräckligt utrymme för att beakta även sådana kränkningar som i sig inte framstår som allvarliga men som likväl är det, sedda i sitt sammanhang.

Migrationsverket tar upp situationen att föräldern inte har separerat från den som är anknytningsperson och hur det kan påverka barnets möjlighet till fortsatt uppehållstillstånd. I princip har barnet i den situationen – dvs. om förhållandet mellan föräldern och anknytningspersonen består – rätt till fortsatt uppehållstillstånd på samma sätt som föräldern. Tillstånd för barnet skulle också kunna beviljas med stöd av t.ex. 5 kap. 6 § andra stycket, dvs. om omständigheterna är särskilt ömmande. Migrationsverket efterfrågar även ett förtydligande av vid vilken tidpunkt barnets ålder ska beaktas, dvs. vid ansöknings- eller prövningstillfället. Som regeringen tidigare har angett är detta en fråga för rättstillämparen att ta ställning till, bl.a. med beaktande av praxis från EU-domstolen (jfr prop. 2020/21:191 s. 87 f.).

Sammantaget delar regeringen den bedömning som utredningen landar i, dvs. att bestämmelserna i 5 kap. 16 § UtL ger ett tillräckligt skydd mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet. Någon ändring av dessa bestämmelser är därför inte nödvändig.

SKR efterfrågar en fördjupad analys av hur skyddet mot utvisning ser ut för andra grupper av utlänningar som också kan vara utsatta för hedersrelaterad brottslighet, exempelvis asylsökande. En sådan analys ligger dock inte inom ramen för detta lagstiftningsarbete. Detsamma gäller Migrationsverkets synpunkt om vilka andra typer av åtgärder som skulle kunna övervägas för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet, t.ex. om det bör införas en möjlighet att förordna en särskild företrädare för den som drabbas.

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2022.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om särskilt tillstånd till kort besök i 8 a kap. 13 § UtIL ska med beslut som där nämns likställas motsvarande beslut enligt äldre bestämmelser.

Regeringens bedömning: I övrigt behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Tidpunkten för ikraftträdandet bör därför bestämmas till den 1 augusti 2022.

Förslaget att det införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur föranleder ändrade paragrafhänvisningar i vissa bestämmelser i utlänningslagen. I den nya 8 a kap. 13 § om särskilt tillstånd till kort besök finns en hänvisning till återreseförbud som meddelats enligt 10 §. Den sistnämnda bestämmelsen är i det hittills gällande 8 a kap. placerad i 8 §. Det finns därför behov av en övergångsbestämmelse som innebär att vid tillämpningen av 8 a kap. 13 § ska med beslut som där nämns likställas motsvarande beslut enligt äldre bestämmelser.

Enligt 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen får det inte dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när den begicks. Detta förbud mot retroaktiv strafflagstiftning kommer till uttryck också i 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 dessa bestämmelser följer att den föreslagna lydelsen av 29 kap. 5 § brottsbalken bara får tillämpas på brott som begåtts efter ikraftträdandet. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs inte.

Förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning gäller också när det är fråga om en annan särskild rättsverkan av brott, såsom utvisning. Bestämmelserna i det nya 8 a kap. UtIL får därför bara tillämpas om det brott som ligger till grund för utvisningen har begåtts efter ikraftträdandet. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte om detta. Enligt vissa av de föreslagna bestämmelserna, bl.a. 8 a kap. 1 § första stycket 1, om utvisning på grund av återfallsrisk, och 8 a kap. 5 §, om utvisning av den som kom till Sverige som ung, kan även brott som begåtts före det brott som aktualiserat utvisningsfrågan vara av betydelse för prövningen. Regeringen delar utredningens bedömning att det – under förutsättning att det utvisningsgrundande brottet har begåtts efter ikraftträdandet – inte finns något hinder mot att i dessa situationer vid tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna beakta brottslighet som ligger i tiden före det att de föreslagna bestämmelserna har trätt i kraft. Det är vid tidpunkten för

Prop. 2021/22:224 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 Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet, prop. 2007/08:68 s. 91 f. och Utökade möjligheter till förverkande, prop. 2015/16:155 s. 37).

I övrigt bedömer regeringen att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser med anledning av de ändringar som föreslås.

11 Konsekvensanalys

11.1 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen kommer sannolikt att medföra samhällsekonomiska besparingar på sikt.

Förslaget att slopa bestämmelsen om utvisningsmen beräknas leda till ökade kostnader för Kriminalvården. Tillsammans med andra lagändringar som också medför längre strafftider kan det på sikt komma att innebära ett utökat behov av anstaltsplatser. I statsbudgeten för 2022 ingår en generell förstärkning av Kriminalvårdens anslag för bl.a. ökad platskapacitet. De ökade kostnaderna ryms inom den anslagsförstärkningen.

Förslagen i övrigt kan förväntas ge upphov till ökade kostnader för Polismyndigheten och Kriminalvården även avseende verkställighet av utvisningsbeslut. Kostnaderna för detta ryms inom myndigheternas befintliga anslag.

Förslagen beräknas medföra ett ökat behov av placeringar i Migrationsverkets förvar. I statsbudgeten för 2022 tillförs medel för fler förvarplatser och regeringen bedömer att det ökade behovet ryms inom denna förstärkning. Regeringen avser också att följa hur behovet av förvarplatser utvecklas framgent.

Förslaget om att socialnämnden ska ges behörighet att ansöka om betänketid för vissa brottsoffer kan förväntas ge upphov till vissa kostnader för kommunerna. Dessa bör inte bli större än de besparingar för kommunerna som förslaget kan förväntas medföra.

De övriga, mer begränsade kostnader som förslagen ger anledning att räkna med, ryms inom berörda myndigheters befintliga anslag.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna instämmer i utredningens bedömning eller har inte några synpunkter på den, däribland *Domstolsverket*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Gävle tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Justitiekanslern*, *Socialstyrelsen*, *Säkerhetspolisen*, *Åklagarmyndigheten*, *Östersunds tingsrätt* och en majoritet av de kommuner som yttrar sig. *Migrationsverket* instämmer i utredningens bedömning att förslagen medför att förvarskapaciteten behöver utökas och att detta medför ökade kostnader för myndigheten. Migrationsverket pekar på att de tillkommande förvarsplaceringarna kommer att avse personer

som är dömda för brott, vilket medför ett behov av ökad säkerhet på förvaren och därmed högre kostnader per förvarsplats än annars. Om medel inte tillförs kan det få till följd att befintliga förvarsplatser i större utsträckning upptas av personer som har utvisats på grund av brott, vilket minskar myndighetens egna möjligheter att använda sig av förvarsinstitutet som en del i ett effektivt återvändandearbete. Migrationsverket framhåller även att det kan förväntas bli fler ärenden om hinder mot verkställighet, upphävande av utvisningsbeslut som prövas enligt 12 kap. UtL och fler yttranden om verkställighetshinder till de allmänna domstolarna, vilket är resurskrävande ärendetyper. *Polismyndigheten* påtalar vikten av att det säkerställs att antalet förvarsplatser svarar mot behovet av sådana, för att undvika att utvisade personer annars måste släppas innan utvisning kan verkställas. *Kriminalvården* invänder inte mot utredningens bedömning av kostnaderna men anför att myndigheten bör tillföras medel för de sammanlagda kostnadsökningar för myndigheten som följer av förslagen, dvs. både för kostnader för verkställighet av beslut om utvisning och för ökade anstaltsplaceringar. *Kriminalvården* menar även att förslagen – tillsammans med andra lagändringar som medför längre strafftider – skulle kunna ge upphov till betydande investeringskostnader för att bygga ut befintliga anstalter eller bygga nya anstalter. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Stockholms tingsrätt*, *Svea hovrätt* och *Södertörns tingsrätt* framhåller att förslagen kan medföra en ökad arbetsbelastning för de allmänna domstolarna och att det kan uppstå ett behov av ökade medel för detta. *Stockholms tingsrätt* och *Södertörns tingsrätt* menar att utredningens uppskattning om att förslagen kan antas medföra omkring 30 procent fler brottsutvisade varje år framstår som försiktig. *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Luleå* och *Kammarrätten i Stockholm* påpekar att förslagen kan innebära en ökad målinströmning för migrationsdomstolarna – bl.a. eftersom förslagen kan medföra fler överklaganden i ärenden om förvar och verkställighet – och att det är osäkert om de ökade kostnaderna för detta ryms inom migrationsdomstolarnas befintliga anslag. *Sveriges kommuner och regioner (SKR)* och *Huddinge kommun* anser att förslaget att tilldela den kommunala socialnämnden ytterligare en uppgift – att ansöka om betänketid för vissa brottsoffer – inte bör genomföras utan en gedigen konsekvensanalys, bl.a. utifrån ett kommunalt perspektiv. *SKR* anser även, i likhet med *Malmö kommun*, att den nya uppgiften för socialnämnderna kommer att kräva kompetenshöjande insatser och utökad beredskap.

Skälen för regeringens bedömning

Förslagen förväntas medföra en ökning av antalet utlänningar som utvisas på grund av brott

De förslag som läggs fram i denna proposition innebär ökade möjligheter att utvisa utlänningar som begår brott. Förslagen kan därför förväntas medföra en ökning av antalet utlänningar som utvisas på denna grund. Enligt utredningens grova uppskattning kan andelen utvisade komma att öka med ca 30 procent per år med anledning av förslagen. Enligt statistik som utredningen redogör för har det årliga antalet brottsutvisade mellan

Prop. 2021/22:224 åren 2015 och 2019 i snitt uppgått till 677 per år. Utifrån denna statistik förväntas alltså antalet utvisade öka med drygt 200 individer per år.

Utredningens uppskattning framstår visserligen som rimlig utifrån de givna förutsättningarna. Det bör dock beaktas att antalet utvisade är beroende av en rad faktorer som verkar med eller mot varandra, såsom antalet utlännningar i Sverige, deras benägenhet att begå brott, vilka brott de begår samt gärningspersonernas anknytning till Sverige och vilken personkategori de räknas till enligt utlänningslagstiftningen (skyddsbehövande, EES-medborgare etc.). Dessa faktorer kan i sin tur vara beroende av andra samhällsliga förändringar, i Sverige såväl som i omvärlden. Vidare kan möjligheterna till utvisning på grund av brott – och därmed antalet utvisade – påverkas av andra lagändringar, främst inom EU-rätten, utlänningsrätten och straffrätten, samt av nya vägledande avgöranden. Mot denna bakgrund är det alltså, som också *Stockholms tingsrätt* och *Södertörns tingsrätt* är inne på, förenat med vissa svårigheter att uppskatta hur stor ökning av antalet utvisade som förslagen kan förväntas leda till. Även om den av utredningen angivna prognosen bedöms som rimlig bör fortsatta konsekvensbedömningar därför inte helt oreserverat baseras på den uppskattningen.

Förslagen kan förväntas medföra samhällsekonomiska besparingar på sikt

Att utlännningar som begår brott utvisas ur landet medför samhällsekonomiska besparingar på flera områden. Inom det allmänna berörs företrädesvis rättsväsendet. Eftersom utvisning bl.a. kan ske på grund av risk för återfall i brott kan det antas att en betydande andel av de som kommer att utvisas skulle ha gjort sig skyldiga till nya brott i Sverige om de hade fått stanna kvar. Enligt utredningen kan detta antagande även gälla i de fall en återfallsrisk inte kan konstateras i brottmålet eftersom den risken, rent statistiskt, ändå är ganska hög. Förslagen kan därför förväntas innebära att de brottsutredande myndigheterna och domstolarna på sikt besparas kostnader för att utreda och lagföra brott. Även Kriminalvården kan besparas kostnader för anstaltsplaceringar och verkställighet av andra påföljder.

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

Även enskilda och företag drabbas direkt av kostnader för brottslighet. Också på detta område kan alltså besparingar förväntas.

Det är svårt att göra några beräkningar eller uppskattningar av de positiva ekonomiska effekterna av förslagen. Ställt mot de kostnader som förslagen kan förväntas medföra – företrädesvis för verkställighet av fler utvisningsbeslut – framstår det dock som sannolikt att de på sikt kommer att leda till minskade kostnader för samhället i stort.

Kostnader för verkställighet

Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott bedöms totalt sett leda till ökade kostnader för att verkställa sådana beslut. Även förslagen som rör nekande och återkallande av uppehållstillstånd kan antas leda till något fler utvisningsbeslut även om det – som utredningen anför – inte kan antas vara av sådan omfattning att det får någon märkbar inverkan på det totala antalet utvisningsbeslut. De ökade kostnaderna för verkställighet av utvisningsbeslut belastar dels Polismyndigheten, som ansvarar för verkställigheten av besluten, dels Kriminalvården, som normalt sett ombesörjer transporterna till destinationslandet. Även Migrationsverket får ökade kostnader för verkställighet på grund av att fler personer behöver tas i förvar, se mer nedan.

En uppskattning av hur stora sådana kostnader kan förväntas bli är förenade med ett stort mått av osäkerhet. Utfallet påverkas inte bara av hur stor ökningen av antalet utvisade blir. En rad 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 bör även understrykas att både Polismyndighetens och Kriminalvårdens kostnader kan skilja sig mycket från år till år. Kostnaderna för både Polismyndigheten och Kriminalvården bedöms dock inte vara större än att de ryms inom befintliga anslag. Till skillnad från *Kriminalvården* anser regeringen att de olika kostnadsposterna för myndigheten lämpligen bedöms var för sig och inte i ett sammanhang.

Kostnader för förvar

I de flesta fall verkställs ett beslut om utvisning på grund av brott i anslutning till att utlänningen friges från ett fängelsestraff som han eller hon har dömts till. I vissa fall kan beslutet dock inte verkställas på frigivningsdagen, och då tas utlänningen ofta i förvar. Migrationsverket ansvarar för att ett beslut om förvar verkställs. Regeringen delar därför utredningens bedömning om att ett ökat antal utvisningar på grund av brott medför att fler utlänningar behöver tas i förvar och, följaktligen, ett ökat behov av förvarsplatser. Enligt utredningens bedömning ryms inte kostnaderna för detta inom befintliga anslag. Som *Migrationsverket* påpekar i sitt remissvar kan förslagen också medföra ett behov av ökade säkerhetsåtgärder på förvaren. Enligt Migrationsverket minskar myndighetens möjligheter att använda sig av förvarsinstitutet som en del i ett effektivt återvändandearbete för det fall medel inte tillförs.

Regeringen delar *Polismyndighetens* uppfattning att det är viktigt att antalet tillgängliga förvarsplatser svarar mot behovet av sådana. Som anges ovan är det dock förenat med svårigheter att uppskatta hur stor ökning av antalet utvisade som förslagen kan förväntas leda till, och hur många av dessa beslut som inte kommer att kunna verkställas i samband med frigivningen. Det är därför också osäkert hur stort behovet av förvarsplatser blir på grund av förslagen.

I statsbudgeten för 2022 ökar anslagen till Migrationsverkets förvarsverksamhet med 75 miljoner kronor för 2022 och med 150 miljoner kronor per år från 2023 och framåt (bet. 2021/22:FiU1). Regeringen bedömer att det ökade behovet av förvarsplatser som förslagen kan ge

Prop. 2021/22:224 upphov till rymns inom denna förstärkning. Regeringen avser också att följa hur behovet av förvarsplatser utvecklas framgent.

Kostnader för anstaltsplaceringar

Förslaget om att slopa bestämmelsen om utvisningsmen innebär att fängelsestraff inte längre kommer att sättas ned som en följd av det men som en tilltalad kan förorsakas på grund av utvisning. Straffet för en viss andel av de brottsutvisade kommer alltså att bli längre. I ett fåtal fall innebär förslaget även att ett fängelsestraff kommer att dömas ut i stället för en icke frihetsberövande påföljd. Kriminalvårdens kostnader för anstaltsplaceringar kan därmed förväntas öka.

Utredningen uppskattar andelen brottsutvisade som får strafflindring till 20 procent. Utifrån sin prognos över ökat antal utvisade till följd av övriga förslag bedömer utredningen att ca 160 personer årligen får ett längre fängelsestraff. Med hänsyn till förväntad ökad strafftid per berörd person och år samt till dygnskostnad för en anstaltsplacerad bedömer utredningen att Kriminalvårdens kostnader för anstaltsplaceringar kan förväntas öka med ca 33 miljoner kr per år. Förslaget kan även, tillsammans med andra lagändringar som medför längre strafftider, på sikt komma att innebära ett utökat behov av anstaltsplatser. Som anges ovan är prognosen över ökningen av antalet utvisningar på grund av brott beroende av en rad utomstående faktorer och därmed osäker. Att mer exakt uppskatta hur stora kostnaderna kommer att bli med anledning av förslaget låter sig därför inte göras. Att förslaget kommer att ge upphov till kostnader för Kriminalvården för ökad platskapacitet står dock klart. Statsbudgeten för 2022 innehåller en generell förstärkning av Kriminalvårdens anslag för bl.a. ökad platskapacitet (prop. 2021/22:1, utg.omr. 8, bet. 2021/22:FiU1). Regeringen bedömer att de ökade kostnaderna för Kriminalvården rymns inom den anslagsförstärkningen.

Kostnader för socialnämnderna för att ansöka om betänketid

Att socialnämnden får behörighet att ansöka om betänketid innebär att nämnderna får en ny uppgift. Den kommunala finansieringsprincipen – dvs. principen att staten ska kompensera nya kommunala åligganden ekonomiskt – är alltså tillämplig. Satt i relation till den totala ärendemängd som varje socialnämnd har att hantera bör det dock inte bli fråga om annat än ett obetydligt antal tillkommande ärenden för socialnämnderna. Även om varje ärende kommer kräva mer eller mindre kvalificerade överväganden är de begränsade till sin karaktär, såtillvida att de endast avser en ansökan.

Som SKR påpekar kan socialnämndens nya ansökningsbehörighet initialt komma att kräva vissa insatser i form av information, utbildning och liknande, framför allt av socialtjänstens personal. Det ligger emellertid i socialtjänstens allmänna uppdrag att hålla sig uppdaterad om ny lagstiftning inom sitt område. Vidare ligger det i Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att bistå med kompetensstöd i dessa frågor.

Vissa kostnader som i dag belastar kommunerna, t.ex. för nödbistånd, kan förväntas övergå till Migrationsverket i och med att de personer som är föremål för sådant bistånd beviljas uppehållstillstånd för betänketid. De

kostnader för kommunerna som socialnämndens nya uppgift kan ge upphov till bedöms inte bli större än de besparingar för kommunerna som förslaget kan förväntas medföra. Regeringen föreslår därför ingen ekonomisk reglering.

Kostnader för ärendehantering och utbildningsinsatser m.m. hos berörda myndigheter

Hos Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och de allmänna domstolarna handläggs alltid frågan om utvisning på grund av brott tillsammans med ett redan anhängiggjort ärende. Satt i relation till myndigheternas totala ärendemängd rör det sig också om ett förhållandevis litet antal ärenden. Regeringen bedömer därför – trots reservationerna från *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Stockholms tingsrätt*, *Svea hovrätt* och *Södertörns tingsrätt* – att förslagen inte kan förväntas medföra en sådan ökad arbetsbörda att kostnaderna inte rymms inom befintliga anslag.

Fler beslut om utvisning på grund av brott kan också, vilket påtalas av Migrationsverket, *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Luleå* och *Kammarrätten i Stockholm*, förväntas medföra att Migrationsverket och migrationsdomstolarna belastas med fler ärenden om t.ex. förvar, hinder mot verkställighet och upphävande av beslut om utvisning på grund av brott. Satt i relation till myndigheternas totala ärendemängd bör det dock röra sig om en mindre andel tillkommande ärenden. Dessutom bör man kunna räkna med viss ärendeförflyttning, dvs. att en del av de berörda personerna skulle ha kommit att avvisas eller utvisas på annan grund och därmed ändå ha initierat ärenden av nämnda slag. Även i detta fall bör det alltså inte bli fråga om så många fler ärenden än att kostnaderna kan hanteras inom befintliga budgetramar.

För främst Migrationsverkets del kan det också bli fråga om fler ärenden om betänketid, eftersom socialnämnden föreslås få behörighet att ansöka om sådana tillstånd. Antalet beviljade ansökningar om betänketid uppgick under 2018–2020 till mellan 18 och 26 stycken. Hur många fler ansökningar som socialnämndens nya behörighet kan medföra är dock inte möjligt att uppskatta, främst på grund av att det saknas enhetlig statistik över offer för människohandel och människoexploatering i Sverige. Satt i relation till Migrationsverkets totala ärendemängd bör det dock även fortsättningsvis röra sig om ett förhållandevis litet antal ärenden per år. Vidare torde tidsåtgången för varje ärende vara jämförelsevis liten. Förslaget kan därmed inte förväntas medföra en sådan ökad arbetsbörda för Migrationsverket att kostnaderna inte rymms inom befintliga anslag.

Med anledning av svårigheten att uppskatta hur många fler uppehållstillstånd för betänketid som förslaget kan medföra är det inte heller möjligt att bedöma i vilken utsträckning som Migrationsverkets kostnader för stöd och hjälp till brottsoffren kommer öka. Myndighetens kostnader för brottsoffer som beviljats uppehållstillstånd för betänketid uppgick under 2019 och 2020 till knappt 60 000 kr per år. Även om förslaget skulle leda till en markant ökning av antalet beviljade tillstånd, kan kostnaderna därför inte förväntas bli större än att dessa rymms inom befintliga anslag.

Prop. 2021/22:224 Den nya lagstiftningen kommer inledningsvis att kräva vissa insatser i form av information, utbildning och liknande. Det ligger emellertid i myndigheternas allmänna uppdrag att hålla sig uppdaterade om ny lagstiftning. Några extraordinära utbildningsinsatser borde inte behövas. Kostnaderna för utbildning och liknande bedöms därför kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Särskilt om kostnader till följd av förslaget att återreseförbud ska börja löpa vid dagen för utresa

Förslaget att återreseförbud vid utvisning på grund av brott ska börja löpa först vid dagen för utresa innebär att sådana utvisningsbeslut aldrig kommer att preskriberas innan de har verkställts. Med den nuvarande ordningen avslutas varje år ett mindre antal verkställighetsärenden hos Polismyndigheten genom preskription, vilket alltså inte kommer att ske fortsättningsvis. Förslaget kommer således att medföra en viss ökning av det årliga antalet öppna verkställighetsärenden hos Polismyndigheten. Eftersom det bara rör sig om ett litet antal ärenden per år bör det dock endast ha en marginell påverkan på myndighetens verkställighetskostnader. Dessa bör kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

Migrationsverkets och socialnämndernas kostnader för yttranden till allmän domstol

En ökad mängd ärenden om utvisning på grund av brott kommer att medföra att fler yttranden om hinder av verkställighet kan förväntas komma att begäras från Migrationsverket. Även om vissa sådana yttranden – som Migrationsverket framhåller – kan vara resurskrävande bedöms kostnaderna hänförliga till detta ändå rymmas inom befintliga anslag.

Det kan också antas att socialnämnderna kommer att 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 mycket liten andel av de brottsutvisade har barn kan det dock inte bli fråga om annat än en marginell kostnadsökning för varje kommun.

Kostnader för kommuner, företag och enskilda

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

Vissa kostnader för kommunernas del har nämnts ovan. I övrigt rör det sig främst om uteblivna skatteintäkter i de fall den som utvisas förvärvsarbetar och betalar kommunalskatt. Någon ytterligare analys av konsekvenserna för kommunerna, som SKR och *Huddinge kommun* efterfrågar, bedöms inte nödvändig.

Inom den privata sfären kan förluster tänkas uppkomma i fall där en utvisad person står i skuld till exempelvis en bank eller ett företag, eftersom det inte är rimligt att tro att skulderna är indrivningsbara sedan utvisningen verkställts.

Några uppskattningar av ovan angivna kostnader är dock inte möjligt att göra. I enlighet med vad som anförs ovan kommer också de besparingar som förslagen ger upphov till sannolikt att överstiga kostnaderna på sikt.

De kostnader som förslagen ger upphov till uppstår först sedan brottet har utretts och lagförts och straffet avtjänats. Enligt regeringens förslag ska lagändringarna träda i kraft den 1 augusti 2022. De nya bestämmelserna om utvisning på grund av brott ska inte tillämpas på brott som begåtts före denna tidpunkt. Med beaktande av den tid det tar att utreda och lagföra brott samt för att straff ska avtjänas är det ett rimligt antagande att kostnaderna kommer att bli märkbara först något år efter ikraftträdandet, dvs. under 2023. Därefter lär kostnaderna successivt öka under de närmast följande åren för att sedan stabiliseras på den angivna nivån.

De positiva effekterna av förslagen kan förväntas uppstå på längre sikt än så.

11.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Regeringens bedömning: Förslagen bör få vissa positiva konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna instämmer i utredningens bedömning eller har inte några invändningar mot den. *Malmö kommun* påtalar att en ökad risk för utvisning skulle kunna ha en inverkan på enskildas benägenhet att begå brott, i vart fall om det rör sig om planerad brottslighet, och kunna öka benägenheten att söka hjälp, exempelvis genom socialtjänstens avhoppbarverksamhet.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott förväntas leda till att andelen brottsutvisade kommer att öka. Det kan antas att en betydande andel av dessa personer skulle ha gjort sig skyldiga till nya brott i Sverige om de hade fått stanna kvar. Genom att dessa individer i stället utvisas, förhindras de från att begå nya brott här i landet. I den bemärkelsen kan förslagen förväntas få positiva effekter på brottsligheten. Motsvarande gäller i fråga om den mer marginella ökning av antalet utvisningsbeslut som kan antas bli följden av förslagen om skärpningar av reglerna om att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott. Som *Malmö kommun* framhåller kan förslagen också i viss mån antas bidra till att personer avhåller sig från att begå brott.

Förslaget om att socialnämnden ska få ansöka om betänketid för offer för människohandel och människoexploatering bedöms leda till att fler sådana uppehållstillstånd beviljas. Detta kan i sin tur förväntas leda till att fler förundersökningar beträffande människohandel och människoexploatering inleds och i förlängningen till att fler av förövarna döms för brotten. På så sätt kan förslagen förväntas få positiv inverkan på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet när det gäller dessa brottstyper.

Övriga förslag bedöms inte få några nämnvärda konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

11.3 Konsekvenser för jämställdheten och de integrationspolitiska målen

Regeringens bedömning: Flera av förslagen kan förväntas bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.

Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott kan – tillsammans med andra förslag som går i samma riktning, dvs. uppmuntrar skötsamhet och ökar drivkraften att komma i arbete – i förlängningen antas bidra till ökade förutsättningar för att uppnå de integrationspolitiska målen.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna instämmer i utredningens bedömning eller har inga invändningar mot den. *Malmö kommun* pekar på att många kvinnor som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning avstår från att lämna en destruktiv relation eller polisanmäla av rädsla för att förlora sin, och eventuella barns, rätt att vistas i Sverige. *Svenska Röda Korset* anser att det finns ett behov av en fördjupad analys kring vad förslagen får för konsekvenser och hur de påverkar möjligheterna till etablering och integration för individer som kommit till Sverige av olika anledningar.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för jämställdheten

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Ett delmål är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott förväntas medföra att möjligheterna att utvisa den som har gjort sig skyldig till bl.a. hedersrelaterad brottslighet ökar. Även annat våld och förtryck som utövas i en nära relation kan beaktas i försvarande riktning vid prövningen av utvisningsfrågan. Dessa typer av brott drabbar i första hand kvinnor. Därmed kan förslagen förväntas bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.

Förslaget att socialnämnden ges behörighet att ansöka om betänketid för offer för människohandel och människoexploatering kan förväntas medföra att fler personer beviljas betänketid än i dag. Detta gäller samtliga brottsoffer, både kvinnor, män och hbtqi-personer, och oavsett exploateringsform. Människohandel för sexuella ändamål är dock ett brott som till övervägande del drabbar kvinnor och utgör enligt statistiken den vanligaste formen av människohandel i Sverige. Fler kvinnor kommer därför att kunna få det stöd, skydd och den hjälp som de har rätt till. Förslaget kan också förväntas leda till fler förundersökningar gällande människohandel och fler fällande domar. Att brott av detta slag utreds och förövarna lagförs är ett viktigt led i bekämpandet av mäns våld mot kvinnor. Även detta förslag kan alltså förväntas bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan könen.

Förslaget om en uttrycklig bestämmelse om att det i ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av anknytning särskilt ska

beaktas om förhållandet har upphört på grund av våld eller annan allvarlig kränkning, innebär en markering av samhällets roll i att motverka våld och förtryck i nära relationer och att erbjuda skydd och stöd till brottsoffren. Det kan också leda till att den omständigheten att förhållandet har upphört på grund av våld eller andra allvarliga kränkningar tillmäts större vikt i ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Som *Malmö kommun* är inne på kan förslaget också medföra att fler brottsoffer – företrädesvis kvinnor – vågar lämna destruktiva förhållanden. Även detta förslag bedöms därför bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.

I övrigt kan förslagen inte förväntas få någon inverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor.

Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målen för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En viktig inriktning för området är att främja nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.

En utlännings möjligheter att etablera sig i det svenska arbets- och samhällslivet kan inte anses äventyras av att tryggheten att få stanna i Sverige är villkorad av att han eller hon avhåller sig från att begå allvarlig eller upprepad brottslighet här. Tvärtom utgör en utlännings anpassning efter svenska lagar och regler en central del av hans eller hennes etablering i landet. Som anförs i avsnitt 6.3 finns det alltså inget motsatsförhållande mellan å ena sidan möjligheten att etablera sig här och å andra sidan tydliga krav på laglydighet och konsekvenser av lagbrott. Någon fördjupad analys av hur förslagen påverkar möjligheten till etablering, såsom *Svenska Röda Korset* efterfrågar, är därför inte nödvändig. Vidare innebär förslagen att den som har etablerat sig i det svenska samhället åtnjuter ett starkare skydd mot utvisning än den som inte har etablerat sig här. Tillsammans med andra förslag som går i samma riktning, dvs. uppmuntrar skötsamhet och ökar drivkraften att komma i arbete (se t.ex. prop. 2020/21:191 s. 64 f.), kan förslagen i förlängningen antas bidra till ökade förutsättningar att nå de integrationspolitiska målen.

11.4 Konsekvenser för barn

Regeringens bedömning: Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott kan förväntas få begränsade konsekvenser för barn. Förslagen kan medföra att fler personer som har barn i Sverige riskerar att utvisas, eller att barn själva riskerar att utvisas, även om det som tidigare inte bör komma i fråga att utvisa den som är under 18 år och har sina föräldrar i Sverige.

Förslaget att socialnämnden ska få behörighet att ansöka om betänketid för offer för människohandel och människoexploatering kan få en särskilt positiv inverkan för brottsoffer som är barn.

Förslaget om en regel till skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd när det tillståndsgrundande förhållandet har upphört på grund av våld

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser instämmer i utredningens bedömning eller har inte några invändningar mot den. *Barnombudsmannen* framhåller att det är av stor vikt att noggranna bedömningar görs i varje enskilt fall som berör barn och att konsekvenser för barn beaktas, utreds och redovisas. *Malmö kommun* framhåller att utsattheten inte bara för flickor utan även för pojkar kan vara stor, t.ex. finns det en större risk för pojkar än för flickor att dras in i kriminalitet eller utnyttjas för att kontrollera familjemedlemmar.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott kan påverka barn i främst två avseenden. För det första kan barn drabbas av att en förälder blir föremål för utvisning. Detta kan leda till att fler barn skiljs från eller har svårare att utöva familjeliv med föräldern. Förslagen innebär dock inte någon skillnad jämfört med i dag när det gäller vilken betydelse som ska tillmätas den omständigheten att den som riskerar utvisning har barn i Sverige. Domstolen ska alltså även fortsättningsvis särskilt beakta barnets behov av kontakt med föräldern, hur kontakten har varit och hur barnet skulle påverkas av att föräldern utvisas. Det är också en mycket liten andel av de utvisningsdömda som har minderåriga barn; åren 2015–2019 var det endast 2,6 procent. Även om det är tänkbart att andelen kommer att öka genom förslagen, är det rimligt att utgå från att den absoluta majoriteten av de utvisningsdömda även fortsättningsvis kommer att sakna barn under 18 år.

För det andra kan fler barn själva bli föremål för utvisning till följd av de skärpta reglerna. Liksom tidigare bör det dock inte komma i fråga att utvisa den som är under 18 år och har båda sina föräldrar i Sverige.

Den omständigheten att utlänningen har barn kan förväntas få en ökad betydelse vid bedömningen av återreseförbudets längd. Detta följer av att förslaget om återreseförbud innebär att domstolen vid bedömningen av förbudets längd särskilt ska beakta utlänningens anknytning till Sverige, vilket bl.a. inkluderar om han eller hon har barn här. Även det förhållandet att den utvisade själv är minderårig kan få betydelse när återreseförbudets längd fastställs.

Sammantaget kan förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott förväntas få begränsade konsekvenser för barn. Regeringen delar dock *Barnombudsmannens* uppfattning att det är av stor vikt att noggranna bedömningar görs i varje enskilt fall och att konsekvenserna av ett utvisningsbeslut för ett barn alltid beaktas, utreds och redovisas (se även avsnitt 6.3.1).

När det gäller förslaget att också socialnämnden ska få ansöka om betänketid för offer för människohandel och människoexploatering förväntas förslagen få positiva konsekvenser för barn. En inte obetydlig andel av offren för denna brottslighet är enligt utredningen minderåriga. Minderåriga brottsoffer kan många gånger antas vara mindre benägna att vända sig till polisen än vuxna brottsoffer och förövarens inflytande kan även antas vara betydande. Det är i första hand kvinnor eller flickor som drabbas av människohandel men som *Malmö kommun* framhåller kan även

pojkar drabbas. I dessa fall framstår det alltså som särskilt angeläget att en annan aktör än förundersökningsledaren kan ansöka om betänketid. I de fall offret är barn framstår det också som särskilt viktigt att han eller hon får det tillfälle till eftertanke och återhämtning som betänketiden syftar till samt den möjlighet till stöd och hjälp som följer med ett sådant uppehållstillstånd. Förslaget att också socialnämnden får behörighet att ansöka kan förväntas öka förutsättningarna för att så ska bli fallet.

Även förslaget om en särskild bestämmelse till skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd, ifall när ett tillståndsgrundande förhållande har upphört på grund av våld eller andra allvarliga kränkningar, kan antas inverka positivt på villkoren för barn. Den föreslagna bestämmelsen ger ett skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd både i de fall då utlänningens barn utsatts för våld eller andra kränkningar och i de fall kränkningarna riktar sig mot föräldern, eftersom barnets uppehållstillstånd ofta är avhängigt föräldrarnas tillstånd. På motsvarande sätt som beskrivits i avsnitt 11.3 kan förslaget således även förväntas få positiva konsekvenser för de barn som berörs.

I övrigt kan förslagen inte förväntas få några nämnvärda konsekvenser för barn.

11.5 Övriga konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen bedöms få vissa positiva konsekvenser för hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning.

Förslagen förväntas inte få några andra konsekvenser av betydelse.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna instämmer i utredningens bedömning eller har inte några synpunkter på den.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget att socialnämnden får behörighet att ansöka om betänketid för offer för människohandel och människoexploatering förväntas medföra att de praktiska möjligheterna att få betänketid ökar, bl.a. för de brottsoffer som är hbtqi-personer. En annan grupp som bör nämnas i detta sammanhang, och som löper en särskild risk att utsättas för vissa former av utnyttjanden, är personer med en fysisk eller psykisk funktionsnedsättning. Förslaget kan alltså få positiva konsekvenser även för sådana brottsoffer.

Hbtqi-personer är även en grupp som kan drabbas av hedersrelaterat våld och förtryck. De heteronormativa föreställningarna innebär nämligen att hbtqi-personers sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck kan betraktas som ett hot mot familjens heder. Även när det gäller hatbrott är hbtqi-personer en utsatt grupp. Likaså är personer med psykisk – inte minst intellektuell – funktionsnedsättning som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck en sårbar målgrupp, eftersom dessa ofta står i en särskilt påtaglig beroendeställning till gärningspersonen och brottsligheten i dessa fall dessutom kan vara mer svårupptäckt (jfr prop. 2019/20:131 s. 24 f.). De förslag som innebär skärpta utvisningsregler för dessa brottstyper kan därför få positiva konsekvenser för nämnda grupper. Detsamma gäller förslaget att stärka skyddet mot återkallelse av uppehållstillstånd när ett

Prop. 2021/22:224 tillståndsgrundande förhållande har upphört på grund av att utlänningen i förhållandet har utsatts för våld och andra allvarliga kränkningar, däribland sådana som varit hedersrelaterade.

Förslagen innebär inte att den kommunala självstyrelsen påverkas. Den föreslagna regleringen bedöms inte heller få några egentliga effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Förslagen kommer inte att få några konsekvenser för miljön.

12 Författningskommentar

12.1 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. 6 §, 9 kap. 8 b och 8 e §§, 12 kap. 13 a, 15 och 17 §§ och 14 kap. 5 c §.

Paragrafen, som upplyser om att det finns ytterligare bestämmelser som kompletterar utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU, ändras som en följd av att det införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

5 kap.

15 §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader *ska* ges till en utlänning som vistas här, om

1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål *ska* kunna genomföras,
2. utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna,
3. utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser, och
4. hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.

Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, *ska* ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första stycket får förlängas om de *förutsättningar som anges där* fortfarande är uppfyllda. Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket får förlängas om det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

En ansökan om uppehållstillstånd eller förlängt tillstånd enligt denna paragraf görs av förundersökningsledaren. Om det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken får en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra stycket göras även av socialnämnden.

Paragrafen, som utformas enligt *Lagrådets* förslag, innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd för medverkan i en brottsutredning och för betänketid. Övervägandena finns i kapitel 8.

Paragrafen ändras på så sätt att en ansökan om uppehållstillstånd för betänketid får göras också av socialnämnden. Detta framgår av *fjärde stycket* som är nytt. Behörigheten att ansöka om uppehållstillstånd gäller i de fall det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för människohandel eller människoexploatering. Socialnämndens behörighet omfattar alltså inte andra brottstyper eller andra bevispersoner än den som har utsatts för ett sådant brott, t.ex. vittnen.

Vid bedömningen av om en utlänning kan antas ha utsatts för människohandel eller människoexploatering ska socialnämnden utgå från om rekvisiten i straffbestämmelserna i 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken är uppfyllda. Socialnämnden bör normalt kunna utgå från att den som kan antas ha utsatts för människohandel eller människoexploatering också har betydelse för utredningen av brottet. Tyngdpunkten i bedömningen av om en ansökan bör göras ligger alltså i att avgöra om personen i fråga kan ha utsatts för ett sådant brott. Jämställdhetsmyndigheten, som har i uppdrag att på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål, kan bistå med verktyg och stödfunktioner för den bedömningen, däribland den manual vid misstanke om människohandel som myndigheten har tagit fram för att säkerställa stödprocessen till utsatta.

Socialnämnden bör motivera ansökan på ett sätt som ger Migrationsverket ett tillräckligt underlag för sitt beslut. Migrationsverket har inte någon närmare utredningsskyldighet i fråga om förutsättningarna för betänketid är uppfyllda utan bör på grundval av socialnämndens ansökan kunna utgå från att personen har betydelse för en brottsutredning om människohandel eller människoexploatering (jfr prop. 2006/07:53 s. 48). På sedvanligt sätt åligger det Migrationsverket att pröva att hänsynen till allmän ordning och säkerhet inte talar emot att ansökan beviljas.

Det görs även följdändringar och språkliga ändringar i övriga stycken i paragrafen.

17 §

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till *brott* eller *brott* i förening med annan misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas.

Uppehållstillstånd enligt 3 § första stycket 2 eller 3 och 3 a § andra stycket får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet.

Uppehållstillstånd ska inte beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Prop. 2021/22:224 Paragrafen innehåller bl.a. bestämmelser om vissa omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Första stycket första meningen ändras på så vis att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd, utom i vissa angivna fall, särskilt ska beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet.

Bestämmelsen innebär att en utlänning som i övrigt uppfyller förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd kan nekas ett sådant tillstånd om han eller hon har gjort sig skyldig till brott. Ändringen innebär att ordet brottslighet byts ut mot ordet brott. Genom ändringen markeras att det inte behöver vara fråga om brott av viss omfattning för att uppehållstillstånd ska kunna nekas. Vid bedömningen av om en ansökan om uppehållstillstånd ska avslås på denna grund ska brottets karaktär, påföljdens stränghet och risken för återfall i brott beaktas. Har brottet föranlett ett längre fängelsestraff är det som regel motiverat att neka uppehållstillstånd. Om brottet har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller annars inneburit en påtaglig integritetskränkning talar det också med styrka för att uppehållstillstånd ska nekas. Detsamma gäller när brottet har riktat sig mot rättsordningen eller något annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse. Detta gäller även om en icke frihetsberövande påföljd döms ut. Även mindre allvarliga brott där påföljden bestämts till böter kan ligga till grund för ett avslagsbeslut, i vart fall om det rör sig om upprepade förseelser (jfr MIG 2019:23). Både lagakraftvunna domar och andra lagföringar, såsom godkända strafförelägganden, kan beaktas vid prövningen. Även en överklagad dom kan – åtminstone för tillfället – beaktas (prop. 2004/05:170 s. 284). Om uppgifter om brott i ett annat land kommer fram bör, liksom hittills, prövningen ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige.

Liksom hittills kan även annan misskötsamhet beaktas vid prövningen. Det kan bli aktuellt när brottet ligger på gränsen till vad som ensamt kan innebära att ansökan ska avslås och det rör sig om otvetydigt konstaterade förhållanden. Det kan t.ex. handla om en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom (prop. 2004/05:170 s. 284). Det kan också handla om att utlänningen har misskött en tidigare utdömd påföljd.

De skäl som utlänningen åberopar som grund för uppehållstillstånd ska, liksom hittills, vägas mot anmärkningarnas tyngd i det enskilda fallet. Ju starkare skälen för uppehållstillstånd är, desto allvarligare brott bör krävas för att uppehållstillstånd ska kunna vägras och tvärtom. Bagatellartade förseelser bör dock aldrig vara tillräckligt för att neka uppehållstillstånd. Det bör också beaktas om utlänningen tidigare har beviljats uppehållstillstånd i Sverige eller om han eller hon ansöker för första gången. Om utlänningen tidigare beviljats uppehållstillstånd och fått en anknytning till Sverige bör det normalt krävas att brottsligheten är av mer allvarligt slag för att motivera ett avslag, än om utlänningen ansöker för första gången. Det gäller inte minst om ärendet rör ett barn eller om det finns barn med i bilden. I dessa fall måste, liksom tidigare, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

7 kap.

4 §

Vid bedömning av om uppehållstillståndet *ska* återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet *ska* hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till *Sverige* och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas.

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

Vid bedömningen av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 3 § andra stycket ska det också särskilt beaktas om det förhållande som avses där har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

Paragrafen, som utformas i allt väsentligt enligt *Lagrådets* förslag, innehåller bestämmelser om vissa omständigheter som ska beaktas vid prövningen av om ett uppehållstillstånd enligt 1 eller 3 § ska återkallas. Övervägandena finns i avsnitten 7.2 och 9.1.

Andra stycket utformas inte längre som en punktlista. Bestämmelserna ändras också på så sätt att domstolen särskilt ska beakta i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Bestämmelserna om utlänningens levnadsomständigheter och vistelsetid i hittillsvarande punkt 1 och 4 tas bort och beaktas i stället inom ramen för bedömningen av utlänningens etablering. Ändringarna innebär att det blir fråga om en stramare reglering, där skyddet mot återkallelse förbehålls de fall då utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. Bestämmelserna om utlänningens familjeförhållanden formuleras om språkligt. Bestämmelserna i andra stycket är utformade på samma sätt som 8 a kap. 2 § och ska tillämpas på motsvarande sätt, se kommentaren till den paragrafen. Prövningen enligt förevarande paragraf ska dock, liksom hittills, göras med beaktande av återkallelseinstitutets särdrag och vilken grund för återkallelse som är aktuell (jfr prop. 1997/98:36 s. 17 f.).

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att det vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt 3 § andra stycket särskilt också ska beaktas om det förhållande som avses där har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Hänvisningen till 3 § andra stycket innebär att bestämmelsen är tillämplig i ärenden om återkallelse där uppehållstillstånd har beviljats på grund av vissa former av familjanknytning och det tillståndsgrundande förhållandet sedan har upphört. Om de angivna förutsättningarna föreligger bör återkallelse normalt inte komma i fråga i dessa ärenden. Bestämmelsen är utformad efter förebild av bestämmelsen i 5 kap. 16 § första stycket 2, och ska tillämpas på motsvarande sätt (jfr prop. 1999/2000:43 s. 52 f., se även MIG 2011:25).

Övriga ändringar i paragrafen är endast språkliga.

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § får, utöver vad som anges i 1, 3, 5 och 6 §§, återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.

Uppehållstillståndet får inte återkallas innan den som har ansökt om tillståndet har fått tillfälle att yttra sig.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av sådant uppehållstillstånd som har meddelats för medverkan i en brottsutredning och för betänketid. Övervägandena finns i kapitel 8.

Ändringarna i paragrafen är en följd av att socialnämnden ges behörighet att ansöka om betänketid enligt 5 kap. 15 § andra stycket i de fall det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för människohandel eller människoexploatering.

Enligt *andra stycket* får uppehållstillståndet inte återkallas innan den som har ansökt om tillståndet har fått tillfälle att yttra sig. Det innebär att om tillståndet har beviljats på ansökan av förundersökningsledaren ska denne ha fått tillfälle att yttra sig och att socialnämnden ska ha fått tillfälle att yttra sig i de fall det är nämnden som har ansökt om uppehållstillståndet.

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 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.

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om avlägsnande av vissa EES-medborgare och familjemedlemmar till EES-medborgare. Paragrafen bygger på artikel 28.2 och 28.3 i rörlighetsdirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.3.

Första stycket ändras på så vis att en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt får avvisas eller utvisas endast om det är särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Uttrycket allmän ordning och säkerhet är unionsrättsligt och ska ges den innebörd som följer av unionsrätten. Någon förändring i sak är inte avsedd jämfört med det tidigare kravet att det ska finnas synnerliga skäl för ett sådant avlägsnande. Genom hänvisningen i 8 a kap. 6 § andra stycket gäller kravet i bestämmelsen även vid utvisning på grund av brott.

8 a kap. Utvisning på grund av brott

Ett nytt 8 a kap. införs som ersätter det hittillsvarande 8 a kap. Det nya kapitlet är inte, såsom det tidigare, uppdelat utifrån en åtskillnad mellan förutsättningarna för utvisning av utlänningar som omfattas av EES-regelverket och utlänningar som inte gör det. I det nya kapitlets inledande

tre paragrafer anges i stället de allmänna förutsättningar som är tillämpliga i varje fall då en fråga om utvisning på grund av brott aktualiseras. Därefter anges i särskilda paragrafer förutsättningarna för att utvisa utlänningar som tillhör vissa personkategorier, däribland vissa unga personer samt EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Om en utlänning tillhör mer än en kategori tillämpas reglerna parallellt. Sist i kapitlet finns övriga bestämmelser.

Allmänna förutsättningar för utvisning

1 §

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.

1–7 §§ finns särskilda bestämmelser om utvisning av personer som tillhör vissa personkategorier.

Paragrafen innehåller de grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Första stycket motsvarar delvis hittillsvarande 8 a kap. 1 §. Enligt bestämmelsen får en utlänning utvisas ur Sverige om han eller hon döms för brott till en strängare påföljd än böter. Utvisning kan också, liksom hittills, ske om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till och dömer till en annan påföljd. Detta omfattar situationen att en sådan påföljd undanröjs enligt 27 kap. eller 28 kap. brottsbalken för att den dömden inte iakttar vad som åligger honom eller henne till följd av domen (jfr med förslag till utlänningslag, prop. 1954:41 s. 99 och med förslag till lag om införande av brottsbalken m.m., prop. 1964:10 s. 223). När det i ett enskilt fall är fråga om en påföljd som kan aktualiseras både när brottet ligger på fängelsenivå och på bötesnivå, t.ex. ungdomsvård, ska påföljden anses strängare än böter endast när den påföljd som skulle ha valts om inte vårdpåföljden stått till buds är av sådan svårhet att den inte kan stanna vid böter.

För att utvisning ska få ske krävs, liksom hittills, att ytterligare en av två förutsättningar är uppfyllda. Antingen ska gärningen vara av sådant slag och övriga omständigheter vara sådana att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet (första punkten), eller så ska brottet ha ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller annars vara av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige (andra punkten). Första punkten motsvarar hittillsvarande 8 a kap. 1 § andra stycket 1. Någon ändring görs inte av den bestämmelsen. Andra punkten motsvarar delvis hittillsvarande 8 a kap. 1 § andra stycket 2. Vid tillämpningen av den hittillsvarande bestämmelsen har ansetts gälla att brottet bör ha ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst ett år för att utvisning ska få ske (se prop. 1993/94:159 s. 13 och NJA 2001 s. 464). Genom lagändringen sänks gränsen så att utvisning ska kunna ske vid straffvärden på sex månaders fängelse. Straffvärdegränsen

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

Straffvärdegränsen kan underskridas när brottets karaktär ger skäl till det. Brottet kan ofta anses vara av sådan karaktär när det har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller när det annars utgjort en påtaglig integritetskränkning. Detta gäller i synnerhet om angreppet har varit provocerat, utövats i en nära relation eller riktat sig mot någon som befinner sig i en skyddslös ställning, såsom en äldre person eller ett barn. Detsamma gäller om ett motiv för brottet har varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Vidare kan det finnas skäl att överväga utvisning vid straffvärden som är lägre än sex månader när ett motiv för brottet har varit att kränka någon på grund av hans eller hennes ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet. Även brott som har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse, såsom mened, övergrepp i rättsak och sabotage mot blåljusverksamhet, bör i många fall anses vara av sådan karaktär att straffvärdegränsen kan underskridas. Om straffvärdet för det aktuella brottet ligger långt under straffvärdegränsen kan det som regel knappast anses vara av sådan karaktär att det i sig motiverar utvisning. Om straffvärdet å andra sidan ligger nära sex månader, och brottet har varit av sådant slag eller innefattat sådana moment som beskrivits ovan, bör utvisning normalt kunna komma i fråga. Ytterst är det fråga om en bedömning i det enskilda fallet om brottet har varit av sådan karaktär att det i sig bör kunna läggas till grund för ett beslut om utvisning.

I *andra stycket* införs en upplysningsbestämmelse om att det finns särskilda bestämmelser i 4–7 §§ om utvisning av personer som tillhör vissa personkategorier.

2 §

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

Paragrafen, som utformas efter synpunkter från *Lagrådet*, innehåller bestämmelser om den avvägning som domstolen ska göra mellan skälen för utvisning och utlänningens anknytning till Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

Paragrafen motsvarar delvis hittillsvarande 8 a kap. 2 § första stycket. Enligt paragrafen ska en domstol vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas enligt 1 §, liksom hittills, ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige. De omständigheter som domstolen särskilt ska beakta vid prövningen anges därefter.

Enligt *andra meningen*, som är ny, ska domstolen särskilt beakta i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Bestämmelsen aktualiserar delvis samma förhållanden som hittills har inkluderats i begreppet levnadsomständigheter.

Liksom tidigare är t.ex. utlänningens arbetsförhållanden viktiga. Framför allt förvärvsarbete talar för att utlänningen har etablerat sig i Sverige, men också annan sysselsättning såsom studier eller yrkespraktik kan beaktas vid bedömningen. Arbeten av viss omfattning och varaktighet som ger utlänningen förmåga att försörja sig bör typiskt sett anses tala för en starkare etablering än arbeten som är tillfälliga eller inte ger inkomster nog för att räcka till personens uppehälle. Även om sysselsättningen är av stor betydelse bör även andra omständigheter beaktas. Att utlänningen har ordnade boendeförhållanden kan också tala för att han eller hon har etablerat sig i samhället, medan det motsatta gäller beträffande den som saknar fast bostad. I vilken mån utlänningen behärskar svenska språket bör också vägas in i bedömningen, liksom hur utlänningen har inrättat sig i samhället i övrigt. Den som ägnar sig åt upprepad kriminalitet eller annars lever utanför det reguljära samhället bör betraktas som svagt etablerad. Vissa brottstyper kan också i sig tyda på en bristande anpassning till svenska normer och förhållanden. Inte minst gäller detta hedersrelaterad brottslighet. I likhet med vad som har gällt hittills kan dessutom kvarvarande band till hemlandet tyda på en svag etablering i Sverige.

Även utlänningens vistelsetid i Sverige bör beaktas inom ramen för domstolens bedömning av utlänningens etablering i det svenska samhället. Vistelsetiden bör då vägas samman och samverka med de övriga omständigheter som kan ha betydelse för utlänningens etablering. Detta innebär att vistelsetiden inte ges samma självständiga betydelse som tidigare. Bedömningen av en utlännings anknytning till det svenska samhället ska i det enskilda fallet inte utgå från ett allmänt antagande om att banden till samhället blir starkare över tid. Det kan mycket väl vara så att en person som har varit bosatt i landet i flera år inte har etablerat sig i det svenska samhället. Större vikt bör i stället läggas vid de faktiska band som uppkommit under utlänningens vistelsetid i landet. Under vilken period i livet som utlänningen vistats här kan också vara relevant. Vistelsetiden har normalt större betydelse när det gäller en person som kommit hit i unga år än för den som har vistats här endast under en senare period i livet, och som således levtt större delen av sitt liv i ett annat land. Även vid vilken ålder utlänningen kom till Sverige kan alltså ha betydelse. Detta gäller inte minst i de fall domstolen konstaterar att en utlänning uppfyller rekvisiten i 5 §.

Ytterligare ett förhållande som kan ha betydelse är på vilken grund utlänningen vistas i landet och om utlänningen befinner sig här lagligt. Den som vistas i Sverige med permanent uppehållstillstånd har ofta en fastare förankring i samhället än den som endast har ett tillfälligt uppehållstillstånd. En vistelse som skett olovligen medför inte ett skydd mot utvisning.

Uppräkningen av de särskilda omständigheter som anges ovan och som kan ha betydelse vid prövningen är inte avsedd att vara uttömmande. Bedömningen av utlännings etablering i Sverige kan inte avgöras genom att titta på enskildheter, utan måste bygga på en sammanvägd bedömning – i det enskilda fallet – av samtliga relevanta omständigheter rörande utlännings situation.

Tredje meningen motsvarar i sak hittillsvarande 8 a kap. 2 § första stycket 2. Enligt bestämmelsen ska domstolen, om utlännen har barn i Sverige, särskilt beakta barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlännen utvisades. Det är viktigt att domstolen i varje enskilt fall noggrant utreder och prövar barnets rättigheter och intressen i de avseenden som bestämmelsen anger. Denna prövning kan landa i att barnets relation till utlännen utgör ett starkt skäl mot utvisning. Prövningen kan också mynna ut i den motsatta slutsatsen, t.ex. när kontakten med barnet har varit bristfällig, om brottet har riktats mot barnet eller om utvisning av föräldern av annan anledning inte kan anses stå i strid med barnets bästa.

Fjärde meningen motsvarar i sak hittillsvarande 8 a kap. 2 § första stycket 3. Enligt bestämmelsen ska även utlännings övriga familjeförhållanden särskilt beaktas. Med familj avses – liksom tidigare – främst make eller sambo samt egna barn eller, om utlännen själv är underårig, hans eller hennes föräldrar. I ett fall där det föreligger risk för fortsatt brottslighet riktad mot utlännings familj bör familjebanden i många fall inte tillmätas någon avgörande betydelse vid bedömningen av om utvisning ska ske (NJA 2019 s. 544). I likhet med de fall där utlännen har barn i landet kan alltså även hänsynen till dessa personer innebära att en utvisning är proportionerlig, t.ex. på grund av att brott har riktats mot partnern. Det är sammantaget viktigt att domstolarna fortsatt gör en allsidig bedömning där omständigheterna i det enskilda fallet fullt ut beaktas.

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

Skälen för utvisning ska alltså som anges ovan, liksom hittills, vägas mot de skäl hänförliga till utlännings personliga förhållanden som talar däremot. Att utvisningen ska vara proportionerlig följer även av bl.a. Europakonventionen (artikel 8). Ändringarna i paragrafen innebär att det blir fråga om en stramare bedömning, där det skydd mot utvisning som en utlännings anknytning till Sverige kan ge förbehålls de fall då utlännen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. Ju starkare skälen för utvisning är, desto starkare måste anknytningen vara för att utvisning ska underlåtas. Ytterst blir det alltid fråga om en helhetsbedömning i det enskilda fallet av vilken vikt som ska läggas vid de olika omständigheter som har betydelse för utvisningsfrågan och hur dessa ska vägas mot varandra. Vid bedömningen av skälen för utvisning och hur dessa ska vägas mot utlännings anknytning samverkar brottslighetens karaktär med straffvärdet och de omständigheter som utgör risk för fortsatt brottslighet, t.ex. återfall i brott eller flerfaldig brottslighet.

Vid avvägningen bör domstolen se särskilt allvarligt på brott av viss karaktär. Det gäller samma brottslighet som anges i författningskommentaren till 1 § som ett skäl för utvisning vid straffvärdet som är lägre än sex månader. Exempelvis bör det förhållandet att brottet har haft ett heders- eller hatbrottsmotiv ses som ett tungt vägande skäl för utvisning vid avvägningen mot utlänningsans anknnytning till Sverige. Till de brott mot person och det allmänna som anges i författningskommentaren till 1 § kan också läggas viss brottslighet som sorteras under förmögenhetsbrotten, men som ändå kan ha påtagligt integritetskränkande inslag. Hit hör framför allt rån, eftersom gärningen normalt innefattar våld eller allvarliga hot eller kränkningar. Beroende på graden av integritetsintrång kan det ibland också finnas anledning att se jämförelsevis allvarligt på inbrottsstöld.

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

3 §

När en fråga om utvisning enligt 1 § prövas ska hänsyn tas till om utlänningsans grund av bestämmelserna i 12 kap. inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs.

Paragrafen, som motsvarar hittillsvarande 8 a kap. 4 §, innehåller en bestämmelse om beaktande av verkställighetshinder (se även NJA 2019 s. 47 I–III). Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Flyktingar och vissa andra skyddsbehövande

4 §

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

1. utlänningsans 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. utlänningsans 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 utlänningsans som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. eller uppehållstillstånd enligt 22 kap.

Prop. 2021/22:224 Paragrafen innehåller bestämmelser om utvisning av flyktingar och vissa andra skyddsbehövande. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.1. Paragrafen utformas i allt väsentligt i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Första stycket, som motsvarar hittillsvarande 8 a kap. 2 § andra stycket, ändras på så sätt att de särskilda villkoren för utvisning av en flykting delas upp i två separata punkter. Det görs även språkliga justeringar av stycket.

Vid utvisning på grund av brott gäller alltid de allmänna förutsättningarna som anges i 1–3 §§. Kraven som ställs i punkten 1 för att utvisning ska kunna ske av en flykting är kvalificerade i förhållande till de grundläggande förutsättningarna för utvisning enligt 1 §. Om kraven enligt denna punkt är uppfyllda kommer därför också förutsättningarna i 1 § regelmässigt vara uppfyllda. Bestämmelserna i 1 § får alltså i princip inte någon självständig betydelse i relation till den som är flykting och som har begått ett synnerligen grovt brott samt i övrigt uppfyller rekvisiten i punkten. De grundläggande förutsättningarna enligt 1 § får dock självständig betydelse vid tillämpning av bestämmelsen i punkten 2. En flykting kan alltså utvisas när de grundläggande förutsättningarna enligt 1 § är uppfyllda om 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.

Andra stycket, som i sak motsvarar hittillsvarande 21 kap. 9 § och 22 kap. 5 §, innehåller en bestämmelse om utvisning av en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. eller uppehållstillstånd som tribunalvittne eller nära anhörig till ett sådant vittne enligt 22 kap. 2 eller 3 §§. Enligt bestämmelsen ska en sådan person kunna utvisas under samma förutsättningar som gäller för en flykting. Upplysningsbestämmelsen i hittillsvarande 8 a kap. 2 § tredje stycket tas bort. Upplysningsbestämmelser om innehållet i nu aktuell bestämmelse förs in i 21 kap. 9 § och 22 kap. 5 §.

Utlänningar som kom till Sverige som unga

5 §

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 utvisas enligt 1 § endast om

1. utlänningen har gjort sig skyldig till brottslighet som har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst två år eller som annars är av sådan karaktär att han eller hon inte bör få stanna kvar i Sverige, eller

2. utlänningen har återfallit i brott på ett sådant sätt att han eller hon inte bör få stanna kvar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utvisning av en utlänning som kom till Sverige innan han eller hon fyllde 15 år och har vistats här viss tid. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.2. Paragrafen utformas i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Enligt paragrafen får 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 utvisas endast om han eller hon 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 utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige (första punkten). Utvisning av en sådan person får också ske om han eller

hon har återfallit i brott på ett sådant sätt att han eller hon inte bör få stanna kvar (andra punkten). Paragrafen saknar motsvarighet i hittillsvarande 8 a kap. men omfattar samma grupp som är föremål för ett förbud mot utvisning enligt hittillsvarande 3 § andra stycket.

Kravet enligt första punkten om att brottsligheten ska ha ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst två år tar sikte på straffvärdet för antingen ett enskilt brott, när utlännen har gjort sig skyldig till ett brott, eller straffvärdet för den samlade brottsligheten, när utlännen har gjort sig skyldig till flera brott, dvs. vid flerfaldig brottslighet. I likhet med straffvärdegränsen i 1 § första stycket 2 är det straffvärdet – inte straffmättningsvärdet – som ska läggas till grund för bedömningen. Straffvärdegränsen är inte absolut utan kan underskridas när straffvärdet är något lägre än två års fängelse och brottet, alternativt något eller några av brotten om det är fråga om flerfaldig brottslighet, är av sådan karaktär som avses i 1 § första stycket 2, se kommentaren till den bestämmelsen.

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

Kraven som ställs för att utvisning ska kunna ske av en utlännen som omfattas av paragrafen är kvalificerade i förhållande till de grundläggande förutsättningarna för utvisning enligt 1 §. Om kraven enligt denna paragraf är uppfyllda kommer därför också förutsättningarna i 1 § regelmässigt vara uppfyllda. Bestämmelserna i 1 § får alltså i princip inte någon självständig betydelse i relation till den som kom till Sverige som ung och har vistats här viss tid.

Om domstolen konstaterar att en utlännen som omfattas av paragrafen har gjort sig skyldig till sådan brottslighet att utvisning kan ske, ska den på sedvanligt sätt väga skälen för utvisning mot utlännings anknnytning till Sverige. Till exempel vid vilken ålder som utlännen kom till Sverige kan då ha betydelse. Om utlännen är ett barn ska barnets bästa beaktas, se vidare författningskommentaren till 2 §.

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.

Paragrafen, som utformas i linje med *Lagrådets* förslag, innehåller bestämmelser om utvisning av EES-medborgare och vissa andra utlänningar. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.3.

Paragrafen ändras som en följd av att det införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur. *Första och andra styckena* motsvarar hittillsvarande 8 a kap. 5 § första och andra styckena. *Tredje stycket* motsvarar hittillsvarande 5 § fjärde stycket. Det görs inte några sakliga ändringar i dessa delar (se även NJA 2018 s. 491 punkterna 18–20). Bestämmelsen om utvisning av nordiska medborgare i hittillsvarande 5 § tredje stycket tas bort. Nordiska medborgare kommer därmed att omfattas av de bestämmelser som gäller för EES-medborgare.

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.

Paragrafen, som utformas i linje med *Lagrådets* förslag, innehåller bestämmelser om utvisning av den som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Paragrafen bygger på artikel 12 i direktivet om varaktigt bosatta. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4.

Första stycket saknar motsvarighet i hittillsvarande 8 a kap. Enligt bestämmelsen får en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige utvisas endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. Detta är ett unionsrättsligt uttryck och ska ges den innebörd som följer av unionsrätten. Av bestämmelsen framgår också att det ligger i det kravet att ekonomiska syften inte får ligga till grund för beslutet.

Även *andra stycket* saknar motsvarighet i hittillsvarande 8 a kap. Enligt bestämmelsen ska domstolen, när den överväger om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt bör utvisas, 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.

Enligt EU-domstolen får ett beslut om utvisning av en varaktigt bosatt inte fattas enbart på grundval av tidigare fällande domar i brottmål. Det ska fastställas huruvida personen utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen och säkerheten och de omständigheter som anges i andra stycket ska beaktas (López Pastuzano, C-636/16 och WT, C-448/19).

Tredje stycket motsvarar hittillsvarande 8 a kap. 7 a §.

Behörig domstol

8 §

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

Paragrafen, som motsvarar hittillsvarande 8 a kap. 6 §, reglerar vilken domstol som beslutar om utvisning på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

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

9 §

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

Paragrafen, som utformas efter synpunkter från *Lagrådet*, innehåller en bestämmelse om beslut om utvisning vid ändring av påföljd enligt 34 kap. brottsbalken. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 8 a kap. 7 §. Det görs vissa språkliga justeringar i paragrafen. Någon saklig ändring är inte avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Återreseförbud

10 §

Ett beslut om utvisning på grund av brott ska innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning.

I beslutet ska utlänningen upplysas om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 20 kap.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.1 och 6.6.2.

Första stycket motsvarar hittillsvarande 8 a kap. 8 § första meningen. Den hittillsvarande bestämmelsen i andra meningen, om att utlänningen ska upplysas om vilken dag ett tidsbegränsat återreseförbud upphör att gälla, tas bort. Det görs också vissa språkliga ändringar i stycket.

Andra stycket motsvarar hittillsvarande 8 a kap. 8 § tredje meningen. Endast språkliga ändringar görs av den bestämmelsen.

11 §

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.

I paragrafen, som är ny, regleras hur återreseförbudets längd ska bestämmas. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.1. Paragrafen utformas i allt väsentligt i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Enligt *första stycket* ska återreseförbudets längd bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. Om detta motsvarar fängelse i mindre än ett år ska återreseförbudet normalt bestämmas till fem år. Motsvarar det fängelse i ett år eller mer men inte två år ska återreseförbudet normalt bestämmas till tio år. Vid högre straffvärden, dvs om straffvärdet motsvarar fängelse i två år eller mer, ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas. I likhet med straffvärdegränsen i 1 § första stycket 2 är det straffvärdet – inte straffmättningsvärdet – som ska läggas till grund för bedömningen. Däremot ska domstolen, till skillnad från vad som gäller enligt den sistnämnda bestämmelsen, här utgå från den samlade brottslighetens straffvärde. Begreppet brottslighet syftar till att markera detta.

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

Brottslighetens karaktär bör beaktas i skärpande riktning när återreseförbudets längd bestäms. Så kan exempelvis vara fallet när brottet har inneburit ett allvarligt angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller annars utgjort en påtaglig integritetskränkning. Detsamma bör gälla när brottet har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse. Begreppet brottslighetens karaktär ska alltså uppfattas på samma sätt som enligt 1 §, se författningskommentaren till den paragrafen. Som exempel bör ett tioårigt återreseförbud många gånger kunna meddelas vid en misshandel av normalgraden även om straffvärdet inte når upp till ett års fängelse, om brottet utövats i en nära relation, riktat sig mot någon som befinner sig i en skyddslös ställning eller om ett motiv har varit att bevara eller återupprätta någons heder.

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

Utlänningens anknytning bör beaktas i mildrande riktning när återreseförbudets längd bestäms. Anknytningen ska bedömas på samma sätt som enligt 2 §, vilket innebär en stramare bedömning av utlänningens anknytning än hittills. Det är dock främst när utvisningen innebär ett mer beaktansvärt men för den enskilde som det finns anledning att välja en kortare förbudstid. Ju allvarligare brottsligheten eller risken för fortsatt brottslighet är desto mer krävs det i fråga om anknytning för att återreseförbudet ska kortas ned.

Med andra särskilda omständigheter hänförliga till utlänningen avses sådana omständigheter som är kopplade till utlänningens person och som – vid sidan av utlänningens anknytning till Sverige – skäligen bör beaktas i mildrande riktning vid bestämmande av återreseförbudets längd. Bedömningen av om det i det enskilda fallet rör sådana omständigheter som avses i bestämmelsen ska vara restriktiv. Förhållandet att utlänningen är underårig eller har starka band till en annan Schengenstat som han eller hon genom utvisningen utestängs från är typexempel på sådana särskilda omständigheter som avses. Att utlänningen exempelvis ska genomgå en medicinsk behandling i Sverige utgör däremot inte sådana särskilda omständigheter.

Domstolen ska alltså göra en helhetsbedömning där samtliga omständigheter som är relevanta för bestämmandet av återreseförbudets längd vägs samman. Vilken vikt som bör läggas vid olika omständigheter i förhållande till brottslighetens straffvärde är en prövning för domstolen i det enskilda fallet. Det ska också beaktas att dessa omständigheter kan föreligga i olika grad. Om utlänningen t.ex. har gjort sig skyldig till rån

Prop. 2021/22:224 med ett straffvärde på ett års fängelse och tidigare dömts för relativt allvarliga brott mot person talar omständigheterna med sådan styrka för ett återreseförbud utan tidsbegränsning att det bör krävas att utlänningens anknytning till Sverige är betydande, för att det ska komma i fråga att meddela ett tidsbegränsat förbud.

Om omständigheterna är sådana att återreseförbudets längd ska bestämmas på annat sätt än vad som anges i första stycket, bör längden på återreseförbudet normalt bestämmas till någon av de nivåer som anges i det stycket, dvs. fem år, tio år eller ett varaktigt förbud. I vissa fall bör dock ett återreseförbud kunna bestämmas till en nivå som ligger strax under eller över dessa nivåer. Om t.ex. straffvärdet eller risken för återfall starkt talar för ett tioårigt återreseförbud, men anknytningen till Sverige är sådan att utvisningen innebär ett men som bör beaktas i viss mån, skulle det t.ex. kunna anses proportionerligt att bestämma återreseförbudet till åtta eller nio år, i stället för fem år.

Paragrafen innebär alltså dels att de tidsbegränsade återreseförbuden generellt ska bli längre än hittills och att återreseförbud utan tidsbegränsning ska meddelas i större utsträckning, dels att det ska göras en nyanserad och allsidig bedömning av relevanta omständigheter när återreseförbudets längd bestäms.

När ett återreseförbud börjar löpa

12 §

Ett återreseförbud enligt 10 § börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningen lämnar Sverige.

Med medlemsstater avses de stater i vilka Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna är tillämpligt.

Paragrafen, som saknar motsvarighet i hittillsvarande 8 a kap., reglerar när ett återreseförbud börjar löpa. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.2.

Enligt *första stycket* börjar ett återreseförbud enligt 10 § löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningen lämnar Sverige.

Av *andra stycket* framgår att med medlemsstaterna avses de stater i vilka återvändandedirektivet är tillämpligt. Hänvisningen till direktivet är dynamisk och avser alltså direktivet i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Särskilt tillstånd till kort besök

13 §

En utlänning som har meddelats ett återreseförbud enligt 10 § får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlänningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillstånd till besök för en utlänning som har meddelats ett återreseförbud i anslutning till ett beslut om

utvisning på grund av brott. Paragrafen motsvarar hittillsvarande 8 a kap. 9 §, med den ändringen att första meningen nu hänvisar till 10 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Uppehållstillstånd 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.

Paragrafen, som motsvarar hittillsvarande 8 a kap. 10 §, innehåller en upplysningsbestämmelse. Bestämmelsen justeras endast språkligt. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

10 kap.

2 §

Ett barn får tas i förvar, om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut,

2. risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och

3. det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 §.

Ett barn får också tas i förvar, om

1. det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap., och

2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 § andra stycket.

Paragrafen, som anger förutsättningarna för att ta ett barn i förvar, ändras som en följd av att det införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

7 §

Ett barn får, under de förutsättningar som anges i 2 § första stycket 1 och 2, ställas under uppsikt.

Ett barn får dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i andra fall än som avses i 2 § första stycket eller när beslut har meddelats om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap.

Paragrafen, som anger förutsättningarna för att ställa ett barn under uppsikt, ändras som en följd av att det införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

12 b §

Om en förundersökningsledare *eller en socialnämnd* har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa den utlänning som ansökan avser.

Paragrafen, som innehåller en bestämmelse om inhibition, ändras som en följd av att socialnämnden i vissa fall får ansöka om uppehållstillstånd för betänketid enligt 5 kap. 15 § andra stycket. Övervägandena finns i avsnitt 8.

23 §

Har ett beslut om avvisning eller utvisning verkställts, och anträffas utlänningen därefter här i landet, ska beslutet verkställas på nytt, om det har *fått* laga kraft eller enligt 7 eller 8 § ändå får verkställas och om det inte har upphört att gälla enligt 22 §.

Beslut om avvisning eller utvisning får dock inte verkställas om utlänningen

1. återvänt med uppehållstillstånd eller visering,
2. återvänt efter att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här i landet enligt 8 kap. 25 § eller 8 a kap. 13 §, eller
3. efter återkomsten beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Vad som sägs i andra stycket 1 gäller under giltighetstiden för tillståndet eller viseringen.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte är förenat med något gällande förbud att återvända får inte heller verkställas om utlänningen är undantagen från krav på visering eller uppehållstillstånd enligt 2 kap. 8 a första stycket eller 8 b § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 kap. 9 §.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om ny verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, ändras som en följd av att det införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur. Det görs även en språklig ändring i paragrafen. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

14 kap.

4 §

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § eller beslut om återkallelse av ett tillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 15 § överklagas till migrationsdomstol. *Sådana beslut får överklagas endast av förundersökningsledaren eller, om det är socialnämnden som har ansökt om tillståndet, endast av nämnden.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av Migrationsverkets beslut om att neka eller återkalla uppehållstillstånd för medverkan i en brottsutredning eller för betänketid. Övervägandena finns i kapitel 8.

Andra mening ändras till följd av att socialnämnden i vissa fall får ansöka om uppehållstillstånd för betänketid enligt 5 kap. 15 § andra stycket. Ändringen innebär att endast socialnämnden får överklaga Migrationsverkets beslut om att avslå nämndens ansökan om uppehållstillstånd för betänketid eller att återkalla ett sådant uppehållstillstånd.

20 kap.**1 §**

Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd, utan att utlänningen har ansökt om ett sådant tillstånd *och utan att* en förundersökningsledare *eller en socialnämnd* har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningen med stöd av 5 kap. 15 §.

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

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om straffansvar, ändras som en följd av att socialnämnden i vissa fall får ansöka om uppehållstillstånd för betänketid enligt 5 kap. 15 § andra stycket. Det görs även vissa språkliga justeringar i paragrafen. Övervägandena finns i kapitel 8.

2 §

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.

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.

Paragrafen, som innehåller en bestämmelse om straffansvar, ändras som en följd av att det införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

21 kap.**9 §**

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

Paragrafen, som utformas efter synpunkter från *Lagrådet*, innehåller en upplysningsbestämmelse om att bestämmelser om utvisning på grund av brott, i fråga om en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, finns i 8 a kap. 4 §. Paragrafen ändras som en följd av att de materiella bestämmelserna om utvisning av sådana personer i stället finns i det angivna lagrummet. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.1.

22 kap.**5 §**

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 §.

Paragrafen, som utformas efter synpunkter från *Lagrådet*, innehåller en upplysningsbestämmelse om att bestämmelser om utvisning på grund av brott, i fråga om en utlänning som har uppehållstillstånd som tribunalvittne eller nära anhörig till ett sådant vittne, finns i 8 a kap. 4 §. Paragrafen ändras som en följd av att de materiella bestämmelserna om utvisning av

Prop. 2021/22:224 sådana personer i stället finns i det angivna lagrummet. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.1.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.
2. Vid tillämpningen av 8 a kap. 13 § ska med beslut som där nämns likställas motsvarande beslut enligt äldre bestämmelser.

Övervägandena finns i kapitel 10.

Av *andra punkten* framgår att det vid tillämpningen av bestämmelserna om särskilt tillstånd till kort besök i 8 a kap. 13 § ska med beslut som där nämns likställas motsvarande beslut enligt äldre bestämmelser. Punkten är en följd av att det införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur.

12.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

29 kap.

5 §

Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skäligen omfattning beakta

1. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada,
2. om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde,
3. om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks,
4. om den tilltalade efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet,
5. om den tilltalade frivilligt angett sig,
6. om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning eller drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning,
7. om ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet, eller
8. om någon annan omständighet påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

Finns det någon sådan omständighet som avses i första stycket, får rätten döma till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet, om det finns särskilda skäl för det.

Paragrafen innehåller bestämmelser om billighetsskäl. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Första stycket ändras på så sätt att bestämmelsen i sjätte punkten om att den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon utvisas på grund av brottet tas bort. Punkterna 6–8 motsvarar hittillsvarande punkterna 7–9.

Ändringen innebär att det men som den tilltalade orsakas genom att han eller hon utvisas på grund av brottet inte längre ska beaktas vid straffmätningen. Denna omständighet beaktas i stället när längden på det återreseförbud som åtföljer ett beslut om utvisning på grund av brott bestäms (jfr 8 a kap. 11 § andra stycket utlänningslagen [2005:716]). Det

är därför inte heller aktuellt att beakta utvisningen vid straffmätningen med stöd av punkterna 7 eller 8. Ändringen innebär också att det men som utvisningen innebär för den tilltalade inte längre ska beaktas vid valet av påföljd (jfr 30 kap. 4 § första stycket). Prop. 2021/22:224

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister

7 §

För varje person får det registreras sådana uppgifter ur domen som avser

1. utgången i ansvarsdelen,
2. utdömd påföljd eller meddelad påföljdseftergift, och
3. beslut om utvisning enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716).

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om uppgifter som får registreras i det rättspsykiatriska forskningsregistret, ändras till följd av att det i utlänningslagen införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Sammanfattning av betänkandet Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk (SOU 2021:61)

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har omfattat tre huvudsakliga delar. Den första delen har bestått i att göra en *översyn av regelverket om utvisning på grund av brott*. Syftet har varit att åstadkomma en skärpt reglering som ger förutsättningar att i fler fall än i dag utvisa utlänningar som begår brott. En fråga som stått i särskilt fokus har varit utvisning på grund av hedersrelaterad brottslighet och hatbrott. I denna del har också ingått att ta ställning till om bestämmelsen om återreseförbud bör ändras samt om det bör införas en möjlighet till ny påföljdsbestämning när påföljden har lindrats på grund av utvisningsbeslutet, men detta sedan inte har kunnat verkställas. Slutligen har denna del av uppdraget omfattat att ta ställning till om åtgärder kan vidtas för att effektivisera verkställigheten av beslut om utvisning på grund av brott. En vägledande princip för arbetet har varit att utvisningsfrågan ska bedömas på ett nyanserat sätt och att det ska finnas en proportion mellan brottslighetens allvar och rättsverkningarna för enskilda. En annan grundläggande utgångspunkt har varit att internationell rätt ska beaktas och respekteras. Vår strävan har också varit att regleringen till sitt utfall ska närma sig den i de övriga nordiska länderna.

Den andra delen har bestått i att *stärka skyddet mot utvisning för brottsoffer*. Närmare bestämt har uppdraget i denna del varit att ta ställning till dels hur skyddet mot utvisning för den som drabbats av hedersrelaterad brottslighet kan stärkas, dels om ytterligare myndighetsaktörer ska kunna ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för offer för människohandel.

Den tredje och sista delen av uppdraget har varit att *se över reglerna om att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott*. Nedan följer en sammanfattning av våra överväganden och förslag i de olika delarna av uppdraget.

Våra överväganden och förslag

Uppdraget att skärpa reglerna om utvisning på grund av brott

Reglernas struktur

Regler om utvisning på grund av brott finns framför allt i 8 a kap. utlänningslagen. Kapitlet struktureras om och förses med fler rubriker så att det blir lättare att orientera sig i. Till följd av det stora antalet ändringar föreslås att det nuvarande 8 a kap. upphävs och ersätts med ett nytt.

Ett beslut om utvisning på grund av brott bör även fortsättningsvis förutsätta att utlänningen döms till en strängare påföljd än böter. Dessutom bör det, liksom i dag, krävas att det antingen finns en risk för fortsatt brottslighet här i landet eller att brottet är av visst allvar.

Utvisning får på samma sätt som i dag ske vid risk för fortsatt brottslighet

Utvisning får i dag ske bland annat på den grunden 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. Vi bedömer att denna reglering ger goda möjligheter till en allsidig bedömning av risken för fortsatt brottslighet, samtidigt som tillämpningen blir förutsebar. Någon ändring i detta avseende föreslås därför inte.

Straffvärdegränsen sänks till sex månaders fängelse

När någon risk för fortsatt brottslighet inte kan konstateras ställs högre krav på brottets allvar för att utvisning ska få ske. Enligt dagens reglering krävs normalt att brottet har ett straffvärde som uppgår till fängelse i minst ett år. Denna s.k. straffvärdegräns utesluter ibland utvisning trots att åtgärden framstår som befogad. Vi föreslår därför att gränsen sänks, så att utvisning kan komma i fråga redan när straffvärdet uppgår till sex månaders fängelse.

Även brottets karaktär kan läggas till grund för utvisning

Vi föreslår att brott av viss karaktär ska kunna leda till utvisning även vid straffvärden som är lägre än sex månaders fängelse. Detta bör kunna komma i fråga främst när brottet har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller när brottet annars utgjort en påtaglig integritetskränkning. I synnerhet kan det finnas skäl att underskrida straffvärdegränsen när brottet har begåtts i en nära relation, riktat sig mot en skyddslös person eller när det funnits ett hedersmotiv. Också om det funnits ett hatbrottsmotiv kan det finnas skäl att överväga utvisning vid straffvärden som inte når upp till straffvärdegränsen. Detsamma gäller när brottet har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse.

Anknytning och vistelsetid*Domstolen ska särskilt beakta utlänningens etablering i det svenska samhället*

Skälen för utvisning ska, liksom hittills, vägas mot utlänningens anknytning till Sverige. Vi föreslår dock att regleringen skärps på så sätt att domstolen, vid bedömningen av utlänningens anknytning till Sverige, särskilt ska beakta i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Med etablering avses här inte bara utlänningens deltagande i arbetslivet, utan anpassning till svenska förhållanden och förankring i samhället i stort. I vilken utsträckning utlänningen har

etablerat sig i det svenska samhället måste avgöras utifrån en sammanvägd bedömning av samtliga relevanta omständigheter. Utöver sysselsättning, kan bland annat boendeförhållanden, kunskaper i svenska språket, vistelsetid i Sverige och med vilken rätt utlänningen uppehåller sig i landet ha betydelse. Vissa brottstyper kan också i sig tyda på en bristande anpassning till svenska normer och förhållanden, inte minst hedersrelaterad brottslighet. Dessutom kan kvarvarande band till hemlandet tyda på en svag etablering i Sverige.

På samma sätt som tidigare ska domstolen också särskilt beakta om utlänningen har barn i Sverige och övriga familjeförhållanden.

Kravet på synnerliga skäl för utvisning när utlänningen vistats länge i Sverige tas bort

Enligt dagens reglering får en utlänning som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller som då varit bosatt här sedan minst fem år, utvisas på grund av brott endast om det finns synnerliga skäl. Vi föreslår att detta krav tas bort. I stället ska utlänningens vistelsetid i Sverige beaktas inom ramen för bedömningen av hans eller hennes etablering i det svenska samhället.

Utvisning av vissa personkategorier

Förbudet mot att utvisa den som kom till Sverige som barn ersätts med ett kvalificerat krav för utvisning

I dag gäller ett förbud mot utvisning när utlänningen kom till Sverige innan han eller hon fyllde 15 år och hade vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes. Vi föreslår att förbudet utgår och ersätts med ett kvalificerat krav för utvisning av personer som tillhör denna grupp. Kravet bör i dessa fall vara att utlänningen har gjort sig skyldig till brottslighet som är särskilt allvarlig. Som en riktlinje bör kravet anses uppfyllt när brottet har ett straffvärde på minst två års fängelse. Det bör också anses uppfyllt vid särskilt stötande återfall.

Möjligheterna att utvisa en person som omfattas av EES-regelverket kan inte utökas, men vissa regler får en ändrad utformning eller tas bort

Reglerna om utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, däribland de som gäller utvisning på grund av brott, har sin grund i det s.k. rörlighetsdirektivet. Det är därför inte möjligt att skärpa dessa regler. Som en följd av att kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som vistats länge i Sverige tas bort (jfr ovan) bör de regler som är utformade med det kravet som förebild ändras eller tas bort. Detta berör dels den regel som gäller vid utvisning av en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt, dels den regel som gäller vid utvisning av en medborgare i ett annat nordiskt land som vistats i Sverige sedan minst två år. I fråga om den förstnämnda gruppen anser vi att förutsättningarna för utvisning bör formuleras på ett sätt som ligger närmare rörlighetsdirektivets krav. Vi föreslår därför att utvisning i dessa fall får ske endast om det är särskilt påkallat av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Beträffande den sistnämnda gruppen föreslår vi att kravet på

synnerliga skäl – som här inte är föranlett av EU-rättslig reglering – tas bort.

Prop. 2021/22:224
Bilaga 1

Särskilda förutsättningar för att utvisa den som har ställning som varaktigt bosatt

I det s.k. direktivet om varaktigt bosatta finns särskilda regler till skydd mot utvisning för en tredjelandsmedborgare som beviljats ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat. Den som beviljats sådan ställning i Sverige omfattas i dag normalt av kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som vistats länge i landet. Kravet har ansetts uppfylla de förutsättningar som enligt direktivet gäller för att få utvisa en varaktigt bosatt. Tas kravet på synnerliga skäl bort, bör direktivets förutsättningar i stället framgå direkt av lagtexten. Vi föreslår mot denna bakgrund att den 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 eller säkerhet. Det får inte vara ekonomiska syften som ligger till grund för beslutet. Vidare föreslår vi att en domstol som överväger om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt bör utvisas, ska 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.

Återreseförbud

Återreseförbuden blir längre

Vi föreslår att regleringen skärps så att återreseförbuden generellt sett blir längre när brottsligheten är allvarlig. Vid bedömningen av återreseförbudets längd ska domstolen särskilt beakta brottets straffvärde och karaktär, risken för att utlänningen kommer göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet och utlänningens anknytning till Sverige.

Återreseförbuden börjar löpa först vid dagen för utresa

Av nuvarande reglering och praxis följer att ett återreseförbud vid utvisning på grund av brott räknas från dagen för underrättens dom. Förbudstiden löper således både under en eventuellt fortsatt rättsprocess och under verkställighetsförfarandet. Ytterst kan detta leda till att förbudet upphör att gälla – och beslutet om utvisning preskriberas – före det att utvisningen har verkställts. Av den anledningen, och för att den beskrivna ordningen inte överensstämmer med EU-rättens krav i detta avseende, bör regleringen ändras så att förbudstiden i stället börjar löpa vid dagen för utresa. Vi föreslår därför att ett återreseförbud vid utvisning på grund av brott ska börja löpa den dag utlänningen lämnar Schengenstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning verkställs genom att utlänningen sänds till ett land inom detta område, den dag utlänningen lämnar Sverige. I detta sammanhang ska vissa länder likställas med Schengenstaterna.

Utvisning på grund av hedersrelaterad brottslighet och hatbrott

Ökade möjligheter att utvisa den som har gjort sig skyldig till hedersrelaterad brottslighet eller hatbrott

De ändringar av regelverket som vi föreslår innebär att det vid prövningen av utvisningsfrågan kommer beaktas i skärpande riktning att brottet haft ett heders- eller hatbrottsmotiv. Även på andra sätt medför våra ändringsförslag att möjligheterna att utvisa den som har gjort sig skyldig till hedersrelaterad brottslighet eller hatbrott ökar. Sådan brottslighet kommer alltså att kunna leda till utvisning i fler fall än i dag. Att det funnits ett heders- eller hatbrottsmotiv kan dessutom inverka på återreseförbudets längd.

En särskild prövningsregel vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott?

Enligt våra direktiv ska vi lämna förslag på en reglering som innebär att frågan om utvisning alltid ska prövas vid hedersrelaterade brott och hatbrott. Det finns dock en rad praktiska och principiella invändningar mot en sådan prövningsregel. Behovet av en sådan regel kan också ifrågasättas. Av dessa skäl anser vi att en regel som innebär att frågan om utvisning alltid ska prövas vid hedersrelaterade brott och hatbrott inte bör införas.

Trots ställningstagandet i sak lämnas, i enlighet med uppdraget, ett förslag till en sådan prövningsregel. Regeln innebär att en domstol som prövar ett åtal mot en utlänning, även utan yrkande, ska pröva om förutsättningarna för utvisning är uppfyllda om det finns anledning att döma till svårare påföljd än böter och åtalet rör vissa särskilt angivna brott. Närmare bestämt rör det sig om äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till äktenskapsresa, hets mot folkgrupp, grov hets mot folkgrupp, olaga diskriminering, överträdelse av utreseförbud enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Om brotten organiserad rasism, grov organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism samt ett särskilt hedersbrott införs, bör även dessa inkluderas. Regeln ska inte gälla i högre rätt.

Beaktande av utvisningen vid straffmätning och påföljdsval

Bestämmelsen om utvisningsmen tas bort

Vi föreslår att bestämmelsen i 29 kap. 5 § första stycket 6 brottsbalken, som innebär att domstolen vid straffmätningen ska beakta det men som den tilltalade förorsakas genom utvisningen, tas bort. Utvisningen kommer därmed inte heller att kunna inverka på påföljdsvalet (jfr 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken). Utvisningsmenet beaktas i stället när längden på återreseförbudet bestäms.

Effektivare verkställighet

Vi har identifierat tre centrala faktorer som påverkar förutsättningarna för att bedriva ett effektivt verkställighetsarbete, nämligen ursprungslandets krav på frivillighet och samarbetsvilja i övrigt, utlännings samarbetsvilja och inställning till hemresa, samt samordningen och informationsöverföringen mellan och inom myndigheter.

Ursprungslandets krav på frivillighet och bristande samarbetsvilja, liksom utlänningsens samarbetsvilja och inställning till hemresa, är förhållanden som är svåra för svenska myndigheter att påverka. Ett aktivt påverkansarbete kan dock bidra till att utlänningsens samarbete för att utvisningen ska kunna verkställas. Förutsättningarna för att verkställighet ska kunna ske i anslutning till att straffet avtjänats ökar om detta arbete påbörjas i god tid. Av den anledningen, och av humanitära skäl, anser vi att Kriminalvården bör involveras i arbetet med att förbereda utlänningsen för ett återvändande. Regeringen bör därför ge Kriminalvården i uppdrag att utreda behovet av, och de rättsliga och praktiska förutsättningarna för, att under straffverkställigheten tillhandahålla insatser för att förbereda den utvisningsdömda på återvändande och ett liv i hemlandet. Kriminalvården bör inom ramen för ett sådant uppdrag samråda med Polismyndigheten.

Utlänningsens samarbetsvilja kan också påverkas av förekomsten eller frånvaron av incitament av olika slag. Vårt förslag att återreseförbuden ska börja löpa vid dagen för utresa (jfr ovan) minskar incitamentet att förhålla verkställighetsförfarandet.

Frågor om samordning och informationsöverföring hanteras för närvarande inom ramen för pågående utvecklings- och samverkansarbeten inom och mellan berörda myndigheter. I denna del lämnas därför inga förslag till åtgärder.

Uppdraget att se över reglerna om att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott

Att neka uppehållstillstånd på grund av brott

Den allmänna bestämmelsen om nekande av uppehållstillstånd på grund av brott skärps

För att den allmänna bestämmelsen om nekande av uppehållstillstånd på grund av brott inte ska tillämpas alltför återhållsamt i förhållande till de tillståndsgrunder som den i dag omfattar, anser vi att den bör skärpas. Vi föreslår därför att bestämmelsen utformas på så sätt att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd – med de undantag som även nu gäller beträffande flyktingar med flera – särskilt ska beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet.

Att återkalla uppehållstillstånd på grund av brott

Det bör inte införas en allmän regel om återkallande av uppehållstillstånd på grund av brott som en utlännings begått i Sverige

Ett beslut om utvisning på grund av brott innebär att de eventuella uppehålls- och arbetstillstånd som tidigare beviljats utlänningsen förfaller. Frågan om en utlännings brottslighet ska leda till att han eller hon förlorar rätten att uppehålla sig här hanteras således inom ramen för brottmålsprocessen. Vi anser därför att det inte bör införas någon allmän regel som ger möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av att utlänningsen har gjort sig skyldig till brott här i landet.

Det bör inte införas en allmän regel om återkallande av uppehållstillstånd på grund av brott som en utlänning begått utomlands

Vi bedömer att dagens reglering ger tillräckliga förutsättningar för att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av brott som utlänningen har begått utomlands. Någon utökad möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på denna grund bör därför inte införas.

Domstolen ska särskilt beakta utlänningens etablering i det svenska samhället

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas ska, liksom hittills, hänsyn tas till utlänningen anknytning till Sverige och om andra omständigheter talar mot att tillståndet återkallas. Vi föreslår att regleringen skärps på så sätt att det vid bedömningen av utlänningens anknytning till Sverige särskilt ska beaktas i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Ändringen motsvarar den som föreslås beträffande utvisning på grund av brott.

Uppdraget att stärka skyddet mot utvisning för brottsoffer

Betänketid för offer för människohandel och människoexploatering

Socialnämnden bör ges behörighet att ansöka om betänketid

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. Endast förundersökningsledaren får i dag ansöka om betänketid. Vi föreslår att en ansökan om uppehållstillstånd för betänketid också ska få göras av socialnämnden i de fall det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för människohandel eller människoexploatering. Ändringen föreslås för att rätten till betänketid inte ska bli illusorisk när sådana brottsoffer identifieras utanför rättsprocessen.

Skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet

Skyddsreglerna vid brutna anknytningar ger ett tillräckligt skydd mot att fortsatt uppehållstillstånd nekas

En huvudregel enligt utlänningslagen är 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. Om förhållandet har upphört får uppehållstillstånd dock ändå ges enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 2 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. Om förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt denna bestämmelse inte är uppfyllda, kan uppehållstillstånd ändå beviljas med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen, om andra starka skäl talar för det. Vi bedömer att dessa regler ger ett tillräckligt skydd mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet. Vi föreslår därför inte någon ändring av dessa bestämmelser.

Att ett tillståndsgrundande förhållande upphör innebär inte bara att fortsatt uppehållstillstånd kan nekas. Det kan också få till följd att ett redan beviljat tillstånd återkallas. Någon lagstadgad skyddsregel för det fall förhållandet har upphört på grund av allvarliga kränkningar, lik den som gäller när fråga är om att bevilja fortsatt uppehållstillstånd, finns inte. För att stärka skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet eller annars utsatts för allvarliga kränkningar i det tillståndsgrundande förhållandet, föreslår vi att en sådan regel införs. Regeln bör utformas efter förebild av skyddsregeln i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 5 § brottsbalken (1962:700) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

5 §¹

Vid straffmätningen ska rätten utöver brottets straffvärde i skälig omfattning beakta

1. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada,
2. om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde,

3. om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks,

4. om den tilltalade efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet,

5. om den tilltalade frivilligt angett sig eller lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet,

6. om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet utvisas ur riket,

6. om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning eller drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning,

7. om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning eller drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning,

7. om ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet, eller

8. om ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet, eller

8. om någon annan omständighet påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

9. om någon annan omständighet påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

Föreligger omständighet som avses i första stycket, får rätten, om särskilda skäl påkallar det, döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Förslag till lagen om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

I ärenden enligt denna lag gäller följande föreskrifter i utlänningslagen (2005:716) i tillämpliga delar:

- 1 kap. 3 b § om EES-medborgare,
- 1 kap. 13 § om skyndsam handläggning,
- 3 a kap. 2 § om familjemedlemmar till EES-medborgare,
- 4 kap. 1–4 §§ om flyktingar och andra skyddsbehövande,
- 5 kap. 1–1 c, 2 a–d, 3–10, 12–16 och 17–19 §§ om uppehållstillstånd,
- 5 a kap. 1–4 och 6 §§ om ställning som varaktigt bosatt,
- 5 b kap. 1–20 §§ om uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete,
- 6 kap. 3 § om arbetstillstånd,
- 6 a kap. 1–11 §§ om EU-blåkort,
- 6 b kap. 1–15 §§ om tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT,
- 6 c kap. 1–11 och 14 §§ om tillstånd för säsongarbete,
- 8 kap. 12 och 13 §§ om utvisning av EES-medborgare och sådana medborgares familjemedlemmar,
- 8 kap. 14 § om utvisning av utlänningar med permanent uppehållsrätt, EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren och EES-medborgare som är barn,
- 8 a kap. 2 § första stycket om sådana hänsyn som ska tas till anknytningen till det svenska samhället, om fråga uppkommit om utvisning av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- 8 a kap. 7 § om utvisning av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- 9 kap. 4 och 5 §§ om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar,
- 9 kap. 8 § om fotografi och fingeravtryck,
- 9 kap. 12 § om omhändertagande för att verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut,
- 9 kap. 13 § om andra åtgärder för att möjliggöra verkställighet,
- 10 kap. 1, 2, 4–11 och 17 §§ om förvar och uppsikt,
- 12 kap. 1–5, 13 a och 21–23 §§ om verkställighet av beslut om utvisning,
- 13 kap. 1–7 §§ om muntlig handläggning hos förvaltningsmyndighet,
- 13 kap. 10 § om motivering av beslut,
- 13 kap. 11 § om tolkersättning,
- 13 kap. 12 § om rättelse av beslut på grund av oriktig uppgift,
- 13 kap. 15 och 16 §§ om DNA-analys,

16 kap. 1 § andra stycket om Migrationsöverdomstolen,
17 kap. 1 och 2 §§ om skyldighet att lämna uppgifter,
18 kap. 1 § andra och tredje styckena om offentligt biträde för barn, och
19 kap. 1–4 §§ om kostnadsansvar.

Skyldigheten enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen att lämna uppgifter
gäller vid tillämpningen av denna lag även i förhållande till regeringen.

Prop. 2021/22:224
Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Förslag till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

För varje person får det registreras sådana uppgifter ur domen som avser

- | | |
|---|-------------------------------|
| 1. utgången i ansvarsdelen, | |
| 2. utdömd påföljd eller meddelad påföljdseftergift, och | |
| 3. beslut om utvisning enligt | 3. beslut om utvisning enligt |
| 8 a kap. 1 eller 5 § utlänningslagen | 8 a kap. utlänningslagen |
| (2005:716). | (2005:716). |

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 8 a kap. ska upphöra att gälla,

dels att 3 b kap. 2 §, 5 kap. 15 och 17 §§, 7 kap. 4 och 7 b §§, 8 kap. 11 och 14 §§, 10 kap. 2 och 7 §§, 12 kap. 12 b och 23 §§, 14 kap. 4 §, 20 kap. 1 och 2 §§, 21 kap. 9 § samt 22 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt 8 a kap. samt närmast före 8 kap. 11 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 b kap.

2 §¹

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 §.

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 §.

5 kap.

15 §²

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader *skall på ansökan av förundersökningsledaren* ges till en utlänning som vistas här, om

1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål *skall* kunna genomföras,

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader *skas* ges till en utlänning som vistas här, om

2. utlänningsklart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna,

3. utlänningsklart brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser, och

4. hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.

Om utlänningsklart visat sin vilja att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, *skall på ansökan av förundersökningsledaren* ett

Om utlänningsklart visat sin vilja att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, *skas* ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de

¹ Senaste lydelse 2020:939.

² Senaste lydelse 2007:322.

tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första stycket får förlängas om *förundersökningsledaren begär det och* de där angivna förutsättningarna fortfarande är uppfyllda. Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket får förlängas om *förundersökningsledaren begär det*, det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första stycket får förlängas om de där angivna förutsättningarna fortfarande är uppfyllda. Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket får förlängas om det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

Det är förundersökningsledaren som får ansöka om ett uppehållstillstånd enligt första eller andra stycket och om förlängt tillstånd enligt tredje stycket. Om det finns anledning att anta att utläningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken får en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra stycket även göras av socialnämnden.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till *brottlighet* eller *brottlighet* i förening med annan misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utläningen eller utläningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet

17 §³

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till *brott* eller *brott* i förening med annan misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utläningen eller utläningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet

eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas.

eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas.

Prop. 2021/22:224
Bilaga 2

Uppehållstillstånd enligt 3 § första stycket 2 eller 3 och 3 a § andra stycket får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet.

Uppehållstillstånd ska inte beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

7 kap.

4 §

Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet *skall* hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det *svenska samhället* och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas.

Vid en sådan bedömning *skall* särskilt beaktas

1. *utlänningens levnadsomständigheter,*

2. om utlänningen har barn i Sverige och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningens uppehållstillstånd återkallas,

3. *utlänningens övriga familjeförhållanden, och*

4. *hur länge utlänningen har vistats i Sverige.*

Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet *ska* hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till *Sverige* och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas.

Vid en sådan bedömning *ska* särskilt beaktas

1. *i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället, och*

2. om utlänningen har barn i Sverige och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningens uppehållstillstånd återkallas, *samt utlänningens övriga familjeförhållanden.*

Vid bedömningen av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 3 § andra stycket ska också särskilt beaktas 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.

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § får, utöver vad som anges i 1, 3, 5 och 6 §§, återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.

Uppehållstillståndet får inte återkallas förundersökningsledaren tillfälle att yttra sig.

Om uppehållstillståndet har beviljats efter ansökan av förundersökningsledaren får tillståndet inte återkallas innan förundersökningsledaren fått tillfälle att yttra sig.

Om uppehållstillståndet har beviljats efter ansökan av socialnämnden får tillståndet inte återkallas innan socialnämnden fått tillfälle att yttra sig.

8 kap.

11 §⁵

Utvisning av hänsyn till allmän ordning och säkerhet

Utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som inte avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan enligt första stycket får därefter utvisas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som inte avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan enligt första stycket får därefter utvisas av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

14 §⁶

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om det finns synnerliga skäl.

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 påkallat av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

⁴ Senaste lydelse 2007:322.

⁵ Senaste lydelse: 2014:198.

⁶ Senaste lydelse 2014:198.

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

Prop. 2021/22:224
Bilaga 2

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.

8 a kap. Utvisning på grund av brott

Allmänna förutsättningar för utvisning

1 §

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 uppgår till fängelse i minst sex månader eller annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar.

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

2 §

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 1 §, ska den ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige. Domstolen ska särskilt beakta

1. i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället, och

2. 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, samt

3 §

När en fråga om utvisning enligt 1 § prövas ska hänsyn tas till om utlänningsen på grund av bestämmelserna i 12 kap. inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs.

Flyktingar och vissa andra skyddsbehövande

4 §

En utlänning som är flykting och som behöver en fristad i Sverige får utvisas enligt 1 § endast om han eller hon har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningsen stanna här. Utvisning får också ske om utlänningsen 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.

Av 21 kap. 9 § och 22 kap. 5 § framgår att en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd enligt 22 kap. 2 eller 3 § får utvisas enligt 1 § endast om det finns sådana omständigheter som anges i första stycket.

Utlänningar som kom till Sverige som barn

5 §

En utlänning som kom till Sverige innan han eller hon fyllde 15 år och hade vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes får utvisas enligt 1 § endast om han eller hon har gjort sig skyldig till brottslighet som är särskilt allvarlig.

EES-medborgare och vissa andra utlänningar

6 §

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

Det som föreskrivs i 8 kap. 12–14 §§ i fråga om utvisning enligt 8 kap. 11 § gäller även vid utvisning enligt denna paragraf.

Det som sägs om EES-medborgare och familjemedlemmar till EES-medborgare i första och andra styckena gäller även vid utvisning 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.

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 eller säkerhet. Det får inte vara ekonomiska syften som ligger till grund för beslutet.

När en domstol överväger om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt bör utvisas enligt denna paragraf 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

8 §

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

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

9 §

När en domstol enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att ändra en påföljd som en utlänning har dömts till utöver utvisning, får domstolen även meddela det beslut om utvisningen som förändringen av påföljd ger anledning till.

Återreseförbud

10 §

En allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott ska innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. Vid bedömningen av återreseförbudets längd ska domstolen särskilt beakta

1. brottslighetens straffvärde och karaktär,

2. risken för att utlänningen kommer göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, och

3. utlänningens anknytning till Sverige enligt 2 §.

I beslutet ska utlänningen upplysas om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 20 kap.

När ett återreseförbud börjar löpa

11 §

Ett återreseförbud enligt 10 § börjar löpa den dag utlänningen lämnar Schengenstaternas

territorium eller, om beslutet om utvisning verkställs genom att utlännningen sänds till ett land inom detta område, den dag utlännningen lämnar Sverige.

Vid tillämpningen av första stycket ska Bulgarien, Rumänien, Cypern och Kroatien likställas med Schengenstaterna.

Särskilt tillstånd till kort besök

12 §

En utlännning som har meddelats ett återreseförbud enligt 10 § får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlännningen.

Uppehållstillstånd och upphävande av utvisningsbeslut

13 §

I 12 kap. finns bestämmelser om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott och om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut.

10 kap.

2 §⁷

Ett barn får tas i förvar, om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut,

2. risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och

3. det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 §

Ett barn får också tas i förvar, om

1. det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av

1. det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av

⁷ Senaste lydelse 2017:906.

ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. 1 eller 5 §, och

2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 § andra stycket.

7 §⁸

Ett barn får, under de förutsättningar som anges i 2 § första stycket 1 och 2, ställas under uppsikt.

Ett barn får dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i andra fall än som avses i 2 § första stycket eller när beslut har meddelats om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. 1 eller 5 §.

Ett barn får dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i andra fall än som avses i 2 § första stycket eller när beslut har meddelats om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap.

12 kap.

12 b §⁹

Om en förundersökningsledare har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa den utlänning som ansökan avser.

Om en förundersökningsledare eller socialnämnd har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa den utlänning som ansökan avser.

23 §¹⁰

Har ett beslut om avvisning eller utvisning verkställts, och anträffas utlänningen därefter här i landet, ska beslutet verkställas på nytt, om det har vunnit laga kraft eller enligt 7 eller 8 § ändå får verkställas och om det inte har upphört att gälla enligt 22 §.

Beslut om avvisning eller utvisning får dock inte verkställas om utlänningen

1. återvänt med uppehållstillstånd eller visering,
2. återvänt efter att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här i landet enligt 8 kap. 25 § eller 8 a kap. 9 §, eller
3. efter återkomsten beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Vad som sägs i andra stycket 1 gäller under giltighetstiden för tillståndet eller viseringen.

⁸ Senaste lydelse 2014:198.

⁹ Senaste lydelse 2013:646.

¹⁰ Senaste lydelse 2014:198.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som inte är förenat med något gällande förbud att återvända får inte heller verkställas om utlänningsen är undantagen från krav på visering eller uppehållstillstånd enligt 2 kap. 8 a första stycket eller 8 b § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 kap. 9 §

14 kap.

4 §¹¹

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § eller beslut om återkallelse av ett tillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 15 § överklagas till migrationsdomstol. *Endast förundersökningsledaren får överklaga sådana beslut.*

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § eller beslut om återkallelse av ett tillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 15 § överklagas till migrationsdomstol. *Sådana beslut får överklagas endast av förundersökningsledaren eller, om det är socialnämnden som har ansökt om tillståndet, endast av socialnämnden.*

20 kap.

1 §

Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att utlänningsen har ansökt om ett sådant tillstånd eller en förundersökningsledare har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningsen med stöd av 5 kap. 15 §.

I ringa fall *skall* åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att utlänningsen har ansökt om ett sådant tillstånd eller en förundersökningsledare *eller socialnämnd* har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningsen med stöd av 5 kap. 15 §.

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

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. 1 *eller*

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.

¹¹ Senaste lydelse 2007:322.

¹² Senaste lydelse 2014:198.

21 kap.

9 §¹³

En utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får utvisas på grund av brott endast om det finns sådana omständigheter som anges i 8 a kap. 2 § *andra stycket*.

En utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får utvisas på grund av brott endast om det finns sådana omständigheter som anges i 8 a kap. 4 § *första stycket*.

22 kap.

5 §¹⁴

En utlänning som har uppehållstillstånd enligt 2 eller 3 § får utvisas på grund av brott endast om det finns sådana omständigheter som anges i 8 a kap. 2 § *andra stycket*.

En utlänning som har uppehållstillstånd enligt 2 eller 3 § får utvisas på grund av brott endast om det finns sådana omständigheter som anges i 8 a kap. 4 § *första stycket*.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Vid tillämpningen av 8 a kap. 12 § ska med beslut som där nämns likställas motsvarande beslut enligt äldre bestämmelser.

¹³ Senaste lydelse 2014:198.

¹⁴ Senaste lydelse 2014:198.

Efter remiss har yttranden över betänkandet Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk (SOU 2021:61) kommit in från Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Förvaltningsrätten i Göteborg (Migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Luleå (Migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Malmö (Migrationsdomstolen), Gävle tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Huddinge kommun, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen), Kriminalvården, Kungsbacka kommun, Ljusdals kommun, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Mölndals kommun, Plattformen Civila Sverige mot människohandel, Polismyndigheten, Riksorganisationen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime, Sigtuna kommun, Socialstyrelsen, Stockholms kommun, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Svenska Röda Korset, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Södertörns tingsrätt, Umeå kommun, Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid), Vellinge kommun, Åklagarmyndigheten och Östersunds tingsrätt.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Amnesty International, Arboga kommun, Bjuvs kommun, Bräcke kommun, Civil Rights Defenders, Degerfors kommun, Dorotea kommun, Funktionsrätt Sverige, Gnesta kommun, Gotlands kommun, Kiruna kommun, Kumla kommun, Lomma kommun, Lysekils kommun, Marks kommun, Mörbylånga kommun, Riksdagens ombudsmän, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS), Rädda Barnen, Svalövs kommun, Sätters kommun, Tjejers rätt i samhället (TRIS), Torsby kommun, Trollhättans kommun, Täby kommun, Vimmerby kommun, Vingåkers kommun och Ånge kommun.

Lagrådsremissens lagförslag

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

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

dels att 8 a kap. ska upphöra att gälla,

dels att 3 b kap. 2 §, 5 kap. 15 och 17 §§, 7 kap. 4 och 7 b §§, 8 kap. 14 §, 10 kap. 2 och 7 §§, 12 kap. 12 b och 23 §§, 14 kap. 4 §, 20 kap. 1 och 2 §§, 21 kap. 9 § och 22 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 8 a kap., 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. 5 §, 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. 6 §, 9 kap. 8 b och 8 e §§, 12 kap. 13 a, 15 och 17 §§ och 14 kap. 5 c §.

5 kap.

15 §³

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader *skall på ansökan av förundersökningsledaren* ges till en utlänning som vistas här, om

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader *ska ges till en utlänning som vistas här, om*

1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål *skall* kunna genomföras,

1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål *ska* kunna genomföras,

2. utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna,

3. utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser, och

¹ Senaste lydelse av

8 a kap. 1 § 2014:198

8 a kap. 2 § 2014:198

8 a kap. 3 § 2014:198

8 a kap. 4 § 2014:198

8 a kap. 5 § 2020:939

8 a kap. 6 § 2014:198

8 a kap. 7 § 2014:198

8 a kap. 7 a § 2014:198

8 a kap. 8 § 2014:198

8 a kap. 9 § 2014:198

8 a kap. 10 § 2014:198

² Senaste lydelse 2020:939.

³ Senaste lydelse 2007:322.

rubriken till 8 a kap. 2014:198

rubriken närmast före 8 a kap. 1 § 2014:198

rubriken närmast före 8 a kap. 5 § 2020:939

rubriken närmast före 8 a kap. 6 § 2014:198

rubriken närmast före 8 a kap. 7 § 2014:198

rubriken närmast före 8 a kap. 7 a § 2014:198

rubriken närmast före 8 a kap. 8 § 2014:198

rubriken närmast före 8 a kap. 9 § 2014:198

rubriken närmast före 8 a kap. 10 § 2014:198.

4. hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.

Om utlännningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, *skall på ansökan av förundersökningsledaren* ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första stycket får förlängas om *förundersökningsledaren begär det och de där angivna förutsättningarna* fortfarande är uppfyllda. Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket får förlängas om *förundersökningsledaren begär det*, det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

Om utlännningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, *ska* ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första stycket får förlängas om de *förutsättningar som anges där* fortfarande är uppfyllda. Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket får förlängas om det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

Det är förundersökningsledaren som får ansöka om ett uppehållstillstånd enligt första eller andra stycket och om förlängt tillstånd enligt tredje stycket. Om det finns anledning att anta att utlännningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken får en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra stycket även göras av socialnämnden.

17 §⁴

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till *brottslighet*

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till *brott* eller *brott*

⁴ Senaste lydelse 2014:198.

eller *brottslighet* i förening med annan misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas.

Upphållstillstånd enligt 3 § första stycket 2 eller 3 och 3 a § andra stycket får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet.

Upphållstillstånd ska inte beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

7 kap.

4 §

Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet *skall* hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till *det svenska samhället* och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas.

Vid en sådan bedömning *skall* särskilt beaktas

1. *utlänningens levnadsomständigheter,*

2. om utlänningen har barn i Sverige och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med *utlänningen*, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningens uppehållstillstånd återkallas,

3. *utlänningens övriga familjeförhållanden, och*

4. *hur länge utlänningen har vistats i Sverige.*

i förening med annan misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas.

Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet *ska* hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till *Sverige* och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas.

Vid en sådan bedömning *ska* särskilt beaktas

1. *i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället, och*

2. 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 utlänningens uppehållstillstånd återkallas *samt utlänningens övriga familjeförhållanden.*

Vid bedömningen av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 3 § andra stycket ska det också särskilt beaktas om förhållandet har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet

7 b §⁵

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § får, utöver vad som anges i 1, 3, 5 och 6 §§, återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.

Uppehållstillståndet får inte återkallas	får inte innan	Uppehållstillståndet får inte återkallas innan	den som har ansökt om tillståndet har fått tillfälle att yttra sig.
--	----------------	--	---

8 kap.

14 §⁶

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om det finns synnerliga skäl.	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.

8 a kap. Utvisning på grund av brott

Allmänna förutsättningar för utvisning

1 §

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

⁵ Senaste lydelse 2007:322.

⁶ Senaste lydelse 2014:198.

eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller

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

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

2 §

När en domstol överväger om en utlännings utvisning ska den ta hänsyn till utlännings anknytning till Sverige. Domstolen ska särskilt beakta

1. i vilken utsträckning utlännen har etablerat sig i det svenska samhället, och

2. om utlännen 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 utlännen utvisas samt utlännings övriga familjeförhållanden.

3 §

När en fråga om utvisning enligt 1 § prövas ska hänsyn tas till om utlännen på grund av bestämmelserna i 12 kap. inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs.

Flyktingar och vissa andra skyddsbehövande

4 §

En utlännings utvisning ska inte ske om han eller hon är flykting och som behöver en fristad i Sverige får utvisas enligt 1 § endast om han eller hon har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlännen stanna kvar i Sverige. Utvisning får

också ske om utlännen 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.

Av 21 kap. 9 § och 22 kap. 5 § framgår att en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd enligt 22 kap. 2 eller 3 § får utvisas enligt 1 § endast om det finns sådana omständigheter som anges i första stycket.

Utlänningar som kom till Sverige som unga

5 §

En utlänning som kom till Sverige innan han eller hon fyllde 15 år och har vistats här sedan minst fem år när åtal väcks får utvisas enligt 1 § endast om han eller hon har gjort sig skyldig till brottslighet som har ett straffvärde som uppgår till fängelse i minst två år, eller annars är av sådan karaktär att han eller hon inte bör få stanna kvar i Sverige. Detsamma gäller om utlännen har återfallit i brott på ett sådant sätt att han eller hon inte bör få stanna kvar.

EES-medborgare och vissa andra utlänningar

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 utvisning enligt denna paragraf.

Första och andra styckena gäller även vid utvisning 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.

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. Det får inte vara ekonomiska syften som ligger till grund för beslutet.

När en domstol överväger om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt bör 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

8 §

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

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

9 §

När en domstol enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att ändra en påföljd som en utlänning har dömts till utöver utvisning, får domstolen även meddela det beslut om

Återreseförbud

10 §

En allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott ska innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning.

I beslutet ska utlänningen upplysas om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 20 kap.

Återreseförbudets längd

11 §

Om brottsligheten har ett straffvärde som uppgår till fängelse i mindre än ett år, ska återreseförbudets längd bestämmas till fem år. Om brottsligheten har ett straffvärde som uppgår till fängelse i minst ett år, ska återreseförbudets längd bestämmas till tio år. Återreseförbudet ska inte tidsbegränsas om brottsligheten har ett straffvärde som uppgår till fängelse i minst två år.

Återreseförbudets längd får bestämmas på ett annat sätt än som sägs i första stycket om det finns skäl för det med hänsyn till brottslighetens karaktär, risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, utlänningens anknytning till Sverige eller andra särskilda omständigheter hänförliga till utlänningen.

När ett återreseförbud börjar löpa

12 §

Ett återreseförbud enligt 10 § börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till ett

land inom detta område, den dag utlännningen lämnar Sverige.

Med medlemsstaterna avses de stater som Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna är tillämpligt i.

Särskilt tillstånd till kort besök

13 §

En utlännning som har meddelats ett återreseförbud enligt 10 § får ges särskilt tillstånd av Migrationsverket att göra ett kort besök här, om besöket gäller synnerligen viktiga angelägenheter. Om det finns särskilda skäl, får ett sådant tillstånd ges också på ansökan av någon annan än utlännningen.

Uppehållstillstånd och upphävande av utvisningsbeslut

14 §

I 12 kap. finns bestämmelser om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott och om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut.

10 kap.

2 §⁷

Ett barn får tas i förvar, om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut,

2. risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas, och

3. det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 §.

Ett barn får också tas i förvar, om

1. det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. 1 eller 5 §, och

1. det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap., och

2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 § andra stycket.

7 §⁸

Ett barn får, under de förutsättningar som anges i 2 § första stycket 1 och 2, ställas under uppsikt.

Ett barn får dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i andra fall än som avses i 2 § första stycket eller när beslut har meddelats om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. 1 eller 5 §.

Ett barn får dessutom ställas under uppsikt när beslut har meddelats om avvisning i andra fall än som avses i 2 § första stycket eller när beslut har meddelats om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap.

12 kap.

12 b §⁹

Om en förundersökningsledare har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa den utlänning som ansökan avser.

Om en förundersökningsledare eller en socialnämnd har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa den utlänning som ansökan avser.

23 §¹⁰

Har ett beslut om avvisning eller utvisning verkställts, och anträffas utlänningen därefter här i landet, ska beslutet verkställas på nytt, om det har *vunnit* laga kraft eller enligt 7 eller 8 § ändå får verkställas och om det inte har upphört att gälla enligt 22 §.

Har ett beslut om avvisning eller utvisning verkställts, och anträffas utlänningen därefter här i landet, ska beslutet verkställas på nytt, om det har *fått* laga kraft eller enligt 7 eller 8 § ändå får verkställas och om det inte har upphört att gälla enligt 22 §.

Beslut om avvisning eller utvisning får dock inte verkställas om utlänningen

1. återvänt med uppehållstillstånd eller visering,

⁸ Senaste lydelse 2014:198.

⁹ Senaste lydelse 2013:646.

¹⁰ Senaste lydelse 2014:198.

2. återvänt efter att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här i landet enligt 8 kap. 25 § eller 8 a kap. 9 §, eller

3. efter återkomsten beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Vad som sägs i andra stycket 1 gäller under giltighetstiden för tillståndet eller viseringen.

Ett beslut om avvísning eller utvisning som inte är förenat med något gällande förbud att återvända får inte heller verkställas om utlänningen är undantagen från krav på visering eller uppehållstillstånd enligt 2 kap. 8 a första stycket eller 8 b § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 kap. 9 §.

14 kap.

4 §¹¹

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § eller beslut om återkallelse av ett tillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 15 § överklagas till migrationsdomstol. *Endast förundersökningsledaren får överklaga sådana beslut.*

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § eller beslut om återkallelse av ett tillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 15 § överklagas till migrationsdomstol. *Sådana beslut får överklagas endast av förundersökningsledaren eller, om det är socialnämnden som har ansökt om tillståndet, endast av socialnämnden.*

20 kap.

1 §

Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att utlänningen har ansökt om ett sådant tillstånd eller en förundersökningsledare har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningen med stöd av 5 kap. 15 §.

I ringa fall *skall* åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att utlänningen har ansökt om ett sådant tillstånd eller *att* en förundersökningsledare *eller en socialnämnd* har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningen med stöd av 5 kap. 15 §.

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

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. 1 eller 5 § inte har haft rätt att återvända hit.

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.

21 kap.

9 §¹³

En utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får utvisas på grund av brott endast om det finns sådana omständigheter som anges i 8 a kap. 2 § *andra stycket*.

En utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får utvisas på grund av brott endast om det finns sådana omständigheter som anges i 8 a kap. 4 § *första stycket*.

22 kap.

5 §¹⁴

En utlänning som har uppehållstillstånd enligt 2 eller 3 § får utvisas på grund av brott endast om det finns sådana omständigheter som anges i 8 a kap. 2 § *andra stycket*.

En utlänning som har uppehållstillstånd enligt 2 eller 3 § får utvisas på grund av brott endast om det finns sådana omständigheter som anges i 8 a kap. 4 § *första stycket*.

-
1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2022.
 2. Vid tillämpningen av 8 a kap. 13 § ska med beslut som där nämns likställas motsvarande beslut enligt äldre bestämmelser.

¹² Senaste lydelse 2014:198.

¹³ Senaste lydelse 2014:198.

¹⁴ Senaste lydelse 2014:198.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 5 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt lagrådsremissen En Föreslagen lydelse
stärkt rättsprocess och en ökad
lagföring*

29 kap.

5 §

Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skäligen omfattning beakta

1. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada,
2. om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde,

3. om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks,

4. om den tilltalade efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet,

5. om den tilltalade frivilligt angett sig,

*6. om den tilltalade förorsakas
men till följd av att han eller hon på
grund av brottet utvisas ur riket,*

7. om den tilltalade förorsakas
men till följd av att han eller hon på
grund av brottet blir eller kan antas
bli avskedad eller uppsagd från
anställning eller drabbas av annat
hinder eller synnerlig svårighet i
yrkes- eller näringsutövning,

8. om ett straff utmätt efter
brottets straffvärde skulle framstå
som oproportionerligt strängt med
hänsyn till andra rättsliga
sanktioner till följd av brottet, eller

9. om någon annan omständighet
påkallar att den tilltalade får ett
lägre straff än brottets straffvärde
motiverar.

6. om den tilltalade förorsakas
men till följd av att han eller hon på
grund av brottet blir eller kan antas
bli avskedad eller uppsagd från
anställning eller drabbas av annat
hinder eller synnerlig svårighet i
yrkes- eller näringsutövning,

7. om ett straff utmätt efter
brottets straffvärde skulle framstå
som oproportionerligt strängt med
hänsyn till andra rättsliga
sanktioner till följd av brottet, eller

8. om någon annan omständighet
påkallar att den tilltalade får ett
lägre straff än brottets straffvärde
motiverar.

Finns det någon sådan omständighet som avses i första stycket, får rätten döma till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet, om det finns särskilda skäl för det.

Denna lag träder i kraft den 2 juli 2022.

Förslag till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

För varje person får det registreras sådana uppgifter ur domen som avser

1. utgången i ansvarsdelen,
2. utdömd påföljd eller meddelad påföljdseftergift, och
3. beslut om utvisning enligt 3. beslut om utvisning enligt 8 a

8 a kap. 1 eller 5 § utlänningslagen kap. utlänningslagen (2005:716).
(2005:716).

Denna lag träder i kraft den 2 juli 2022.

¹ Senaste lydelse 2014:196.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-03-08

Närvarande: F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson samt justitierådet Petter Asp

Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk

Enligt en lagrådsremiss den 10 februari 2022 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Anna Westling och rättssakkunniga Therese Odén.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

Förslaget i remissen syftar till att det ska bli möjligt att i fler fall än för närvarande utvisa utlänningar som har begått brott. Bl.a. ska utvisning på grund av brottets allvar kunna ske vid lägre straffvärden än i dag. Det ska också ställas högre krav på utlänningens etablering i det svenska samhället för att han eller hon ska kunna undgå att bli utvisad. I syfte att nå målet med den föreslagna lagstiftningen ska vidare kravet på synnerliga skäl för utvisning när utlänningen har vistats länge i Sverige tas bort och förbudet mot att i vissa fall utvisa den som kom till Sverige som ung slopas och ersätts med ett kvalificerat krav för utvisning.

Andra viktiga delar av förslagen är att återreseförbuden ska bli längre och att domstolen vid påföljdsbestämningen inte längre ska beakta det men som utlänningen försakas genom utvisningen. Däremot ska vid bestämmandet av återreseförbudets längd beaktas bl.a. utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter hänförliga till utlänningen.

På ett övergripande plan finns det inte anledning för Lagrådet att invända mot lagförslagen. Däremot anser Lagrådet att det på flera punkter finns skäl att formulera lagtexten annorlunda.

5 kap. 15 §

Det nya fjärde stycket har fått en språkligt otymplig utformning. Lagrådet föreslår att det i stället formuleras på följande vis.

En ansökan om uppehållstillstånd eller förlängt tillstånd enligt denna paragraf görs av förundersökningsledaren. Om det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken får en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra stycket göras även av socialnämnden.

Prop. 2021/22:224
Bilaga 5

7 kap. 4 §

Rent språkligt framstår lagtexten i andra stycket som inte fullt korrekt. Lagrådet föreslår att lagtexten formuleras så här:

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

I föreslagna tredje stycket sägs vidare att det särskilt ska beaktas ”om förhållandet har upphört”. Ordet ”förhållandet” saknar emellertid referens. För att komma till rätta med detta problem skulle lagtexten kunna utformas på följande sätt.

Vid bedömningen av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 3 § andra stycket på grund av att ett förhållande har upphört ska det också särskilt beaktas om det har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

I sammanhanget kan noteras att det framstår som riktigare att i stycket reglera vad som ska beaktas vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ”ska” återkallas. Det som regleras är ju den bedömningssituation som föreligger när myndigheten tar ställning till återkallelsefrågan. Motsvarande gäller första stycket samt regleringen i 8 a kap. 2 och 7 §§. En sådan förändring bör kunna göras även om det i detta sammanhang inte finns utrymme för att se över hela utlänningslagen. (Motsvarande reglering finns också i andra paragrafer i lagen.)

Till sist noterar Lagrådet att det i lagtexten är otydligt vilka fall av våld mot barn som avses. Det sägs inte något om vem som ska ha utövat våldet fastän man förstår att detta inte kan vara vem som helst. Lagtexten kan – även om man av orden ”i förhållandet” kan förstå att våldet ska utövas av någon annan part i förhållandet – läsas så att den inkluderar fall där utlänningen själv har utsatt barnet för våld, men det är självfallet inte avsett. I denna del bör åtminstone författningskommentaren förtydligas.

8 kap. 14 §

I denna paragraf har man i lagrådsremissen valt att hålla fast vid uttrycket ”allmän ordning och säkerhet”, trots att ”allmän ordning eller säkerhet” är det unionsrättsliga begrepp som finns i rörlighetsdirektivet. Valet anges bero på att uttrycket allmän ordning och säkerhet förekommer på andra ställen i utlänningslagen.

Att på detta sätt ersätta ett ”eller” med ett ”och” är naturligtvis från saklig synpunkt olyckligt, och det gäller även om uttrycket skulle vara så etablerat att risken för missförstånd i tillämpningen är liten. Oavsett om tillämparen förstår innebörden så indikerar ju lagtexten att utrymmet för utvisning är betydligt mindre än det faktiskt är, dvs. lagtexten blir bokstavligt talat vilseledande. Enligt Lagrådets mening bör man därför gå motsatt väg och generellt ändra allmän ordning och säkerhet till allmän ordning eller säkerhet. Det gäller särskilt som uttrycket ”allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa” förekommer i lagen. Låter sig en sådan förändring inte göras inom ramen för detta lagstiftningsärende är det enligt Lagrådets mening angeläget att ändringen genomförs i något annat sammanhang.

8 a kap. 2 §

Se Lagrådets synpunkter i förhållande till 7 kap. 4 §.

8 a kap. 4 §

För att villkoren för utvisning tydligare ska framgå kan paragrafens första stycke med fördel delas upp i punkter. Vidare framstår det som naturligt om den regel som det hänvisas till i andra stycket tas upp i just denna paragraf. Paragrafen skulle med dessa utgångspunkter kunna ges följande lydelse.

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

1. utlänningen har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning eller säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i Sverige, eller
2. utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon, om utvisning inte beslutades, skulle fortsätta med sådan verksamhet här.

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

Den ändrade skrivningen får följdverkan för 21 kap. 9 § och 22 kap. 5 §.

8 a kap. 5 §

Andra meningen har fått en inte avsedd utformning. Utlänningen ska kunna utvisas också under de förutsättningar som anges, dvs. vid återfall. Samma gäller beskrivningen i författningskommentaren.

Lagtekniskt skulle paragrafen bli mer överblickbar om den delades upp i punkter. Lagrådet föreslår att den ges följande lydelse.

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 utvisas enligt 1 § endast om

1. utlänningen har gjort sig skyldig till brottslighet som har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst två år eller som annars är av sådan karaktär att han eller hon inte bör få stanna kvar i Sverige, eller
2. utlänningen har återfallit i brott på ett sådant sätt att han eller hon inte bör få stanna kvar.

8 a kap. 6 §

Lagtexten har fått – och har redan i dag – en delvis mindre lyckad utformning. Det är ju knappast korrekt att skriva ”vid utvisning” på det sätt som görs eftersom paragrafen behandlar frågan ”om” utvisning ska beslutas. Lagrådet föreslår följande formulering.

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

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

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

8 a kap. 7 §

I första styckets andra mening anges att ekonomiska syften inte får beaktas. Detta följer redan av den första meningen som anger att utvisning av utlänningen får ske ”endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet”. Om man alls ska ha en sådan reglering är det önskvärt att man på något sätt markerar relationen mellan de olika meningarna. En möjlighet är att utforma andra meningen på följande sätt:

I detta ligger att det inte får vara ekonomiska syften som ligger till grund för beslutet.

Se även Lagrådets synpunkt avseende ”bör” och ”ska” vid 7 kap. 4 §.

8 a kap. 9 §

Lagtexten har förts över oförändrad till det nya 8 a kap. Vad bestämmelsen numera närmare innebär sedan det den 1 juli 2016 har genomförts omfattande förändringar av reglerna i 34 kap. brottsbalken (se prop. 2015/16:151) är emellertid oklart. Det bör anges vilka situationer som regleringen tar sikte på.

Dessutom är det inte korrekt att säga att utlänningen har ”dömts till” utvisning.

Lagrådet noterar att bestämmelsens utformning i kombination med skrivningarna i författningskommentaren innebär att små skillnader i straffvärdet kommer att påverka återreseförbudets längd på ett mycket påtagligt sätt. Som Lagrådet uppfattar det är emellertid en sådan kantighet eftersträvad.

Också med denna utgångspunkt skulle paragrafen med fördel kunna utformas enligt följande, så att paragrafens båda stycken inte motsäger varandra.

Återreseförbudets längd ska bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. Om detta motsvarar fängelse i mindre än ett år ska återreseförbudet normalt gälla i fem år. Motsvarar det fängelse i ett år eller mer men inte två år ska återreseförbudet normalt gälla i 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 rätten beakta brottslighetens karaktär och risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet. Rätten får också ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till honom eller henne.

21 kap. 9 § och 22 kap. 5 §

Paragraferna bör med hänsyn till Lagrådets förslag till utformning av 8 a kap. 4 § skrivas som upplysningsbestämmelser.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 april 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Hallengren, Shekarabi, Ygeman, Ekström, Strandhäll, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Hallberg, Nordmark, Säterberg, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Farmanbar, Danielsson, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Ygeman

Regeringen beslutar proposition Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk