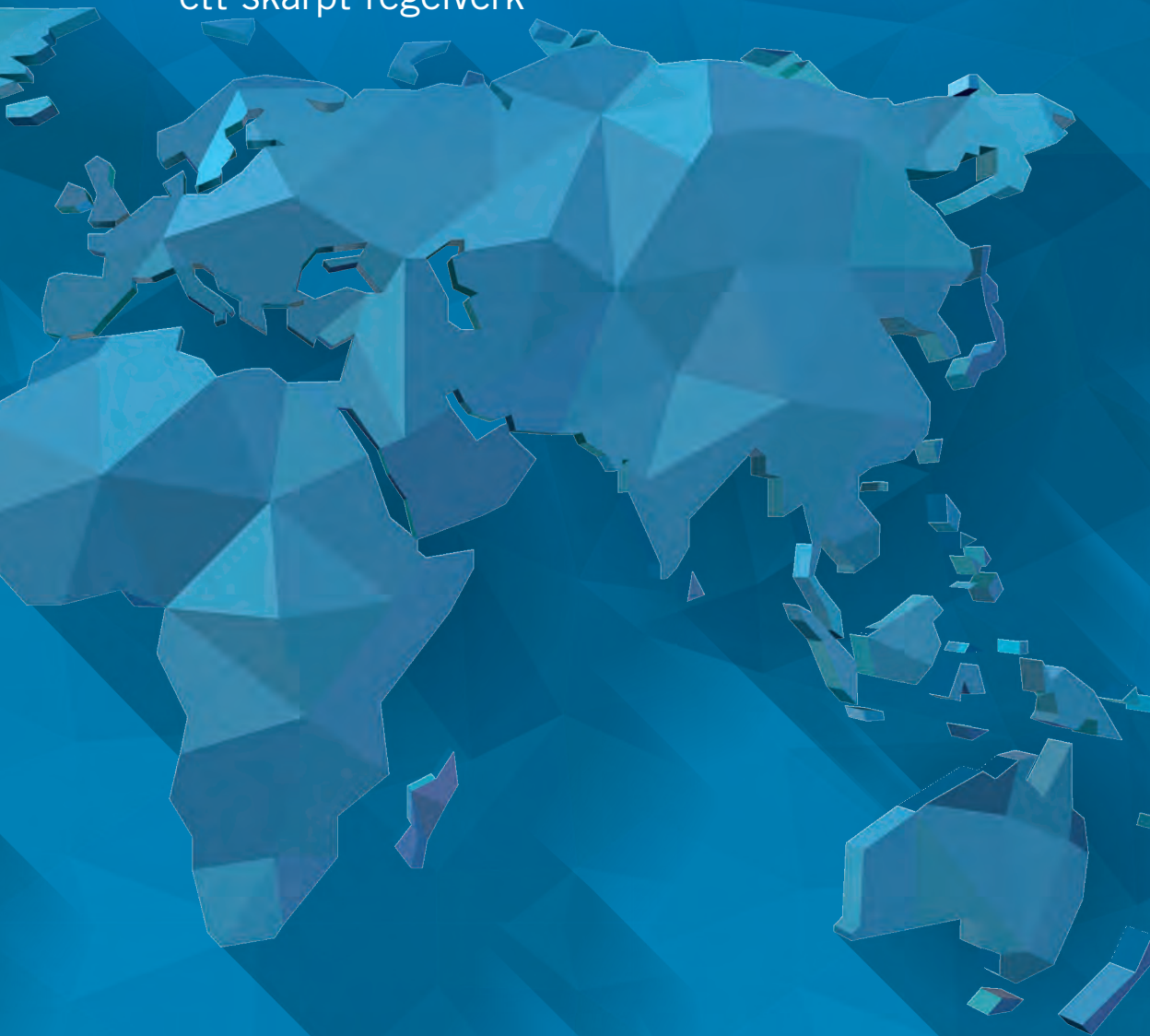


# Utvisning på grund av brott

– ett skärpt regelverk



BETÄNKANDE AV  
UTREDNINGEN OM  
UTVISNING PÅ GRUND AV BROTT  
STOCKHOLM 2021



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2021:61

# Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk

*Betänkande av  
Utredningen om utvisning på grund av brott*

*Stockholm 2021*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2021:61**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0170-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-0171-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 30 april 2020 att tillkalla en särskild utredare med det huvudsakliga uppdraget att se över reglerna 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 på denna grund.

Chefsrådmannen Niklas Wågnert förordnades att från och med den 1 maj 2020 vara särskild utredare. Som experter i utredningen förordnades den 29 maj 2020 departementssekreteraren Mikaela Eriksson, kansliråden Cecilia Eneman och Ola Florin, rättssakkunniga Therese Odén, hovrättsrådet Christer Lundh, överåklagaren Mikael Björk, advokaten Johan Eriksson och kriminalinspektören Karin Svedlund. Från och med den 5 februari 2021 entledigades Ola Florin från uppdraget. Från och med samma dag förordnades ämnesrådet Anna Ekstedt (senare ambassadör mot människohandel) som expert. Som sekreterare anställdes från och med den 1 maj 2020 hovrättsassessorn Kristina Lagercrantz.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om utvisning på grund av brott. Vi överlämnar härmed betänkandet *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk* (SOU 2021:61). Experterna har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm den 30 juni 2021

Niklas Wågnert

/Kristina Lagercrantz



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>17</b>
<b>Summary</b> .....	<b>29</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>41</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700) .....	41
1.2 Förslag till lagen om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll .....	43
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister.....	45
1.4 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	46
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.....	62
1.6 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	64
<b>2 Vårt uppdrag och arbete</b> .....	<b>67</b>
2.1 Vårt uppdrag.....	67
2.2 Vårt arbete .....	69
2.3 Betänkandets disposition.....	70
<b>3 Förutsättningarna för utvisning på grund av brott</b> .....	<b>73</b>
3.1 Utvisningsinstitutet .....	73
3.2 En historisk tillbakablick.....	74

3.2.1	Sent 1800-tal till tidigt 1900-tal.....	74
3.2.2	1927, 1937 och 1945 års utlänningslagar.....	75
3.2.3	1954 års utlänningslag.....	76
3.2.4	1980 års utlänningslag.....	77
3.2.5	1989 års utlänningslag.....	78
3.2.6	2005 års utlänningslag.....	79
3.3	Internationella åtaganden.....	80
3.3.1	Inledning.....	80
3.3.2	Genèvekonventionen.....	80
3.3.3	Tortyrkonventionen.....	82
3.3.4	Barnkonventionen.....	83
3.3.5	Europakonventionen.....	86
3.3.6	EU:s rättighetsstadga.....	92
3.3.7	Rörlighetsdirektivet.....	94
3.3.8	Direktivet om varaktigt bosatta.....	98
3.3.9	Återvändandedirektivet.....	100
3.3.10	Skyddsgrundsdirektivet.....	101
3.3.11	Schengensamarbetet och SIS-regelverket.....	104
3.4	Dagens reglering.....	107
3.4.1	Förutsättningarna för utvisning på grund av brott – en överblick.....	107
3.4.2	De grundläggande kraven på brottets svårhetsgrad.....	109
3.4.3	Utvisning på grund av återfallsrisk.....	110
3.4.4	Utvisning på grund av brottets allvar.....	112
3.4.5	Anknytning till det svenska samhället.....	113
3.4.6	Utlänningar som vistats länge i Sverige.....	116
3.4.7	Utlänningar som kom till Sverige som barn.....	119
3.4.8	Flyktingar och andra skyddsbehövande.....	120
3.4.9	EES-medborgare och vissa andra utlänningar.....	122
3.4.10	Medborgare i andra nordiska länder.....	128
3.4.11	Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare.....	128
3.4.12	Utlänningar som vid brottet led av en allvarlig psykisk störning.....	130
3.4.13	Beaktande av verkställighetshinder.....	130
3.4.14	Återreseförbud.....	133
3.4.15	Beslut om utvisning vid ändring av påföljd enligt 34 kap. brottsbalken.....	134

3.4.16	Domstolens behandling av utvisningsfrågan .....	135
<b>4</b>	<b>Internationell utblick .....</b>	<b>139</b>
4.1	Inledning.....	139
4.2	Norsk rätt.....	140
4.2.1	Beslutande myndighet.....	140
4.2.2	De grundläggande förutsättningarna för utvisning.....	140
4.2.3	Anknytning och vistelsetid .....	141
4.2.4	EES-medborgare och deras familjemedlemmar...	142
4.2.5	Återreseförbud .....	143
4.2.6	Särreglering av hatbrott och hedersrelaterad brottslighet.....	145
4.2.7	Beaktande av utvisningen vid påföljdsbestämningen.....	145
4.3	Finsk rätt .....	145
4.3.1	Beslutande myndighet.....	145
4.3.2	De grundläggande förutsättningarna för utvisning.....	145
4.3.3	Anknytning och vistelsetid .....	146
4.3.4	EES-medborgare och deras familjemedlemmar...	148
4.3.5	Återreseförbud .....	149
4.3.6	Särreglering av hatbrott och hedersrelaterad brottslighet.....	150
4.3.7	Beaktande av utvisningen vid påföljdsbestämningen.....	150
4.4	Dansk rätt.....	150
4.4.1	Beslutande myndighet.....	150
4.4.2	De grundläggande förutsättningarna för utvisning.....	151
4.4.3	Anknytning och vistelsetid .....	152
4.4.4	EES-medborgare och deras familjemedlemmar...	154
4.4.5	Återreseförbud .....	155
4.4.6	Särreglering av hatbrott och hedersrelaterad brottslighet.....	156
4.4.7	Beaktande av utvisningen vid påföljdsbestämningen.....	156



4.5	Tysk rätt.....	156
4.5.1	Beslutande myndighet .....	156
4.5.2	De grundläggande förutsättningarna för utvisning .....	157
4.5.3	Anknytning och vistelsetid.....	158
4.5.4	EES-medborgare och deras familjemedlemmar ..	160
4.5.5	Återreseförbud .....	160
4.5.6	Särreglering av hatbrott och hedersrelaterad brottslighet .....	160
4.5.7	Beaktande av utvisningen vid påföljdsbestämningen .....	161
4.6	Nederländsk rätt.....	161
4.6.1	Beslutande myndighet .....	161
4.6.2	De grundläggande förutsättningarna för utvisning .....	161
4.6.3	Anknytning och vistelsetid.....	163
4.6.4	EES-medborgare och deras familjemedlemmar ..	163
4.6.5	Återreseförbud .....	163
4.6.6	Särreglering av hatbrott och hedersrelaterad brottslighet .....	164
4.6.7	Beaktande av utvisningen vid påföljdsbestämningen .....	164
<b>5</b>	<b>Skärpta regler om utvisning på grund av brott .....</b>	<b>165</b>
5.1	Behovet av en översyn och utgångspunkter för våra överväganden .....	165
5.1.1	Behovet av en översyn .....	165
5.1.2	Utvisning på grund av brott – utvecklingen under 2000-talet .....	167
5.1.3	Närmare om vårt uppdrag .....	182
5.1.4	Utgångspunkter för våra överväganden.....	183
5.2	Bestämmelserna struktureras om och blir mer överskådliga .....	185
5.3	De grundläggande förutsättningarna för utvisning .....	188
5.3.1	Vissa huvuddrag i den nuvarande regleringen behålls .....	188

5.3.2	Återfallsrisken bör bedömas på samma sätt som i dag .....	192
5.3.3	Straffvärdegränsen bör sänkas till sex månader ...	193
5.4	Anknytning och vistelsetid .....	201
5.4.1	Domstolen ska särskilt beakta utlänningens etablering i det svenska samhället .....	201
5.4.2	Kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som vistats länge i Sverige tas bort.....	210
5.5	Beaktande av verkställighetshinder .....	217
5.6	Utvisning av vissa personkategorier .....	220
5.6.1	Flyktingar.....	220
5.6.2	Utlänningar som kom till Sverige som barn .....	221
5.6.3	EES-medborgare och vissa andra utlänningar .....	229
5.6.4	Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare .....	238
5.7	Återreseförbud.....	244
5.7.1	Återreseförbuden bör bli längre .....	244
5.7.2	Ett återreseförbud ska räknas från dagen för utresa .....	249
5.8	Utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott .....	253
5.8.1	Inledning .....	253
5.8.2	Vad är hedersrelaterad brottslighet? .....	254
5.8.3	Vad är hatbrott? .....	256
5.8.4	Skärpta regler för utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott .....	257
5.8.5	Bör utvisningsfrågan alltid prövas vid hedersrelaterade brott och hatbrott?.....	262
5.8.6	En regel som innebär att utvisningsfrågan alltid prövas vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott .....	269
<b>6</b>	<b>Utvisningsmen .....</b>	<b>279</b>
6.1	Inledning.....	279
6.2	Bestämmelsen om utvisningsmen .....	280
6.3	Regeln i 38 kap. 2 a § brottsbalken.....	282

6.4	Tidigare överväganden.....	284
6.5	Vår kartläggning .....	286
6.5.1	Kartläggningens genomförande .....	286
6.5.2	Kartläggningens resultat .....	287
6.6	Våra överväganden och förslag .....	288
6.6.1	Inledning.....	288
6.6.2	Det bör inte införas en möjlighet till ny påföljdsbestämning.....	289
6.6.3	Bestämmelsen om utvisningsmen bör tas bort ...	292
<b>7</b>	<b>Effektivare verkställighet av utvisning på grund av brott.....</b>	<b>297</b>
7.1	Inledning .....	297
7.2	Verkställighetsförfarandet i korthet.....	298
7.3	Regelverket .....	299
7.3.1	När får beslutet verkställas? .....	299
7.3.2	Till vilket land ska utlänningen sändas?.....	300
7.3.3	Myndigheternas underrättelseskyldighet .....	300
7.3.4	Verkställighetsanvisningar.....	302
7.3.5	Tvångsmedel.....	302
7.3.6	Åtgärder vid hinder mot verkställighet .....	309
7.3.7	Upphävande av beslut om utvisning på grund av brott och uppehållstillstånd .....	313
7.3.8	Ny verkställighet och preskription .....	317
7.4	Intervjuer med berörda myndigheter .....	318
7.4.1	Inledning.....	318
7.4.2	Polismyndigheten .....	319
7.4.3	Kriminalvården.....	328
7.4.4	Migrationsverket .....	332
7.5	Vidtagna och pågående åtgärder för att effektivisera verkställigheten av avlägsnandebeslut .....	335
7.5.1	Inledning.....	335
7.5.2	Internationella avtal och överenskommelser.....	335
7.5.3	Internationella samverkansforum .....	336
7.5.4	Lagstiftning .....	337

7.5.5	Nationella granskningar och uppdrag .....	340
7.5.6	Övriga åtgärder .....	342
7.6	Överväganden och förslag till ytterligare åtgärder .....	343
7.6.1	Utgångspunkter för våra överväganden .....	343
7.6.2	Ursprungslandets krav på frivillighet och samarbetsvilja i övrigt .....	343
7.6.3	Utlänningens samarbetsvilja och inställning till hemresa .....	345
7.6.4	Samordning och informationsöverföring inom och mellan myndigheter .....	348
<b>8</b>	<b>Att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott .....</b>	<b>357</b>
8.1	Inledning.....	357
8.2	Att neka uppehållstillstånd på grund av brott.....	359
8.2.1	Närmare om vår översyn.....	359
8.2.2	Tidigare regler om nekande av uppehållstillstånd på grund av utlänningens vandel.....	360
8.2.3	Den nuvarande regeln om nekande av uppehållstillstånd på grund av brott .....	361
8.2.4	Regeln om att tidsbegränsa ett uppehållstillstånd med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt.....	363
8.3	Att återkalla uppehållstillstånd på grund av brott .....	365
8.3.1	Närmare om vår översyn.....	365
8.3.2	Tidigare bestämmelser om återkallande av uppehållstillstånd på grund av utlänningens vandel.....	366
8.3.3	Återkallelse på grund av oriktiga uppgifter .....	367
8.3.4	Återkallelse när det kan antas att utlänningen kommer att bedriva farlig verksamhet.....	368
8.3.5	Avvägningen mot utlänningens anknytning till Sverige och andra skäl som talar mot att uppehållstillståndet återkallas .....	370
8.3.6	Återkallelse på grund av SIS-registrering.....	373

8.3.7	Återkallelse på grund av beslut om avvísning eller utvisning i vissa andra länder .....	377
8.4	Våra överväganden och förslag .....	379
8.4.1	Utgångspunkter för våra överväganden.....	379
8.4.2	Uppehållstillstånd bör kunna nekas om sökanden har gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet.....	380
8.4.3	Det bör inte införas någon allmän regel om återkallande av uppehållstillstånd på grund av brott som har begåtts i Sverige.....	384
8.4.4	Möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av brott som begåtts utomlands behöver inte utökas .....	386
8.4.5	Vid bedömningen av utlänningens anknytning till Sverige ska hans eller hennes etablering i det svenska samhället särskilt beaktas .....	388
<b>9</b>	<b>Betänketid för offer för människohandel .....</b>	<b>395</b>
9.1	Inledning .....	395
9.2	Internationella åtaganden.....	397
9.2.1	Direktivet om offer för människohandel .....	397
9.2.2	Konventionen om bekämpande av människohandel .....	399
9.2.3	Människohandelsdirektivet .....	400
9.3	Regleringen i utlänningslagen.....	403
9.3.1	Reglernas tillkomst och tillämpningsområde.....	403
9.3.2	Uppehållstillstånd för medverkan i brottsutredning .....	404
9.3.3	Uppehållstillstånd för betänketid .....	406
9.3.4	Förlängt uppehållstillstånd .....	407
9.3.5	Närmare om vem som får ansöka .....	408
9.3.6	Återkallelse och överklagande.....	409
9.4	GRETA:s rekommendationer .....	409
9.5	Sveriges arbete mot människohandel och stödet till brottsoffren .....	411
9.5.1	Jämställhetsmyndigheten .....	411

9.5.2	Socialstyrelsen.....	412
9.5.3	Socialtjänsten .....	412
9.5.4	Närmare om regionkoordinatorerna.....	413
9.5.5	Polismyndigheten.....	414
9.5.6	Åklagarmyndigheten .....	415
9.5.7	Migrationsverket .....	415
9.5.8	Arbetsmiljöverket.....	415
9.5.9	Frivilligorganisationer .....	416
9.6	Våra överväganden och förslag.....	416
<b>10</b>	<b>Skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet .....</b>	<b>429</b>
10.1	Inledning.....	429
10.2	Fortsatt uppehållstillstånd vid brustna anknytningar.....	430
10.2.1	Upphållstillstånd vid familjeanknytning i vissa fall .....	430
10.2.2	Fortsatt uppehållstillstånd vid våld och andra allvarliga kränkningar .....	432
10.2.3	Fortsatt uppehållstillstånd vid andra starka skäl.....	434
10.2.4	GREVIO:s uttalanden.....	435
10.3	Återkallelse av uppehållstillstånd vid brustna anknytningar .....	436
10.4	Våra överväganden och förslag.....	438
10.4.1	Närmare om vårt uppdrag.....	438
10.4.2	Undantagsreglerna vid brustna anknytningar ger ett tillräckligt skydd mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet.....	439
10.4.3	Det bör införas en regel till skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd när förhållandet har upphört på grund av allvarliga kränkningar .....	450
<b>11</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>455</b>
11.1	Ikraftträdande .....	455

11.2	Övergångsbestämmelser .....	455
<b>12</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>459</b>
12.1	Inledning .....	459
12.2	Ekonomiska konsekvenser.....	459
12.2.1	Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott .....	459
12.2.2	Förslaget att ta bort bestämmelsen om utvisningsmen .....	468
12.2.3	Förslaget avseende betänketid för offer för människohandel och människoexploatering .....	470
12.2.4	Övriga förslag.....	473
12.3	Andra konsekvenser .....	475
12.3.1	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	475
12.3.2	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen.....	476
12.3.3	Konsekvenser för jämställdheten .....	477
12.3.4	Konsekvenser för barn.....	478
12.3.5	Övriga konsekvenser som anges i kommittéförordningen och direktiven .....	481
<b>13</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>483</b>
13.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700) .....	483
13.2	Förslaget till lagen om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.....	485
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister .....	487
13.4	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	488
<b>14</b>	<b>Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena .....</b>	<b>519</b>
14.1	Inledning .....	519

14.2	Förslag till 8 a kap. 7 a § utlänningslagen (2005:716) .....	519
14.3	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....	520
14.4	Konsekvenser .....	521
14.5	Författningskommentar .....	522

## **Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:44 .....	525
Bilaga 2	Statistik över utvisning på grund av brott 2015–2019 .....	545





# Sammanfattning

## 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.

#### De grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott

*Vissa huvuddrag i regleringen behålls*

Ett beslut om utvisning på grund av brott bör även fortsättningsvis förutsätta att utlännen 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 utlännen 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 utsluter 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.

*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 äktenskaps tvång, 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, utlänningsens 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 utlänningsen samarbetar 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 utvisningsdömde 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 förhåla 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 utlänning begått i Sverige*

Ett beslut om utvisning på grund av brott innebär att de eventuella uppehålls- och arbetstillstånd som tidigare beviljats utlänningen 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 utlänningen 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.

*En regel till skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd vid brutna anknytningar införs*

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.



# Summary

## Our remit

Our remit has had three main parts. The first part has been to make a *review of the regulatory system concerning expulsion on account of criminal offences*. The purpose has been to draft a tighter regime making it possible to expel aliens who commit criminal offences in more cases than at present. There has been a particular focus on the question of expulsion on account of honour-based offences and hate crime. This part has also included considering whether the provision on re-entry bans should be amended and whether a possibility of setting a new sanction should be introduced when the sanction has been made less severe on account of the expulsion order, which it has then not been possible to enforce. Finally, this part of our remit has included considering whether measures can be taken to increase the effectiveness of the enforcement of expulsion orders made on account of criminal offences.

One guiding principle for this work has been that the question of expulsion should be assessed in a nuanced way and that there should be proportionality between the seriousness of the offence and the legal consequences for the individual. Another fundamental principle has been that international law has to be taken into account and respected. We have also sought to ensure that the outcome of the regime will approach that in the other Nordic countries.

The second part has been to *strengthen protection from expulsion for victims of criminal offences*. More specifically, this part of our remit has been about considering, first, how protection from expulsion can be strengthened for a person who has been a victim of honour-based crime and, second, whether additional public authority actors should be able to apply for residence permits for recovery and reflection period for victims of trafficking in human beings.

The third and final part of our remit has been to *review the rules on refusing and revoking residence permits on account of criminal offences*.

The following is a summary of our deliberations and proposals in the various parts of our remit.

## **Our deliberations and proposals**

### **Remit to tighten up the rules on expulsion on account of criminal offences**

#### **Structure of the rules**

The rules on expulsion on account of criminal offences are mainly set out in in Chapter 8 a of the Aliens Act. The Chapter is restructured and given more headings to make it easier to navigate. As a result of the large number of amendments made, we propose that the present Chapter 8 a be repealed and replaced with a new Chapter.

### **The fundamental requirements for expulsion on account of criminal offences**

#### *Some main features of the regime are retained*

It should continue to be the case that an expulsion order on account of a criminal offence may only be made if the alien is being sentenced to a more severe sanction than a fine. Moreover, as at present, a risk of continued criminal activity in this country or an offence of a certain degree of severity should also be required.

#### *Expulsion to be possible in the same way as at present if there is a risk of continued criminal activity*

At present, an alien may be expelled on the ground that the nature of the act and the other circumstances mean that the alien can be presumed to continue to commit criminal activity in this country. In our assessment, this regime provides good possibilities of making a rounded assessment of the risk of continued criminal activity, at the

same time as its application will be predictable. Therefore no amendment is proposed on this point.

### *The penalty value limit is reduced to imprisonment for six months*

When no risk of continued criminal activity can be identified, the offence must be more serious for expulsion to be possible. Under present regulations, the offence must normally have a penalty value of imprisonment for at least one year. This ‘penalty value limit’ sometimes rules expulsion out even though the measure appears to be justified. We therefore propose lowering this limit so that expulsion can already be considered when the penalty value is imprisonment for six months.

### *The nature of the offence can also form the basis for expulsion*

We propose that it should be possible for offences of a certain nature to lead to expulsion even at penalty values lower than imprisonment for six months. This should mainly be possible when the offence has involved an attack on a person’s life, health, liberty or peace or when the offence was otherwise a substantial violation of integrity. In particular, there may be reasons to go below the penalty value limit when the offence was committed in a close relationship or aimed at a defenceless person or when there was an honour motive. There may also be reasons, if there was a hate-crime motive, to consider expulsion at penalty values that do not reach the penalty value limit. The same applies when the offence was aimed at the legal system or some other public interest particularly worthy of protection.

## **Ties and period of stay**

### *The court should give particular consideration to the alien’s establishment in Swedish society*

The reasons for expulsion should, as up to now, be weighed against the alien’s ties to Sweden. However, we propose tightening the regulations by providing that, when assessing the alien’s ties to Sweden, the court should give particular consideration to the extent to which



the alien has become established in Swedish society. Here establishment means not only the alien's participation in working life, but also adaptation to conditions in Sweden and rooting in society in general. The extent to which the alien has become established in Swedish society must be determined on the basis of an overall assessment of all the relevant circumstances. In addition to their employment, their housing situation, knowledge of the Swedish language, period of stay in Sweden and right of stay in this country may be of importance. Certain types of offences may also indicate a lack of adaptation to Swedish standards and conditions, not least honour-based crime. In addition, remaining ties to their country of origin, may indicate weak establishment in Sweden.

In the same way as before, the court should also give particular consideration to whether the alien has children in Sweden and to their other family circumstances.

*The requirement of exceptional reasons for expulsion when the alien has stayed in Sweden for a long time is removed*

Under current regulations, an alien who had been staying in Sweden with a permanent residence permit for at least four years when the prosecution was brought or who had been resident here, at that time, for at least five years may only be expelled if there are exceptional reasons. We propose removing this requirement. Instead, consideration should be given to the alien's period of stay in Sweden as part of the assessment of their establishment in Swedish society.

### **Expulsion of certain categories of persons**

*The prohibition on expelling a person who came to Sweden as a child is be replaced with a qualified requirement for expulsion*

At present expulsion is prohibited when the alien came to Sweden before attaining 15 years and had been staying here for at least five years when the prosecution was brought. We propose that the prohibition be removed and replaced by a qualified requirement for expulsion of persons belonging to this group. In these cases the requirement should be that the alien has committed criminal activity

that is particularly serious. As a guideline, the requirement should be considered fulfilled when the offence has a penalty value of imprisonment for at least two years. It should also be considered fulfilled in the event of particularly grave re-offending.

*The possibilities of expelling a person covered by the EEA regulatory system cannot be expanded, but some rules are redesigned or removed*

The rules on expulsion of EEA citizens and their family members in view of public policy and public security, including those that apply to expulsion on account of a criminal offence, have their basis in the Free Movement Directive. It is therefore not possible to tighten up these rules.

As a result of the removal of the requirement of exceptional reasons for the expulsion of a person who has been staying in Sweden for a long time (cf. above), the rules modelled on that requirement should be amended or removed. This affects both the rule that applies to expulsion of an EEA citizen or a family member of an EEA citizen who has a permanent right of residence and the rule that applies to expulsion of a citizen of another Nordic country who has been staying in Sweden for at least two years. As regards the first group, we propose formulating the conditions for expulsion in a way that is closer to the requirements of the Free Movement Directive. We therefore propose that, in these cases, expulsion should only be permitted when specially called for on grounds of public policy or public security. As regards the latter group, we propose removing the requirement for exceptional reasons, which is not a result of European Union law in this instance.

*Special conditions for expelling a person who has long-term resident status*

The Long-term Residents Directive contains special rules about protection against expulsion for a third-country national who has been granted long-term resident status in a Member State. Today a person who has been granted that status in Sweden is normally covered by the requirement of extraordinary reasons for expulsion of an alien who has been staying in the country for a long time. That

requirement has been considered to fulfil the conditions that apply under the Directive to be able to expel a long-term resident. If the requirement of extraordinary reasons is removed, the conditions under the Directive should instead be incorporated in the text of the Act.

Against this background, we propose that a holder of long-term resident status in Sweden may only be expelled on account of criminal activity if they constitute an actual and sufficiently serious threat to public policy or public security. Economic purposes must not form the basis for the decision. We also propose that a court that is considering whether an alien with long-term resident status should be expelled, should take account of the length of the alien's stay in the Sweden, their age, the consequences for the alien and their family members and any links with Sweden or the absence of links with their country of origin.

## Re-entry ban

### *Re-entry bans will be longer*

We propose tightening these regulations so that re-entry bans will generally be longer when the criminal activity is serious. When assessing the length of a re-entry ban, the court should give particular consideration to the penalty value and nature of the offence, the risk that the alien will continue to commit criminal activity in this country and the alien's ties to Sweden.

### *Re-entry bans only start to run on the day of departure*

It follows from the present regulations and case law that a re-entry ban on expulsion on account of criminal offences is counted from the date of the lower court's judgment. So the period of the re-entry ban runs both under any continuation of the legal proceedings and during the enforcement procedure. Ultimately, this may lead to the ban expiring – and the expulsion order being time-barred – before the expulsion has been enforced. For that reason, and because the system described is not in line with the requirements of EU law in this regard, the regulations should be amended so that the period of

the ban starts to run on the day of departure instead. We therefore propose that a re-entry ban on expulsion on account of criminal offences should start to run on the day the alien leaves the territory of the Schengen States or, if the expulsion order is enforced by the alien being sent to a country in this area, the date on which the alien leaves Sweden. In this context, certain countries should be equated with the Schengen States.

### **Expulsion on account of honour-based crime and hate crime**

#### *Increased possibilities of expelling an alien who has committed honour-based crime or hate crime*

The amendments we propose to the regulatory system mean that the examination of the question of expulsion will consider whether the offence had an honour or hate-crime motive as a circumstance leading to a more severe assessment. Our proposed amendments will also lead, in other ways, to increased possibilities of expelling an alien who has committed honour-based crime or hate crime. So it will be possible for this type of criminal activity to lead to expulsion in more cases than at present. The existence of an honour or hate-crime motive can also affect the length of the re-entry ban.

#### *A special examination rule in cases of honour-based crime and hate crime?*

According to our terms of reference we are to propose a regime that mean that the question of expulsion is always considered in cases of honour-based offences and hate crime. However, there are a number of practical and principled objections to an examination rule of that kind. The need for such a rule can also be questioned. For these reasons we consider that a rule to the effect that the question of expulsion is always considered in cases of honour-based offences and hate crime should not be introduced.

Despite the position taken on the substantive issue, a proposal for such an examination rule is presented in accordance with our terms of reference. The rule means that a court examining a prosecution of an alien has to examine, even absent a claim, whether the

conditions for expulsion have been fulfilled if there is reason to impose a more severe sanction than a fine and the prosecution concerns certain specified offences. These specifically concern coercion to marry, child marriage offences, deception for the purpose of marriage abroad, agitation against a population group, gross agitation against a population group, unlawful discrimination, breach of a travel ban under the Care of Young Persons Act (1990:52) and offences under the Act Prohibiting the Genital Mutilation of Women (1982:316). If the offences of organised racism, gross organised racism and support for organised racism and a separate honour offence are introduced, they should also be included. The rule should not apply in higher courts.

### **Consideration of expulsion in sentencing and in the choice of sanctions**

*The provision on detriment resulting from expulsion is removed*

We propose removing the provision in Chapter 29, Section 5, first paragraph, point 6 of the Swedish Criminal Code providing that in sentencing the court has to take account of the detriment the accused would suffer through the expulsion. This means that the expulsion will not be able to have an effect on the choice of sanctions either (cf. Chapter 30, Section 4, first paragraph of the Swedish Criminal Code). The detriment resulting from expulsion should instead be considered when the length of the re-entry ban is determined.

### **More effective enforcement**

We have identified three central factors that affect the possibilities of conducting effective enforcement work; they are the country of origin's requirement of voluntariness and its willingness to cooperate in other respects, the alien's willingness to cooperate and attitude to travelling to their country of origin and coordination and the transfer of information between and inside government agencies.

The country of origin's requirement of voluntariness and its lack of willingness to cooperate are, like the alien's willingness to cooperate and attitude to travelling to their country of origin, circum-

stances that are difficult for Swedish government agencies to influence. However, active work to exert influence may contribute to the alien cooperating so that the expulsion can be enforced. The possibilities that enforcement can take place at the point in time when then sentence has been served increase if this work is started in good time. For that reason, and on humanitarian grounds, we consider that the Swedish Prison and Probation Service should be involved in work to prepare the alien for a return. The Government should therefore commission the Swedish Prison and Probation Service to investigate the need for, and the legal and practical possibilities of providing, measures to prepare the alien subject to an expulsion order, during enforcement of their sentence, for their return and a life in their country of origin. As part of that commission, the Swedish Prison and Probation Service should consult with the Swedish Police Authority.

The alien's willingness to cooperate can also be influenced by the presence or absence of incentives of various kinds. Our proposal that re-entry bans should start to run on the day of departure (cf. above) reduces the incentive to delay the enforcement procedure.

Questions of coordination and the transfer of information are currently being dealt with in the context of ongoing development and collaboration work between and inside the relevant agencies. Therefore no proposals are presented in this regard.

## **Remit to review the rules on refusing and revoking residence permits on account of criminal offences**

### **Refusing residence permits on account of criminal offences**

*The general provision on refusal of residence permits on account of criminal offences is tightened up*

To ensure that the general provision on the denial of residence permits on account of criminal offences is not applied in too restrained a manner in relation to the permit grounds it currently covers, we consider that it should be tightened up. We therefore propose that the provision be designed in such a way that in processing an application for a residence permit – with the exceptions that will continue to apply to refugees and others – particular consideration should be

given to whether the applicant has committed an offence or an offence in combination with other misconduct.

### **Withdrawing residence permits on account of criminal offences**

*A general rule should not be introduced on withdrawal of residence permits on account of criminal offences committed by an alien in Sweden*

An expulsion order on account of criminal offences means that any residence and work permit previously granted to the alien lapses. The question of whether an alien's criminal activity should lead to the alien losing the right to stay in Sweden is thus handled within the framework of the proceedings in the criminal matter. We therefore consider that no general rule should be introduced that makes it possible to withdraw a residence permit because an alien has committed criminal offences in this country.

*A general rule should not be introduced on withdrawal of residence permits on account of criminal offences committed by an alien abroad*

In our assessment, current regulations provide sufficient possibilities of withdrawing a residence permit on account of criminal offences an alien has committed abroad. Therefore an increased possibility of withdrawing a residence permit on this ground should not be introduced.

*The court should give particular consideration to the alien's establishment in Swedish society*

When assessing whether a residence permit should be withdrawn, particular consideration should, as up to now, be given to the alien's ties to Sweden and to whether other circumstances indicate that the permit should not be withdrawn. We propose making this regime stricter by providing that, when assessing the alien's ties to Sweden, particular consideration should be given to the extent to which the alien has become established in Swedish society. The amendment

corresponds to what is proposed regarding expulsion on account of criminal offences.

**Remit to strengthen protection from expulsion for victims of criminal offences**

**Recovery and reflection period for victims of trafficking in human beings and human exploitation**

*The social welfare committee should be given standing to apply for a recovery and reflection period*

A temporary residence permit for 30 days can be granted to a foreign crime victim or witness who wants to have a recovery and reflection period to recover and to be able to consider whether they want to cooperate with law enforcement authorities. At present only the leader of the preliminary investigation may apply for a recovery and reflection period. We propose that the social welfare committee should also be able to apply for a residence permit for a recovery and reflection period in cases where there is reason to presume that the alien has been subjected to trafficking in human beings or human exploitation. The amendment is proposed so that the right to a recovery and reflection period will not be illusory when these crime victims are identified outside legal proceedings.

**Protection from expulsion for a person who has been a victim of honour-based crime**

*The protection rules in the event of broken ties provide sufficient protection against refusal of a continued residence permit*

One main rule under the Aliens Act is that an alien who has been granted a temporary residence permit on account of family ties may only be granted a new temporary residence permit or a permanent residence permit on these grounds if the relationship continues. However, if the relationship has ended, a residence permit may still be given under Chapter 5, Section 16, third paragraph, point 2 of the Aliens Act if the relationship has ended primarily because the alien or the alien's child has been subjected to violence or some other



serious violation of their liberty or peace in the relationship. If the conditions for a residence permit under this provision have not been fulfilled, a residence permit can still be granted under Chapter 5, Section 16, third paragraph, point 3 of the Aliens Act if there are other strong grounds for doing so. Our assessment is that these rules provide sufficient protection against expulsion for a person who has been a victim of honour-based crime. Therefore we do not propose any amendment of these provisions.

*A rule to provide protection against the withdrawal of residence permits in cases of broken ties is introduced*

The ending of a permit-grounding relationship does not only mean that a continued residence permit may be refused. It may also have the consequence that a permit already granted is withdrawn. There is no statutory protective rule for cases where the relationship has ended on account of serious violations like the one that applies when the question is whether to grant a continued residence permit. To strengthen protection from expulsion for a person who has been a victim of honour-based crime or has otherwise been subjected to serious violations in the permit-grounding relationship, we propose that such a rule be introduced. The rule should be modelled on the protective rule in Chapter 5, Section 16, third paragraph, point 2 of the Aliens Act.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 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 §<sup>1</sup>

Vid straffmätningen ska rätten utöver brottets straffvärde i skälighetsomfattning 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,*

7. om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller

6. om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet blir eller

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2015:78.

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.

Föreligger omständighet som avses i första stycket, får rätten, om särskilda skäl påkallar det, döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet.

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.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

## 1.2 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 §<sup>2</sup>

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,

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2019:1209.

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.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

### 1.3 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 §<sup>3</sup>

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 januari 2023.

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2014:196.

ena

## 1.4 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 §<sup>4</sup>

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 §<sup>5</sup>

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,

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

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,

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2020:939.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2007:322.

3. utlännningen 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 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 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 utlännningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken får en ansökan om uppehållstill-*



*stånd enligt andra stycket även göras av socialnämnden.*

### 17 §<sup>6</sup>

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.

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.

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.

## 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

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

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2014:198.

utlänningen har till det *svenska samhället* och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas.

Vid en sådan bedömning *skall* särskilt beaktas

1. *utlännings 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 utlännings uppehållstillstånd återkallas,

3. *utlännings övriga familjeförhållanden, och*

4. *hur länge utlänningen har vistats i Sverige.*

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 utlännings uppehållstillstånd återkallas, *samt utlännings 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 utlännings barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.*

#### 7 b §<sup>7</sup>

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.*

*Om uppehållstillståndet har beviljats efter ansökan av förundersökningsledaren får tillståndet inte återkallas innan för-*

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2007:322.

undersökningsledaren 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 §<sup>8</sup>

#### Utvisning 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 *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.

#### 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 *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 §<sup>9</sup>

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*.

<sup>8</sup> Senaste lydelse: 2014:198.

<sup>9</sup> 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.

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 utlänningens övriga familjeförhållanden.*

*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 han eller hon har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna här. 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 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. brottbalken***

#### ***9 §***

*När en domstol enligt 34 kap. brottbalken 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 att göra sig skyldig till*



*fortsatt brottslighet här i landet,  
och*

*3. utlänningens anknytning till  
Sverige enligt 2 §.*

*I beslutet ska utlänningen upp-  
lysas om den påföljd som över-  
trädelse av förbudet kan medföra  
enligt 20 kap.*

***När ett återreseförbud börjar  
löpa***

*11 §  
Ett återreseförbud enligt 10 §  
börjar löpa den dag utlänningen  
lämnar Schengenstaternas terri-  
torium eller, om beslutet om ut-  
visning verkställs genom att  
utlänningen sänds till ett land  
inom detta område, den dag  
utlänningen lämnar Sverige.*

*Vid tillämpningen av första  
stycket ska Bulgarien, Rumänien,  
Cypern och Kroatien likställas  
med Schengenstaterna.*

***Särskilt tillstånd till kort besök***

*12 §  
En utlänning som har meddelats  
ett återreseförbud enligt 10 § får  
ges särskilt tillstånd av Migra-  
tionsverket 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.*

*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 §<sup>10</sup>**

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.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2017:906.

7 §<sup>11</sup>

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 §<sup>12</sup>

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 §<sup>13</sup>

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
2. återvänt efter att ha fått särskilt tillstånd till ett kort besök här i landet enligt 8 kap. 25 § eller 8 a kap. 12 §, eller
3. efter återkomsten beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2014:198.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2013:646.

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2014:198.

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 §<sup>14</sup>

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

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 *eller socialnämnd* har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningen med stöd av 5 kap. 15 §.

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2007:322.

annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

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

## 2 §<sup>15</sup>

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 §<sup>16</sup>

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 §<sup>17</sup>

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.

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2014:198.

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2014:198.

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2014:198.

2. Vid tillämpningen av 8 a kap. 12 § ska med beslut som där nämns likställas motsvarande beslut enligt äldre bestämmelser.

## 1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>18</sup>

Om förutsättningarna för registrering enligt 3, 4 § eller 4 a § lagen (1998:620) om belastningsregister är uppfyllda, ska registret innehålla uppgifter om

1. namn, personnummer eller samordningsnummer och andra identitetsuppgifter,

2. domen, beslutet, strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsboten,

3. de brott som den registrerade har begått samt påföljden,

4. att ett brott har begåtts under påverkan av en sådan allvarlig psykisk störning som avses i 30 kap. 6 § brottsbalken,

5. att en viss påföljd ska avse även annat brott, att den ska undanröjas eller att den ska ersätta en annan påföljd,

6. beslut om utvisning ur Sverige enligt 8 a kap. 1 eller 5 § utlänningslagen (2005:716),

6. beslut om utvisning ur Sverige enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716),

7. förordnande om omedelbar verkställighet eller om ett sådant tillgodoräknande av frihetsberövande eller omhändertagande som avses i 33 kap. 6 och 7 §§ brottsbalken,

8. gjord personutredning,

9. dom eller beslut enligt 34 kap. 6 eller 8 § brottsbalken eller beslut enligt 19 § andra stycket bötesverkställighetslagen (1979:189),

10. lagakraftvunnet beslut varigenom fängelse på livstid omvandlats till ett tidsbestämt straff enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid,

11. att en dom eller ett beslut i den del som rör den utdömda påföljden eller avser sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2016:498.

betalningsskyldighet har vunnit laga kraft eller i något av dessa avseenden har överklagats,

12. att regeringen av nåd har efterskänt eller ändrat en påföljd som har förts in i belastningsregistret,

13. att resning har beviljats, och

14. plats för brotten samt namn på den registrerades föräldrar om uppgifterna har överförts till Sverige med stöd av rådets rambeslut 2009/315/RIF av den 26 februari 2009 om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.



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

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3, 7, 10 och 14 §§ samt 8 kap. 5 § utlänningsförordningen (2006:97) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 kap.

#### 3 §<sup>19</sup>

När Polismyndigheten har verkställt ett beslut om avvisning eller om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § utlänningslagen (2005:716), ska Migrationsverket och, om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person, Skatteverket omedelbart underrättas om det.

När Polismyndigheten har verkställt ett beslut om utvisning enligt 8 a kap. 1 eller 5 § utlänningslagen, ska myndigheten underrätta Migrationsverket och, om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person, Skatteverket.

När Polismyndigheten har verkställt ett beslut om utvisning enligt 8 a kap. utlänningslagen, ska myndigheten underrätta Migrationsverket och, om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person, Skatteverket.

#### 7 §<sup>20</sup>

Migrationsverket ska underrätta Polismyndigheten om ett särskilt tillstånd enligt 8 kap. 25 § eller 8 a kap. 9 § utlänningslagen (2005:716) meddelas.

Migrationsverket ska underrätta Polismyndigheten om ett särskilt tillstånd enligt 8 kap. 25 § eller 8 a kap. 12 § utlänningslagen (2005:716) meddelas.

#### 10 §<sup>21</sup>

Om det uppkommer en fråga om utvisning enligt 8 a kap. 1 eller 5 § utlänningslagen (2005:716) av en utlänning ska

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

<sup>19</sup> Senaste lydelse 2014:1192.

<sup>20</sup> Senaste lydelse 2014:1192.

<sup>21</sup> Senaste lydelse 2014:185.

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

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

#### 14 §<sup>22</sup>

Om ett beslut om utvisning enligt 8 a kap. 1 eller 5 § utlänningslagen (2005:716) har verkställts genom att verkställigheten av ett fängelsestraff som utlänningen har dömts till har flyttats över till Danmark, Finland, Island eller Norge, ska Kriminalvården underrätta Skatteverket, Migrationsverket och Polismyndigheten om det.

Om ett beslut om utvisning enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) har verkställts genom att verkställigheten av ett fängelsestraff som utlänningen har dömts till har flyttats över till Danmark, Finland, Island eller Norge, ska Kriminalvården underrätta Skatteverket, Migrationsverket och Polismyndigheten om det.

### 8 kap. 5 §<sup>23</sup>

Avgift tas ut för prövning av ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med 1 500 kr för personer som fyllt 18 år och med 750 kr för personer som inte fyllt 18 år. Vid ansökan om ställning som varaktigt bosatt i Sverige är avgiften 1 000 kr för personer som fyllt 18 år och 500 kr för personer som inte fyllt 18 år. Vid ansökan om uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § och/eller arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket eller tillstånd enligt 6 a kap. 1 §, 6 b kap. 1 eller 2 § eller 6 c kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) är avgiften 2 000 kr. Vid ansökan om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 § utlänningslagen är avgiften 2 000 kr. Vid ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen är avgiften 2 000 kr för personer som fyllt 18 år och 1 000 kr för personer som inte fyllt 18 år.

Avgift ska dock inte tas ut av

<sup>22</sup> Senaste lydelse 2014:1192.

<sup>23</sup> Senaste lydelse 2019:1189.

1. personer som avses i 4 kap., 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § eller 22 kap. utlänningslagen,
2. personer som ansöker om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med stöd av 5 kap. 3 första stycket 1 eller 2 utlänningslagen på grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser,
3. personer som ansöker om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 utlänningslagen på grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 5 b § första stycket 1, 3 eller 4 utlänningslagen (1989:529) i dess lydelse från och med den 15 november 2005,
4. EES-medborgare eller anhörig till en EES-medborgare,
5. personer som omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer,
6. japanska medborgare,
7. utlänningar som avses i 2 kap. 10 § utlänningslagen,
8. studerande som av Sida, annan svensk organisation eller mellan folkligorganisation fått stipendier för studier i Sverige,
9. personer som av allmän domstol har utvisats på grund av brott och som kan beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § utlänningslagen,
10. förundersökningsledare som ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen,
10. förundersökningsledare eller socialnämnder som ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen,
11. Polismyndigheten när den ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 b § eller 16 a § utlänningslagen,
12. socialnämnder som ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 c § eller 16 b § utlänningslagen, eller
13. personer som ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 d § utlänningslagen.

Avgift enligt första stycket ska inte tas ut om internationell hänsyn eller sedvänja kräver det

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

## 2 Vårt uppdrag och arbete

### 2.1 Vårt uppdrag

Regeringen beslutade om utredningens direktiv den 30 april 2020 (dir. 2020:44). Direktiven bifogas som *bilaga 1*.

Uppdraget har omfattat tre huvudsakliga delar: att skärpa reglerna för utvisning på grund av brott, att stärka skyddet mot utvisning för brottsoffer och att se över reglerna om att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott. I samtliga delar har ingått att lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

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

#### Skärpta regler för utvisning på grund av brott

Den första delen av uppdraget har bestått i att göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott. 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.

Vårt uppdrag i denna del har sammanfattningsvis bestått i att

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

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

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

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.

### **Stärkt skydd mot utvisning för brottsoffer**

Den andra delen av uppdraget har bestått i att stärka skyddet mot utvisning för brottsoffer. Närmare bestämt har uppdraget i denna del varit att

- ta ställning till hur skyddet mot utvisning för den som drabbats av hedersrelaterad brottslighet kan förstärkas, och

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

## Översyn av reglerna om att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott

Den tredje och sista delen av uppdraget har varit att se över reglerna om att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott. Uppdraget har i denna del bestått i att

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

## 2.2 Vårt arbete

Vårt arbete påbörjades i maj 2020 och har bedrivits i nära samarbete med expertgruppen. Sammanlagt har nio expertgruppssammanträden hållits. Därutöver har utredaren och sekreteraren haft löpande kontakter med experterna under hand. Vi har även samrått med berörda enheter inom Regeringskansliet som inte funnits representerade i expertgruppen.

Vi har under arbetet inhämtat statistik och andra uppgifter från Brottsförebyggande rådet (Brå), Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården, Migrationsverket, Jämställdhetsmyndigheten och Regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel.

Vi har också gjort en enkätundersökning hos Åklagarmyndigheten, som åklagare i åklagarkamrarna i Falun, Gävle, Göteborg, Linköping, Södra Skåne, Västerort och Östersund samt Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet (RIO), avdelningarna i Malmö och Stockholm, har deltagit i.

Vi har vidare kartlagt förekomsten av att straffet lindras på grund av brottet med stöd av bestämmelsen om s.k. utvisningsmen, och utvisningen sedan inte verkställs. Kartläggningen har skett i nära samarbete med Polismyndigheten.

I den del av uppdraget som avsett hur verkställigheten av beslut om utvisning på grund av brott kan effektiviseras har vi hållit intervjuer med Polismyndigheten vid två tillfällen, med Migrationsverket vid ett tillfälle och med Kriminalvården vid ett tillfälle. Därutöver har kompletterande upplysningar inhämtats vid efterföljande kontakter per telefon och e-post.

Vi har vidare studerat regleringen av utvisning på grund av brott i Norge, Danmark, Finland, Tyskland och Nederländerna. Vi har då varit i kontakt med företrädare för respektive lands regeringskansli.

## 2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i fjorton kapitel.

Våra författningsförslag finns i kapitel 1.

De frågor som sorterar under den första delen av uppdraget behandlas i kapitel 3–7. Kapitel 3 behandlar förutsättningarna för utvisning på grund av brott. Där beskrivs övergripande hur utvisningsreglerna tidigare har sett ut samt mer ingående hur regleringen ser ut i dag. Dessutom redogörs för de viktigaste av Sveriges internationella åtaganden på området. I kapitel 4 redovisas vår studie av regelverken i Norge, Danmark, Finland, Tyskland och Nederländerna. Överväganden och förslag till skärpta regler för utvisning på grund av brott finns i kapitel 5. I kapitel 6 behandlas bestämmelsen om utvisningsmen och problematiken med att påföljden lindras på grund av utvisningsbeslutet, men detta sedan inte verkställs. I kapitel 7 redogör vi för verkställighetsförfarandet vid utvisning på grund av brott och tar ställning till hur detta kan effektiviseras.

I kapitel 8 behandlas reglerna om att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott. Kapitlet innehåller dels en beskrivning av tidigare och gällande reglering på området, dels våra överväganden och förslag.

Kapitel 9 och 10 rör den del av uppdraget som går ut på att stärka skyddet mot utvisning för brottsoffer. I kapitel 9 behandlas frågan om ytterligare myndighetsaktörer bör ges behörighet att ansöka om betänketid för offer för människohandel. I kapitel 10 behandlas skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet. Respektive kapitel innehåller både en bakgrundsdel med bland annat en beskrivning av gällande rätt och våra överväganden och förslag.

Frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser tas upp i kapitel 11.

De konsekvenser som förslagen kan förväntas medföra framgår av kapitel 12.

I kapitel 13 finns författningskommentaren till förslagen i kapitel 1.

I kapitel 14 finns slutligen ett förslag till en särskild prövningsregel vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott som inte följer av våra ställningstaganden i sak. Kapitlet innehåller även ett avsnitt om ikraftträdande och övergångsbestämmelser, en analys av förslagets konsekvenser samt en författningskommentar.





## 3 Förutsättningarna för utvisning på grund av brott

### 3.1 Utvisningsinstitutet

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

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

I utlänningslagen finns bestämmelser som anger under vilka förutsättningar en utlänning får avlägsnas ur landet. Sådana bestämmelser finns också i några andra lagar, bland annat i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Enligt utlänningslagen kan ett avlägsnande ske genom antingen avvisning eller utvisning. Begreppet avvisning betecknar de fall där beslutet om avlägsnande fattas inom tre månader från utlänningens första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet eller, såvitt avser EES-medborgare och deras familjemedlemmar, tre månader från inresan. Beslutet fattas av Polismyndigheten eller Migrationsverket. Begreppet utvisning avser

avlägsnande som beslutas efter denna tremånadersperiod eller av allmän domstol på grund av brott. Beslut om utvisning på andra grunder än brott fattas av Migrationsverket och kan överklagas till migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen.

Det är den allmänna domstol som handlägger brottmålet som också prövar frågan om den tilltalade ska utvisas på grund av brottet. Utvisning på grund av brott är dock inte någon brottspåföljd, utan en särskild rättsverkan av brott. Beslutar domstolen att utlänningen ska utvisas, ska domstolen vid straffmätning och påföljdsval i skälighetsomfattning ta hänsyn till om den tilltalade förorsakas men genom utvisningen. Detta medför ibland att påföljden för brottet blir lindrigare än den skulle ha blivit om utvisning inte kommit i fråga. Ett beslut om utvisning på grund av brott förenas alltid med ett förbud för den som utvisats att återvända till Sverige, antingen för viss tid eller utan tidsbegränsning.

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

## **3.2 En historisk tillbakablick**

### **3.2.1 Sent 1800-tal till tidigt 1900-tal**

Under den senare hälften av 1800-talet och fram till tiden för första världskriget upprätthöll Sverige principen om fritt folkutbyte med andra stater. En utlänning kunde alltså utan pass fritt resa in och uppehålla sig i landet samt, med vissa obetydliga undantag, fritt ta arbete här. Utlänningslagstiftningen var under denna tid av naturliga skäl mycket knapphändig. I praxis utbildades dock en rätt för regeringen att utvisa en utlänning när statens intresse krävde detta, s.k. politisk utvisning.

Under tiden närmast efter sekelskiftet växte kravet på en reglering av invandringen genom lagstiftning. Som en följd härav antogs 1914 lagen angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas (utvisningslagen). Lagen innehöll bestämmelser om åtgärder mot kriminella eller annars asociala utlänningar.

Enligt utvisningslagen kunde en utlänning utvisas bland annat om han i Sverige dömts för brott till straffarbete eller fängelse i minst sex månader och hans fortsatta vistelse här kunde antas medföra fara för allmän säkerhet, ordning eller sedlighet. Vidare stadgades att det vid bedömningen av utvisningsfrågan skulle tas hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. I fråga om en utlänning som varit fast bosatt i landet i fem år krävdes synnerliga skäl för att utvisning skulle få ske. Ett beslut om utvisning skulle alltid innehålla ett förbud mot att återvända till landet. Förbudet gällde på obestämd tid, men möjlighet fanns att ansöka om ändring.

1914 års utvisningslag reglerade enbart den s.k. individuella utlänningskontrollen, men saknade i princip bestämmelser om passtvang, anmälningsskyldighet eller andra bestämmelser beträffande generell utlänningskontroll. Den generella utlänningskontrollen växte till en början i stället fram i administrativ ordning, bland annat genom 1917 års passkungörelse som införde passtvang för inresande.

### 3.2.2 1927, 1937 och 1945 års utlänningslagar

Nya utlänningslagar, som alla var tidsbegränsade, antogs 1927, 1937 och 1945. Centrala principer i dessa lagar var att skydda den svenska arbetsmarknaden, så att denna bevarades åt den inhemska arbetskraften, och att förhindra bosättning här i landet av utlänningar som inte ansågs önskvärda. 1927 års utlänningslag innebar i mångt och mycket att den i administrativ ordning införda generella utlänningskontrollen lagfästes. De viktigaste sakliga förändringarna bestod i att instituten uppehållstillstånd och förpassning (utvisning på grund av avsaknad av tillstånd) infördes. Genom 1937 års lag stärktes också skyddet för politiska flyktingar. I övrigt byggde den lagen, liksom 1945 års lag, i huvudsak på 1927 års utlänningslag. Reglerna om utvisning av utlänningar som dömts för brott från 1914 års lag behölls oförändrade i sak i de olika lagarna.

### 3.2.3 1954 års utlänningslag

Den första permanenta utlänningslagen infördes 1954 (prop. 1953:41). I lagens förarbeten fastslogs den än i dag gällande grundprincipen att det endast är svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas här i landet. Å andra sidan framhölls att det borde finnas en reglering i lag av utlänningsars rättigheter i detta avseende för att förhindra en godtycklig behandling och för att ge dem en så tryggad ställning som möjligt. Det ansågs vara utlänningslagens uppgift att ge ett sådant rättsskydd.

Genom 1954 års lag överfördes prövningen av frågan om en utlännings avlägsnande på grund av brott från Länsstyrelsen till den domstol som dömde i brottmålet. Det beslut om avlägsnande som domstolen fattade fick samtidigt av praktiska skäl en särskild beteckning, nämligen förvisning. Liksom tidigare skulle alltså utlänningsar som begått brott här kunna avlägsnas ur landet. Emellertid ändrades förutsättningen för detta på så sätt att denna inte längre skulle knyta an till det straff som utmätts i det enskilda fallet, utan i stället till vilket straff som kunde följa på brottet. Förutsättningen blev nu att utlänningsen dömdes till ansvar för brott på vilket kunde följa straffarbete. Som ytterligare krav infördes att det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kunde befaras att utlänningsen skulle göra sig skyldig till fortsatt brottslig verksamhet här i landet eller att brottet annars föranledde att utlänningsen inte borde få stanna kvar. Att brottet vittnade om ”en för våra förhållanden främmande råhet eller hänsynslöshet” angavs som exempel på det senare.

Ytterligare en nyhet i 1954 års utlänningslag var att det blev möjligt att tidsbegränsa det återreseförbud som ett beslut om förvisning alltid skulle förenas med. Huvudregeln var dock fortfarande att förbudet skulle vara permanent.

I följd av att frågan om förvisning – som i lagstiftningsärendet förutsattes utgöra en brottspåföljd – och annan påföljd för brottet numera skulle bedömas i ett sammanhang, infördes också en regel om att det men utlänningsen lider genom förvisningen skulle beaktas vid den övriga påföljdsbestämningen. Bestämmelsen kom senare att föras över med oförändrat innehåll i sak till 29 kap. 5 § brottsbalken (se prop. 1987/88:120).

I samband med brottsbalkens tillkomst 1964 ändrades kravet på att straffarbete skulle kunna följa på brottet till att brottet skulle kunna leda till fängelse i mer än ett år. Dessutom klargjordes att förvisning vid tillämpningen av den balken inte skulle anses som en brottspåföljd, utan som en särskild rättsverkan av brott.

### 3.2.4 1980 års utlänningslag

Genom 1980 års utlänningslag (prop. 1979/80:96) samlades de tidigare avlägsnandeformerna förpassning, förvisning och utvisning under den gemensamma beteckningen utvisning. Samtidigt bekräftades att utvisning på grund av brott inte heller inom utlänningsrättens område skulle betraktas som en brottspåföljd, utan som en särskild rättsverkan av brott.

I samband med införandet av 1980 års lag gjordes en genomgripande översyn av reglerna om utvisning på grund av brott. Medan de grundläggande kraven på brottets allvar och risken för återfall i brott i stora drag behölls oförändrade, gjordes mer omfattande förändringar i fråga om hur utlänningens vistelsetid i Sverige skulle beaktas. I förarbetena framhölls att möjligheten att utvisa en utländsk medborgare måste finnas kvar, men att det som ett led i invandringspolitiken var angeläget att begränsa dess användning på utlänningar som rotat sig här i landet. Den nära samhörigheten mellan de nordiska länderna och den omständigheten att Norden utgjorde ett gemensamt passkontrollområde anfördes dessutom som skäl för att nordiska medborgare i större utsträckning än andra utlänningar skulle undantas från möjligheten till utvisning. Mot denna bakgrund bestämdes att kravet på synnerliga skäl för utvisning nu skulle inträda redan efter tre års bosättning – för nordbor två år – eller vistelse i Sverige med permanent uppehållstillstånd i ett år. En annan central fråga i lagstiftningsarbetet var vilka hänsyn som skulle tas till utlänningens familjeförhållanden och levnadsomständigheter i övrigt. Denna diskussion ledde inte till några författningsändringar i detta avseende, men i förarbetena underströks vikten av att ta största möjliga hänsyn till utlänningens och hans familjs sociala situation.

I fråga om återreseförbuden blev huvudregeln nu, i motsats till vad som gällt tidigare, att dessa skulle tidsbegränsas, i normalfallet till fem år.

Ännu en viktig förändring i 1980 års utlänningslag var att skyddet för flyktingar stärktes, bland annat på det sättet att utvisning på grund av brott i normalfallet inte skulle beslutas beträffande den som beviljats flyktingstatus.

Genom en lagändring 1985 infördes ett absolut förbud mot att utvisa en utlänning som kommit till Sverige som barn (prop. 1983/84:144). Genom samma lagändring senarelades också tidpunkten för när kravet på synnerliga skäl för utvisning av utlänningar med permanent uppehållstillstånd skulle inträda. Detta skulle nu ske först efter två års vistelse i landet. Senareläggningen var dock endast en konsekvens av att permanent uppehållstillstånd efter lagändringar normalt skulle meddelas redan från början, i stället för som tidigare efter ett år med tillfälligt uppehållstillstånd.

### 3.2.5 1989 års utlänningslag

Nästa utlänningslag trädde i kraft 1989 (prop. 1988/89:86). De ändringar som skedde i och med den nya lagen syftade till en teknisk förenkling och förbättringar av regelsystemet utan att grundprinciperna för flykting- och invandringspolitiken ändrades. De grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott, liksom kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som vistats länge i landet och förbudet mot utvisning av den som kommit till Sverige som barn, behölls oförändrade i sak. Däremot avskaffades den sedan gammalt gällande möjligheten att utvisa en utlänning på grund av asocialt beteende. Bestämmelsen ansågs vara i det närmaste obsolet.

Nästa större översyn av reglerna om utvisning på grund av brott – som också är den senaste – gjordes 1994 (prop. 1993/94:159). Då sänktes det grundläggande kravet på brottets svårhet till att fängelse skulle finnas i straffskalan för brottet, samtidigt som skyddet för personer som vistats länge i Sverige begränsades. Det dittills gällande kravet på att brottet skulle kunna leda till fängelse i mer än ett år hade nämligen kritiserats för att det uteslöt möjligheterna till utvisning i exempelvis sådana fall där brottslig verksamhet hade utövats upprepat eller systematisk men där varje brott i sig inte kunde hänföras under en strängare straffskala än fängelse i högst ett år. Särskilt fokuserades på den omständigheten att snatteri (numera ringa stöld) aldrig kunde föranleda utvisning, hur stötande återfallen i brotts-

lighet än kunde te sig. Därför öppnades det nu upp för att utvisning skulle kunna tillgripas även i sådana fall. Därutöver sänktes kravet på brottets allvar för att utvisning skulle kunna ske oberoende av återfallsrisk. I fråga om utläningar som vistats länge i Sverige senarelades tidpunkten för när kravet på synnerliga skäl skulle inträda till fem års bosättning i Sverige eller fyra års vistelse här med permanent uppehållstillstånd. För nordiska medborgare behölls dock tidsgränsen om två års bosättning. De angivna skärpningarna föranleddes av att det uppmärksammats fall där utläningar vistats länge i landet utan att ha etablerat sig i det svenska samhället. Därtill ansågs det fördelaktigt att tidsgränsen närmare knöt an till den tidpunkt då en utläning uppfyllde kriterierna för naturalisation enligt medborgarskapslagen.

Efter 1994 års reform föranleddes de lagändringar som berörde reglerna om utvisning på grund av brott främst av Sveriges anslutning till barnkonventionen (se avsnitt 3.3.4). År 1997 infördes den så kallade portalparagrafen i 1 kap. 10 § utlänningslagen, som innebär att särskild hänsyn ska tas till barnets bästa i alla ärenden som prövas enligt utlänningslagen. I syfte att principen om barnets bästa skulle få ökat genomslag vid domstolarnas prövning av frågor om utvisning på grund av brott, infördes dessutom 2004 en uttrycklig skyldighet att särskilt beakta barnets behov av kontakt med den förälder som riskerar att utvisas.

### 3.2.6 2005 års utlänningslag

Den nuvarande utlänningslagen trädde i kraft den 31 mars 2006 (prop. 2004/05:170). Genom den nya lagen infördes en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, och bestämmelserna genomgick en omfattande omstrukturering. Därutöver innehöll den nya lagen flera viktiga materiella förändringar. Varken den ändrade instans- och processordningen eller de materiella ändringarna berörde dock ärenden om utvisning på grund av brott.

Sedan ikraftträdandet har 2005 års utlänningslag vid åtskilliga tillfällen varit föremål för ändringar. De som har berört utvisning på grund av brott har gått i mildrande riktning och i allt väsentligt varit en följd av Sveriges internationella åtaganden, främst enligt EU-



rätten. Bland dessa kan nämnas att ett starkare skydd för EES-medborgare infördes den 30 april 2006 som en konsekvens av det s.k. rörlighetsdirektivet (se avsnitt 3.3.7.) Bland annat tillkom som förutsättning för utvisning av utlänningar som tillhör denna kategori att utvisningen är motiverad av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. I vilka fall avlägsnande av EES-medborgare och deras familjemedlemmar får ske på denna grund kom senare att preciseras med anledning av att Europeiska kommissionen riktat kritik mot Sveriges genomförande av direktivet i bland annat detta avseende (se prop. 2013/14:82).

I samband med den sistnämnda lagändringen flyttades reglerna om utvisning på grund av brott till ett eget kapitel i utlänningslagen, kap. 8 a. En närmare genomgång av reglernas nuvarande innehåll finns i avsnitt 3.4.

### **3.3 Internationella åtaganden**

#### **3.3.1 Inledning**

Utlänningsrätten är ett område som i stor utsträckning är föremål för eller berörs av internationella överenskommelser och förpliktelser, både inom FN, Europarådet och EU. I dessa slås en rad grundläggande fri- och rättigheter fast som Sverige har åtagit sig att skydda och respektera. I det följande behandlas de åtaganden som är mest centrala när det gäller frågor om utvisning på grund av brott.

#### **3.3.2 Genèvekonventionen**

I 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) finns de grundläggande internationella bestämmelserna om flyktingskap. I Genèvekonventionen definieras vem som ska betraktas som flykting. Därutöver behandlar konventionen framför allt de rättigheter och förmåner som en konventionsstat är skyldig att tillförsäkra flyktingar som vistas inom dess område. Tillämpningsområdet för Genèvekonventionen utvidgades genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning från den 31 januari 1967 (New York-protokollet) på så sätt att de begränsningar av flyktingdefinitionen som konventionen gav möjlighet att

göra – både en geografisk och en tidsmässig – togs bort. Sverige har tillträtt såväl Genèvekonventionen som New York-protokollet. Rättsliga frågor rörande Genèvekonventionens tolkning och tillämpning behandlas av UNHCR:s exekutivkommitté.

Med flykting avses enligt artikel 1 A 2 i Genèvekonventionen den som

...i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit.

Artikel 1 A 2 ska läsas tillsammans med artiklarna 1 C–F som anger i vilka fall en person är utesluten från flyktingskap (1 D–F) och när flyktingskap enligt konventionen upphör (1 C). Här ska särskilt artikel 1 F uppmärksammas. Av den framgår att en person är utesluten från att betraktas som flykting om det finns allvarliga skäl att anta att a) han eller hon har förövat ett brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott, b) har förövat ett grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet innan vederbörande fick tillträde till landet som flykting eller c) har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga.

Genèvekonventionen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om att konventionsstaterna är skyldiga att ta emot flyktingar, men däremot är staternas rätt att avvisa eller utvisa en flykting begränsad. Enligt artikel 32.1 får en flykting som lagligen uppehåller sig inom statens område utvisas endast av skäl som hänför sig till nationell säkerhet eller allmän ordning. I artikel 33.1 finns dessutom ett förbud mot avvisning eller utvisning av en flykting till gränsen mot ett område där han eller hon riskerar politisk förföljelse (principen om non-refoulement).

Principen om non-refoulement ger ett grundläggande skydd för flyktingar och asylsökande genom att konventionsstaterna varken

får vägra att släppa in en asylsökande (rejection at the frontier) eller på något sätt avvisa eller utvisa honom till gränsen mot ett område där hans liv eller frihet skulle hotas på grund av de skäl som anges i flyktingdefinitionen. Inte bara hot mot liv eller frihet utan varje åtgärd som utgör förföljelse enligt flyktingdefinitionen omfattas av artikel 33.1. Förbudet mot återsändande avser inte bara åtgärder som leder till att personen sänds till hemlandet utan även avvisning eller utvisning till områden där personen inte är skyddad mot risken för vidareändning till hemlandet. Non-refoulement-principen innebär däremot normalt inte något förbud mot att sända en flykting eller asylsökande till ett säkert tredjeland där han eller hon kan tas emot. Inte minst genom exekutivkommitténs kraftiga understrykande av non-refoulement-principen vid upprepade tillfällen har principen kommit att i allt större utsträckning få karaktären av en i internationell rätt allmänt accepterad princip. (Se Sandesjö och Wikrén, Utlänninglagen, [1 maj 2020, version 12, JUNO], kommentarerna till 1 kap. 3 § och 12 kap. 2 §.)

Av artikel 33.2 i Genèvekonventionen framgår dock att undantag från principen får göras om det finns skälig anledning att betrakta flyktingen som en fara för vistelselandets säkerhet eller om flyktingen, med hänsyn till att han eller hon har dömts för ett synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i det landet. Syftet med undantaget är att skydda den stats intressen i vilken flyktingen befinner sig.

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

### 3.3.3 Tortyrkonventionen

FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (tortyrkonventionen) antogs den 10 december 1984 och trädde i kraft den 26 juni 1987.

Begreppet tortyr definieras i artikel 1 i tortyrkonventionen. Med tortyr avses en handling genom vilken allvarlig smärta eller svårt lidande, fysiskt eller psykiskt, medvetet tillfogas någon. Tillfogandet ska ha utförts av en offentlig tjänsteman eller någon annan som handlar som företrädare för det allmänna eller ha skett på anstiftan eller med samtycke eller medgivande av denne. En ytterligare förutsättning är att gärningen har skett i ett visst angivet syfte, främst för

att få information eller en bekännelse av den torterade eller av en tredje person eller som vedergällning.

I artikel 3 finns ett förbud mot att utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns grundad anledning att tro att han eller hon skulle vara i fara att utsättas för tortyr. Förbudet är undantagslöst och gäller således oavsett om utläningen har dömts för allvarliga brott eller utgör en säkerhetsrisk. Skyddet är i det hänseendet mer långtgående än Genèvekonventionens (jfr artikel 33.2 i Genèvekonventionen).

Tortyrkonventionens efterlevnad övervakas av FN:s kommitté mot tortyr. En konventionsstat kan avge en förklaring att den erkänner kommitténs behörighet att motta och pröva ansökningar från enskilda personer som anser sig ha blivit utsatta för kränkning av konventionens bestämmelser. Sverige har avgivit en sådan förklaring.

### 3.3.4 Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 och ratificerades av Sverige i juni året därpå. Konventionen gäller sedan den 1 januari 2020 som lag här i landet. FN:s barnrättskommitté granskar de framsteg som staterna gjort för att förverkliga sina skyldigheter enligt konventionen genom att utfärda rekommendationer. Dessutom ger kommittén staterna vägledning i hur konventionen ska tolkas genom allmänna kommentarer.

Barnkonventionen innebär ett fullständigt erkännande av barnet som rättighetsbärare och syftar till att ge alla barn, oavsett bakgrund, rätt att behandlas med respekt och att få komma till tals. Med barn åsyftas, enligt konventionens huvudregel, varje person under 18 år. Blir barnet enligt lagstiftningen i hemlandet myndigt tidigare, utgör myndighetsåldern gränsen mellan barn och vuxen. Konventionen omfattar såväl medborgerliga och politiska rättigheter som sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. De olika rättigheterna i konventionen ska dock tolkas i förhållande till varandra och utifrån ett helhetsperspektiv. Man brukar tala om att konventionen är ”hel och odelbar”.

Barnkonventionen kan sägas ge uttryck för fyra grundprinciper, nämligen principen om icke-diskriminering, principen om barnets

bästa, barnets rätt till liv och utveckling samt barnets rätt att komma till tals. Dessa fyra grundprinciper, som slås fast i artiklarna 2, 3, 6 och 12, är vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen ska tolkas, men har också självständig betydelse. Dessutom ska grundprinciperna tillämpas i förhållande till varandra. Särskilt nära förbundna är artikel 3 om barnets bästa och artikel 12 om barnets rätt att komma till tals. Artiklarna kompletterar varandra framför allt på det sättet att barnets åsikter är en viktig del i bedömningen av barnets bästa (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 [2013], CRC/C/GC/14, p. 43 och 89 samt Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12 [2009], CRC/C/GC/12, p. 74).

I artikel 2 uttrycks principen om icke-diskriminering. Enligt artikel 2.1 ska konventionsstaterna respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Enligt artikel 2.2 ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro. Artikel 2 reglerar dock inte rätten att resa in i ett annat land och uppehålla sig där. Diskrimineringsförbudet kan alltså inte åberopas för att grundlagsförbudet mot att utvisa en svensk medborgare också skulle gälla ett utländskt barn som befinner sig på svenskt territorium (se prop. 1996/97:25 s. 226 f.).

Principen om barnets bästa är formulerad i artikel 3.1 i barnkonventionen. Enligt denna bestämmelse ska det vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Artikel 3.1 ger således principen om barnets bästa en bred innebörd och tillämpning. Inte bara i fall då barnet är föremål för åtgärden, utan i alla ärenden där barn berörs ska barnets bästa vara ett grundläggande hänsyn. I utlänningsärenden är det vanligt att det i första hand är en av eller båda föräldrarna som beslutet riktar sig mot. Om beslutet i ett sådant fall får konsekvenser för familjens barn, såsom ofta är fallet vid utvisning av en förälder på grund av

brott, är artikel 3 tillämplig. Artikelns utformning innebär dock inte att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande när det kolliderar med andra intressen. Däremot ska barnets bästa beaktas, utredas och redovisas (se prop. 1989/90:107 s. 31 f., prop. 1996/97:25 s. 227 f. och prop. 2003/04:113 s. 8 f.). Enligt FN:s barnrättskommitté måste hänsynen till barnets bästa vid en avvägning mot andra intressen ges hög prioritet (se CRC/C/GC/14, p. 36–40). Begreppets konkreta innebörd får avgöras från fall till fall.

Genom artikel 6 erkänns barnets inneboende rätt till livet och statens skyldighet att i största möjliga utsträckning säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Det sistnämnda kravet berör alla aspekter av barnets utveckling och omfattar barnets fysiska, mentala, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling. Statens åtgärder ska syfta till att uppnå en optimal utveckling för barnet och denna rätt ska staten uppfylla till det yttersta av sin förmåga (se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003), CRC/GC/2003/5, p. 12).

Artikel 12 säkerställer barnets rätt att komma till tals. Artikel 12.1 ger barnet rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Denna rättighet är absolut och gäller alla barn utan åtskillnad, i enlighet med icke-diskrimineringsprincipen. Staten är därmed skyldig att säkerställa att barnet kan utöva denna rättighet. Bestämmelsen kräver inte enbart att barnet ska få uttrycka sina åsikter, utan åsikterna ska dessutom tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. När barnet är i stånd att bilda sig en egen uppfattning måste hans eller hennes åsikter noga beaktas. Barnrättskommittén avråder stater från att sätta åldersgränser som kan begränsa den rätt barn har att uttrycka sina åsikter. Artikel 12.2 anger att barnet har rätt att höras i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, utan begränsningar. Liksom rätten att uttrycka sina åsikter är barnets rätt att bli hörd en absolut rättighet och gäller barn som är i stånd att bilda egna åsikter. Sättet på vilket barnet ska höras är dock inte bestämt i konventionen, utan barnet kan höras direkt eller genom en företrädare. (Se SOU2016:19 s. 108 ff. och CRC/C/GC/12, p. 19, 21 och 32.)

Vid sidan av de fyra grundprinciperna löper föräldrarnas och familjens centrala roll i barnets liv och utveckling som en röd tråd genom barnkonventionen. I konventionens inledning slås fast att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga

miljön för barnets utveckling och välfärd. Konventionen betonar också att det är föräldrarna som har ansvar för att barnets behov, intressen och rättigheter tas till vara med utgångspunkt i barnets bästa (se särskilt artiklarna 5 och 18). Samtidigt erkänner konventionen barnets rätt till skydd och omvårdnad i de fall då föräldrarna inte kan fullgöra sitt ansvar. Utgångspunkten i konventionen är det enskilda barnets behov och intressen, inte föräldrarnas.

Barnets rätt till sina föräldrar uttrycks bland annat i artikel 7 om barnets rätt att, så långt det är möjligt, omvårdas av sina föräldrar, artikel 9 om statens skyldighet att säkerställa att barn inte skiljs från sina föräldrar, artikel 10 om familjeåterförening och barnets rätt att ha direkt kontakt med båda föräldrarna även om de är bosatta i olika stater samt artikel 11 om statens skyldighet att bekämpa olovligt bortförande av barn. Även artikel 16 om rätten till respekt för privat- och familjelivet kan nämnas i detta sammanhang.

Bland de nyss angivna bestämmelserna bör artikel 9 beröras något närmare. Enligt artikelns första punkt ska konventionsstaterna säkerställa att barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter bedömer att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Ytterligare förutsättningar är att de aktuella myndigheterna är underställda rättslig prövning och att beslutet fattas i enlighet med gällande lag och tillämpliga förfaranden. Bestämmelsen ska inte läsas som att det föreligger ett förbud mot att splittra barn och föräldrar i andra fall än när ett åtskiljande är till barnets bästa. Att förbudet inte är kategoriskt framgår inte minst av artikel 9.4, som anger vilka skyldigheter staten har när åtskiljandet är en följd av åtgärder som en konventionsstat tagit initiativet till, till exempel frihetsberövande, fängslande, förvisning, utvisning eller dödsfall som rör den ena av eller båda föräldrarna eller barnet. Det är emellertid en vägledande princip att åtgärder som leder till att barn skiljs från sina föräldrar ska undvikas. (Se bet. 1989/90:SoU28 s. 20, SOU 1996:155 s. 92 och prop. 1996/97:25 s. 230.)

### 3.3.5 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) ratificerades av Sverige 1951 och gäller sedan 1995 som lag

här i landet. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Europakonventionen ger ett grundläggande skydd för rätten till liv, frihet och personlig säkerhet (artiklarna 2 och 5). Vidare innehåller den förbud mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och mot slaveri och tvångsarbete (artiklarna 3 och 4). Därutöver skyddas tankefrihet, samvetsfrihet, religionsfrihet, yttrandefrihet och mötes- och föreningsfrihet (artiklarna 9–11). Det finns också bestämmelser till skydd för privat- och familjelivet och rätten att ingå äktenskap (artiklarna 8 och 12). Vidare finns bestämmelser som fastslår rätten till en rättvis rättegång, att ingen får straffas utan stöd i lag och rätten till effektiva rättsmedel för den som har fått sina fri- och rättigheter enligt konventionen kränkta (artiklarna 6, 7 och 13). Slutligen ska det enligt artikel 14 säkerställas att fri- och rättigheterna kan åtnjutas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Varje konventionsstat har åtagit sig att garantera var och en som befinner sig under statens jurisdiktion de rättigheter och friheter som anges i konventionen. En konventionsstats åtagande är alltså inte begränsat till statens egna medborgare eller till någon annan särskild personkategori, utan gäller i princip alla som vistas på statens territorium. Detta innebär inte att Europakonventionen hindrar en konventionsstat från att fritt reglera sin utlänningslagstiftning; konventionen innehåller ingen bestämmelse som förpliktar en konventionsstat att medge utlänningsinresa eller vistelse på dess territorium eller något förbud mot utvisning av utlänningslagstiftning som uppehåller sig där. I vissa fall begränsar den dock staternas förutsättningar att utvisa utlänningslagstiftning, framför allt genom förbudet i artikel 3 mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling och rätten i artikel 8 till respekt för privat- och familjelivet.

Artikel 3 i Europakonventionen medför att en person inte får utvisas eller utlämnas till ett annat land om det visas att det finns starka skäl att tro att denne där löper en reell risk att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artikel 3 kan vara tillämplig också i fall då riskerna härrör från



personer eller grupper av personer som inte är offentliga befattningshavare, om myndigheterna i det mottagande landet inte kan undanröja risken genom att anordna erforderligt skydd (se Europadomstolens dom i målet *H.L.R. mot Frankrike* den 29 april 1997 samt NJA 2007 s. 574).

Även fall av utvisning eller utlämning av en person till ett land där denne riskerar att dömas till döden eller att avrättas på grund av en tidigare meddelad dödsdom kan innefatta en kränkning av artikel 3. En sådan utvisning eller utlämning kan också stå i strid med artikel 2. (Se bl.a. *Öcalan mot Turkiet*, dom den 12 maj 2005, *Bader och Kanbor mot Sverige*, dom den 8 november 2005 samt *Al-Saadoon och Mufdhi mot Förenade kungariket*, dom den 2 mars 2010. Se även nedan angående sjätte och trettonde tilläggsprotokollet).

Bedömningen av om en utvisning skulle strida mot artikel 3 ska göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Att en stat har ett totalitärt system och ofta kränker mänskliga rättigheter är inte tillräcklig grund för att anse en utvisning eller en utlämning till landet stå i strid med artikel 3. Den allmänna situationen i landet är emellertid ett element i bedömningen. Om politiska motståndare eller misstänkta terrorister regelmässigt behandlas på ett brutalt sätt är detta relevant för riskbedömningen när det gäller en person som tillhör någon av dessa kategorier, men den slutliga bedömningen måste ändå göras på individuell grund. Skyddet enligt artikel 3 är generellt och undantagslöst. Det gäller för alla och är alltså inte beroende av vilken verksamhet vederbörande person bedrivit eller vilka brott han eller hon begått. (Se bl.a. *Saadi mot Italien*, dom den 28 februari 2008 och *Othman (Abu Qatada) mot Förenade Kungariket*, dom den 17 januari 2012 samt Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, [JUNO version 5, 2015], s. 92 ff.).

Ett beslut om utvisning på grund av brott utgör, om utlämningen har familj i det land varifrån denne utvisats, ett ingrepp i utlämningens och övriga familjemedlemmars familjeliv. Ett sådant beslut kan därför ibland stå i strid med artikel 8 i Europakonventionen. Även i fall när den som utvisats inte har familj i landet, men väl har etablerat sig där, kan utvisningen innefatta en kränkning av artikel 8, eftersom det skydd för privatlivet som artikel 8 ger också omfattar den anknytning i övrigt som en migrant får till det samhälle där denne har bosatt sig (se *Üner mot Nederländerna*, dom den 18 oktober 2006).

Konventionsstaterna har emellertid enligt artikel 8.2 möjlighet att under vissa förutsättningar göra ingrepp i den enskildes privat- och familjeliv. För det första krävs att ingreppet har stöd i lag. För det andra ska ingreppet vara ägnat att tillgodose något av de allmänna eller enskilda intressen som räknas upp i artikeln, närmare bestämt den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggandet av oordning eller brott, skyddandet av hälsa och moral eller av andra personers fri- och rättigheter. För det tredje ska ingreppet vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse. Det sistnämnda kravet ska inte förstås så att ingreppet måste vara oundgängligt, men det ska svara mot ett angeläget samhällsbehov och – framför allt – vara proportionerligt i förhållande till det legitima ändamål som eftersträvas. Vid utvisning på grund av brott är det framför allt statens intresse av att förebygga oordning eller brott som ska vägas mot den enskildes intresse av familje- eller privatliv. Varje konventionsstat har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning ("margin of appreciation") av om en inskränkning är nödvändig för att tillgodose det eftersträvade ändamålet. (Se bl.a. *Dalia mot Frankrike*, dom den 19 februari 1998, p. 52 och *Boultif mot Schweiz*, dom den 2 augusti 2001, p. 46 samt Danelius, s. 369 f.)

Europadomstolen har i ett stort antal mål tagit ställning till frågan om utvisning på grund av brott kan innefatta en kränkning av rätten till respekt för privat- och familjelivet. För att avgöra om utvisningen kan anses nödvändig i dessa fall, väger Europadomstolen framför allt brottets art och svårighetsgrad mot utlänningens vistelsetid i det land varifrån utvisning skett, dennes familjerelationer där och familjens möjligheter att leva tillsammans i ett annat land. Andra omständigheter som Europadomstolen särskilt lyft fram som relevanta vid proportionalitetsbedömningen är bland annat den tid som förflutit sedan brottet begicks och utlänningens uppförande under den perioden, berörda personers medborgarskap, eventuella barns intressen och välfärd samt hur fasta de sociala och kulturella banden och familjebanden är med vistelsetlandet och destinationslandet (se *Boultif mot Schweiz*, p. 48, *Üner mot Nederländerna*, p. 57 och 58 samt *A.A mot Förenade kungariket*, dom den 20 september 2011, p. 56).

När det har varit fråga om ett grovt brott eller upprepad brottslighet av relativt allvarligt slag har domstolen många gånger funnit att utvisningen varit proportionerlig och därmed försvarlig enligt

artikel 8, även om det funnits barn med i bilden och vistelsetiden varit lång. Exempel på detta finns i mål som rört dråp och grov miss-handel, väpnat rån, grova narkotikabrott, grov kvinnofridskränkning och våldtäkt, upprepad brottslighet, bland annat i form av bedrägerier samt upprepad brottslighet, varav ett allvarligt fall av våld i nära relation. (Se *Üner mot Nederländerna*, *Onur mot Förenade kungariket*, dom den 17 februari 2009, *M.E. mot Danmark*, dom den 8 juli 2014, *Husseini mot Sverige*, dom den 13 oktober 2011, *Sarközi och Mabran mot Österrike*, dom den 27 november 2007 samt *Palanci mot Schweiz*, dom den 25 mars 2014.) I merparten av dessa fall har domstolen fäst avseende vid att utvisningen varit tidsbegränsad.

I andra fall har en avvägning med ledning av proportionalitetsprincipen ibland utfallit till den enskildes förmån. Ett exempel på det sistnämnda är målet *Amrollahi mot Danmark*, (dom den 11 juli 2002) som gällde en iranier som sedan länge varit bosatt i Danmark. Mannen saknade i princip kvarvarande band till Iran. Han var gift med en dansk kvinna med vilken han hade två små barn. Hustrun hade också ett barn sedan tidigare. Han dömdes i Danmark för narkotikabrott till tre års fängelse och livslång utvisning. Europadomstolen uttalade förståelse för att de danska myndigheterna ville visa fasthet mot dem som handlat med narkotika men framhöll att familjen inte skulle kunna leva tillsammans i något annat land än Danmark. Domstolen fäste också avseende vid att utvisningen från Danmark var permanent. Av de nu angivna skälen fann Europadomstolen att utvisningen skulle stå i strid med artikel 8. Samma utgång blev det i målet *Yildiz mot Österrike* (dom den 10 november 2005) som rörde en turkisk man som kommit till Österrike i unga år. Han var gift med en turkisk kvinna, som bott i Österrike i hela sitt liv, och med henne hade han en dotter. Med anledning av brott som han begått förbjöds han att under en femårsperiod vistas i Österrike. De brott det var fråga om var emellertid inte speciellt allvarliga (butiksnatteri, stöld, trafikbrott), och med hänsyn härtill och till familjens starka anknytning till Österrike fann Europadomstolen att den femåriga utvisningen var oproportionerlig och stred mot artikel 8.<sup>1</sup>

I flera av de mål där Europadomstolen prövat om en utvisning på grund av brott varit förenlig med artikel 8 har utlännningen lagligen

<sup>1</sup> Ytterligare exempel på när utvisningen ansetts utgöra en kränkning av artikel 8 ger avgörandena *Boultif mot Schweiz*, *Jakupovic mot Österrike*, dom den 6 februari 2003, *Omojudi mot Förenade kungariket*, dom den 24 november 2009, *Kaplan m.fl. mot Norge*, dom den 24 juli 2014 och *Udeh mot Schweiz*, dom den 16 april 2013.

vistats i uppehållslandet sedan tidig barndom eller rentav fötts där. Domstolen har beträffande dessa fall uttalat att artikel 8 inte innefattar något absolut skydd mot utvisning för någon kategori av utlänningar, men att det under sådana omständigheter krävs mycket starka skäl för att rättfärdiga en utvisning. Detta gäller, enligt domstolen, särskilt när personen i fråga begick brottet när denne var underårig (se bl.a. *Maslov mot Österrike*, dom den 23 juni 2008, p. 75). Vid en vägning av olika faktorer har Europadomstolen i varje enskilt mål nått en slutsats om huruvida utvisningen utgjort ett proportionerligt ingrepp i rätten till respekt för privat- och familjeliv eller inte. I vissa av dessa fall har Europadomstolen funnit att utvisningen innefattat ett brott mot artikel 8<sup>2</sup>, medan motsatt slutsats nåtts i andra fall.<sup>3</sup> Ett exempel på det sistnämnda ger *Levakovic mot Danmark* (dom den 23 oktober 2018), som gällde utvisningen av en kroatisk medborgare som bland annat gjort sig skyldig till upprepade rånbrott. Europadomstolen godtog i det målet den danska domstolens utvisningsbeslut, trots att klaganden hade bott i Danmark sedan han var två år gammal och inte hade andra band till Kroatien än sitt medborgarskap där.

De senaste åren har Europadomstolen alltmer kommit att betona de nationella domstolarnas utrymme för att skönsmässigt bedöma om en utvisning utgör en proportionerlig inskränkning av privat- och familjelivet när en bosatt migrant har gjort sig skyldig till brott. Domstolen har därvid framhållit att i de fall den nationella domstolen har gjort en noggrann avvägning mellan berörda intressen med tillämpning av de bedömningskriterier som följer av Europadomstolens praxis, måste det krävas starka skäl för att Europadomstolen ska ersätta den nationella domstolens bedömning med sin egen. Sådana skäl bör enligt Europadomstolen inte anses föreligga när den nationella domstolens slutsatser grundar sig på en bedömning av det slag som beskrivits ovan och dessa varken framstår som godtyckliga eller uppenbart orimliga. (Se *Ndidi mot Förenade*

---

<sup>2</sup> *Moustaquim mot Belgien*, dom den 18 februari 1991, *Beldjoudi mot Frankrike*, dom den 26 mars 1992, *Nasri mot Frankrike*, dom den 13 juli 1995, *Radovanovic mot Österrike*, dom den 22 april 2004, *Keles mot Tyskland*, dom den 27 oktober 2005, *Maslov mot Österrike samt A.W. Khan mot Förenade kungariket*, dom den 12 januari 2010.

<sup>3</sup> *Boughanemi mot Frankrike*, dom den 24 april 1996, *Balogun mot Förenade kungariket*, dom den 10 april 2012, *Samsonnikov mot Estland*, dom den 3 juli 2012, *El Boujaïdi mot Frankrike*, dom den 26 september 1997, *Boujlifa mot Frankrike*, dom den 21 oktober 1997, *Baghli mot Frankrike*, dom den 30 november 1999, *Ndidi mot Förenade Kungariket*, dom den 14 september 2017 och *Khan mot Danmark*, dom den 12 januari 2021.

*Kungariket*, p. 76, *Levakovic mot Danmark*, p. 45, och *Khan mot Danmark*, p. 81 samt jfr *Hamesevic mot Danmark*, beslut den 16 maj 2017, p. 43 och *Alam mot Danmark*, beslut den 6 juni 2017, p. 35.)

Ytterligare bestämmelser som har eller kan ha betydelse i frågor som rör utvisning finns även i några av Europakonventionens tilläggsprotokoll. Det fjärde tilläggsprotokollet innehåller i artikel 2 bestämmelser om rätt att röra sig fritt. Inskränkningar i rörelsefriheten måste vara föreskrivna i lag och de måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter. Artikel 3 i det nämnda protokollet stadgar att ingen får utvisas från den stat som han är medborgare i, vare sig genom individuella eller genom kollektiva åtgärder, samt att ingen får förvägras rätten att resa in i den stat som han är medborgare i. I artikel 4 i samma protokoll finns ett förbud mot kollektiv utvisning av utlänningar.

Det sjätte tilläggsprotokollet förbjuder dödsstraff för gärningar som har begåtts i fredstid och det trettonde tilläggsprotokollet innehåller ett totalt förbud mot användning av dödsstraff. Dessa förbud torde även innebära ett förbud mot utvisning eller avvisning av en person till ett land där det finns grundad anledning att anta att personen i fråga riskerar dödsstraff (se *Al Nashiri mot Polen*, dom den 24 juli 2014).

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

### 3.3.6 EU:s rättighetsstadga

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) utgör en del av EU:s primärrätt och innehåller en omfattande katalog över unionsmedborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Bestämmelserna i stadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer och till medlemsstaterna när de

tillämpar unionsrätten (artikel 51.1). Rättighetsstadgans innebörd fastställs i sista hand av EU-domstolen, dit de nationella domstolarna kan vända sig och begära förhandsavgörande i pågående mål om stadgans tolkning.

Flertalet av de rättigheter som återfinns i stadgan har sin motsvarighet i Europakonventionen. I den mån så är fallet ska de ges samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Rättighetsstadgan får dock tillförsäkra en högre skyddsnivå än Europakonventionen (artikel 53.2). Vissa av rättigheterna i stadgan är absoluta, men de flesta får begränsas vid en avvägning mot andra samhällsintressen eller andra rättigheter. Sådana begränsningar får dock endast göras om de är föreskrivna i lag och med beaktande av proportionalitetsprincipen (artikel 52.1).

Artikel 4 i rättighetsstadgan innehåller ett absolut förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning som har sin grund i artikel 3 i Europakonventionen. Artikel 4 i stadgan kompletteras i artikel 19.2 med ett uttryckligt förbud mot att avlägsna, utvisa eller utlämna någon till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Genom denna bestämmelse har Europadomstolens rättspraxis i frågor om utvisningars förenlighet med artikel 3 i Europakonventionen införlivats i stadgan (se Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna [2007/C 303/02]). I artikel 19.1 i rättighetsstadgan förbjuds dessutom kollektiva utvisningar på motsvarande sätt som i artikel 4 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Artikel 7 i rättighetsstadgan säkerställer skyddet för privat- och familjelivet. Bestämmelsen kan, inom unionsrättens område, aktualiseras bland annat i ärenden om utvisning på grund av brott. De rättigheter som garanteras i artikel 7 motsvarar dem i artikel 8 i Europakonventionen och ska därmed ges samma innebörd och räckvidd. Härav följer att de lagliga begränsningarna av rättigheterna i artikel 7 i stadgan är desamma som de begränsningar som godtas i artikel 8 i Europakonventionen. Artikel 7 ska läsas mot bakgrund av skyldigheten att beakta barnets bästa i enlighet med artikel 24.2 i stadgan. Den senare bestämmelsen har sin förebild i artikel 3 i barnkonventionen. (Se Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (2007/C 303/02) och EU-domstolens domar i de

förenade målen Orfanopoulos och Oliveri, C-482/01 och C-493/01, ECLI:EU:C:2004:262, p. 97–99 samt i målen Kommissionen mot Tyskland, C-441/02, ECLI:EU:C:2006:253, p. 107–109 och Alfredo Rendón Marín, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675, p. 66.)

Utöver de rättigheter som har sin motsvarighet i Europakonventionen omfattar rättighetsstadgan ytterligare ett stort antal rättigheter. Här kan särskilt nämnas de som hänger samman med den fria rörligheten inom EU (artiklarna 15 och 45). De praktiskt sett viktigaste reglerna beträffande rätten till fri rörlighet finns dock inom sekundärrätten, framför allt i rörlighetsdirektivet.

### 3.3.7 Rörlighetsdirektivet

Rätten till fri rörlighet är en av de grundläggande principerna inom EU och följer redan av primärrätten och unionsmedborgarskapet (se bl.a. artiklarna 20 och 21 i Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt och de ovan nämnda artiklarna i rättighetsstadgan). I Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet) har dock reglerna rörande rätten för unionsmedborgare att resa in, vistas och stanna kvar i en annan medlemsstat samlats och preciserats samt tidigare rättspraxis på området kodifierats. Direktivet, som ersatte nio tidigare direktiv, antogs 2004 och genomfördes i svensk rätt 2006.

I artikel 3.1 anges vilka personer som omfattas av rörlighetsdirektivets tillämpningsområde. Direktivet ska enligt denna artikel tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i. Direktivet omfattar enligt samma artikel också de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren (se vidare avsnitt 3.4.9). Genom att rörlighetsdirektivet har införlivats med EES-avtalet, tillämpas direktivets bestämmelser dessutom på EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Rörlighetsdirektivets bestämmelser bygger på principen att unionsmedborgarna ska kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på ungefär samma sätt som när medlemsstaternas medborgare förflyttar sig och byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna. De

mest centrala bestämmelserna i frågor som rör utvisning återfinns i artikel 27, som anger vissa allmänna principer beträffande begränsningar av den fria rörligheten, och artikel 28, som specifikt behandlar skyddet mot utvisning. Dessa bestämmelser ska läsas tillsammans med artikel 33.1, som anger att en medlemsstat får besluta om utvisning som sanktion eller som särskild rättsverkan till ett frihetsberövande endast om, såvitt här är av intresse, kraven i artiklarna 27 och 28 är uppfyllda.

Av artikel 27.1 framgår att begränsningar av den fria rörligheten får ske av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får dock inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften. I artikel 27.2 anges att åtgärder som vidtas av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska stämma överens med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på medborgarens personliga beteende. Tidigare straffdomar får inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder. Vidare måste medborgarens personliga beteende utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn ska inte accepteras.

Enligt artikel 28.1 ska medlemsstaten, innan den fattar beslut om utvisning med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, beakta sådana faktorer som hur länge personen i fråga har befunnit sig på statens territorium, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i medlemsstaten och banden till ursprungslandet.

EU-domstolen har i flera fall som gällt utvisning på grund av brott uttalat sig om innebörden av de ovan redovisade kraven i artikel 27 och 28 (eller motsvarande bestämmelser i tidigare gällande regelverk). Därvid har domstolen genomgående understrukit att principen om den fria rörligheten ska ges en vid tolkning och att undantaget avseende allmän ordning och säkerhet följaktligen ska tolkas restriktivt, så att dess räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat (se bl.a. *Bonignore*, C-67/74, ECLI:EU:C:1975:34, p. 6, *Regina mot Bouchereau*, C-30/77, ECLI:EU:C:1977:172, p. 33, *Calfa*, C-348/96, ECLI:EU:C:1999:6, p. 23, *Orfanopoulos och Oliveri*, p. 64 och 65, *Kommissionen mot Tyskland*, p. 34 samt P.I., C-348/09, ECLI:EU:C:2012:300 p. 23). Samtidigt har domstolen godtagit att behovet av att tillämpa undantaget kan variera från en



medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan. Medlemsstaterna har därför getts ett visst utrymme för att sköns-  
mässigt bedöma vad hänsynen till allmän ordning och säkerhet  
kräver (se bl.a. de nyss nämnda rättsfallen Regina mot Bouchereau,  
p. 34 och P.I, p. 23).

I fråga om innebörden av begreppet allmän säkerhet har EU-  
domstolen gett viss närmare vägledning. Enligt domstolen omfattar  
begreppet såväl en medlemsstats inre som yttre säkerhet. Den  
allmänna säkerheten kan påverkas av en inverkan på väsentliga  
offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens  
överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindel-  
serna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en  
inverkan på militära intressen. Begreppet kan emellertid också om-  
fatta sådana syften som bekämpande av vissa allvarliga former av  
brottslighet (se bl.a. Tsakouridis, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708,  
p. 43–47).

När det gäller inskränkningar av den fria rörligheten med hän-  
visning till den allmänna ordningen har domstolen som regel nöjt sig  
med att konstatera att det under alla omständigheter krävs att det  
ifrågavarande beteendet – utöver den störning av ordningen i sam-  
hället som varje lagöverträdelse innebär – utgör ett verkligt, faktiskt  
och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.  
Detta innebär i allmänhet ett krav på att det finns en benägenhet hos  
den berörda personen att uppvisa samma beteende i framtiden (se  
P.I., p. 30 och E mot Subdelegación del Gobierno en Álava, C-  
193/16, ECLI:EU:C:2017:542, p. 23). I vissa fall är det dock möjligt  
att det tidigare uppförandet i sig uppfyller villkoren för att kunna  
anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen (se Regina mot  
Bouchereau, p. 29). Det är inte heller uteslutet att undantaget beträf-  
fande allmän ordning kan tillämpas i fall då det endast har varit fråga  
om upprepad småbrottslighet. Detta gäller dock, liksom i andra fall,  
endast under förutsättningen att det verkligen föreligger ett sådant  
hot mot ett grundläggande samhällsintresse som rörlighetsdirektivet  
kräver (se Polat, C-349/06, ECLI:EU:C:2007:581, p. 28–39 samt jfr  
KOM [2009] 313, s. 12 f.).

EU-domstolen har vidare framhållit vikten av att det är utlän-  
ningens *personliga beteende* som ska läggas till grund för bedöm-  
ningen och att tidigare domar för brott inte *i sig* ska utgöra anledning  
att inskränka dennes rätt till fri rörlighet. Av detta följer att en

tidigare dom för brott endast kan få betydelse när de omständigheter som ligger till grund för denna dom vittnar om ett personligt uppförande som utgör ett faktiskt hot mot den allmänna ordningen. I linje härmed har EU-domstolen också underkänt nationella regleringar som innebär att utvisning är en automatisk följd av vissa överträdelser eller att utvisning beslutas på grundval av en presumtion, utan att vederbörlig hänsyn tas till personens eget uppförande och det hot mot den allmänna ordningen som denne utgör. (Se Regina mot Bouchereau, p. 27 och 28, Calfa, p. 24–28, Orfanopoulos och Oliveri, p. 66–70 och 90–94 samt Kommissionen mot Tyskland, p. 93.)

Rörlighetsdirektivet innehåller även bestämmelser som ger ett förstärkt skydd mot utvisning för vissa kategorier av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Beträffande de som har permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten får utvisning enligt artikel 28.2 inte beslutas annat än om det föreligger ett *allvarligt* hot mot allmän ordning eller säkerhet. I fråga om personer som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren får utvisning enligt artikel 28.3 inte beslutas annat än om beslutet grundar sig på *tvingande hänsyn* till allmän säkerhet. Det sistnämnda kravet gäller även underåriga, såvida inte utvisningen är nödvändig för barnets bästa enligt barnkonventionen. Begreppet ”tvingande hänsyn” till allmän säkerhet är betydligt mer restriktivt än begreppet ”allvarligt hot” i den mening som avses i artikel 28.2. Begreppet ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” förutsätter nämligen inte enbart förekomsten av en inverkan på den allmänna säkerheten, utan dessutom att en sådan inverkan är synnerligen allvarlig. I rättsfallet Tsakouridis konstaterade EU-domstolen att organiserad olaglig narkotikahandel kan vara av sådan omfattning att den utgör ett direkt hot mot tryggheten och den fysiska säkerheten för hela eller en stor del av befolkningen. Domstolen ansåg av den anledningen att bekämpandet av organiserad olaglig narkotikahandel kan omfattas av begreppet ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” och att bekämpandet av sådan brottslighet under alla förhållanden omfattas av begreppet ”allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet” i den mening som avses i artikel 28.2. I rättsfallet P.I. fann EU-domstolen att brottslighet som innefattar sexuellt utnyttjande av barn kan omfattas av begreppet ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet”, under förutsättning att dessa brott har begåtts på ett synnerligen grovt sätt.

Slutligen ska nämnas att artikel 33.2 stadgar att om ett sådant utvisningsbeslut som avses i artikel 33.1 verkställs mer än två år efter det att beslutet fattades, ska medlemsstaten kontrollera om den berörda personen fortfarande utgör ett verkligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten, och bedöma om omständigheterna har ändrats sedan utvisningsbeslutet fattades. Därtill följer av artikel 32.1 att utlänningar som meddelats återreseförbud av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska ha möjlighet att få beslutet omprövat på visst angivet sätt.

### 3.3.8 Direktivet om varaktigt bosatta

Europeiska unionens råd antog den 25 november 2003 direktivet 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (direktivet om varaktigt bosatta). Enligt direktivet ska en tredjelandsmedborgare som varit bosatt länge i en medlemsstat kunna söka och erhålla en särskild status – ställning som varaktigt bosatt – i den medlemsstaten. Den som beviljats denna ställning ska tillerkännas vissa särskilda rättigheter som liknar dem som tillkommer unionsmedborgare. Genom direktivet 2011/51/EU om ändring av direktivet 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (ändringsdirektivet), som antogs den 11 maj 2011, utvidgades direktivet om varaktigt bosatta till att även omfatta personer som beviljats internationellt skydd.

Särskilda regler angående möjligheten för innehavare av s.k. EU-blåkort (uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning) att beviljas ställning som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare finns i rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (blåkortsdirektivet).

Direktivet om varaktigt bosatta genomfördes i svensk rätt den 30 april 2006 och lagstiftning med anledning av ändringsdirektivet trädde i kraft den 1 maj 2014. Blåkortsdirektivet genomfördes i svensk rätt den 1 juli 2013.

I direktivet om varaktigt bosatta fastställs villkoren för en medlemsstats beviljande och återkallande av ställning som varaktigt bosatt. Enligt huvudregeln i artikel 4.1 krävs fem års laglig och oavbruten vistelse på en medlemsstats territorium för att en tredjelandsmed-

borgare ska kunna beviljas sådan ställning. Av de särskilda regler som enligt blåkortsdirektivet gäller för innehavare av EU-blåkort, framgår att utlänningar som tillhör denna grupp under vissa förutsättningar får lägga samman vistelseperioder i olika medlemsstater för att kunna uppfylla kravet på vistelseperiodens längd. Enligt direktivet om varaktigt bosatta krävs dessutom att tredjelandsmedborgaren har förmåga att försörja sig själv och de familjemedlemmar som denne har försörjningsansvar för. Medlemsstaterna får dessutom kräva att tredjelandsmedborgaren följer villkoren för integrering i enlighet med nationell lagstiftning.

Ställningen som varaktigt bosatt ska i huvudsak vara permanent, men kan under vissa förutsättningar gå förlorad. Så kan bland annat vara fallet om ställningen har förvärvats genom bedrägeri, om ett utvisningsbeslut har fattats eller vid långvarig frånvaro från unionen.

I direktivet om varaktigt bosatta fastställs också de rättigheter som är förbundna med denna ställning. Till den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt ska bland annat utfärdas ett särskilt EU-uppehållstillstånd som ska gälla i minst fem år. Personer med ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat ska under vissa villkor ha rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat och få uppehållstillstånd där. Om varaktigt bosatta utövar sådan rätt till bosättning ska deras anhöriga som ingår i kärnfamiljen också ha rätt att bosätta sig i den andra medlemsstaten, under förutsättning att familjen redan var bildad i den första medlemsstaten.

Direktivet ger den som beviljats ställning som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare ett skydd mot utvisning som liknar det som gäller för unionsmedborgare. Enligt artikel 12.1 får en varaktigt bosatt nämligen utvisas endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Ett sådant beslut får enligt artikel 12.2 inte grundas på ekonomiska överväganden. Av artikel 12.3 framgår att, innan beslut om utvisning av en varaktigt bosatt fattas, ska det beaktas hur länge bosättningen i medlemsstaten har varat, den berörda personens ålder, följderna för vederbörande och dennes familjemedlemmar samt banden med bosättningslandet eller avsaknaden av band med ursprungslandet.

De ovan nämnda kraven innebär, i likhet med vad som gäller vid utvisning av unionsmedborgare, att ett beslut om utvisning inte får fattas per automatik eller enbart på grundval av tidigare fällande domar i brottmål. En bedömning måste alltid göras i det enskilda

fallet av om tredjelandsmedborgaren utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten. Därtill ska de olika omständigheter som räknas upp i artikel 12.3 beaktas. (Se Zibell, C-371/08, ECLI:EU:C:2011:809, p. 79–83, López Pastuzano, C-636/16, ECLI:EU:C:2017:949, p. 25–28 och WT, C-448/19, ECLI:EU:C:2020:467, p. 19–21.)

### 3.3.9 Återvändandedirektivet

Europaparlamentet och rådet antog den 16 december 2008 direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet). Direktivet genomfördes i svensk rätt 2012 (prop. 2011/12:60) och föranledde ytterligare författningsändringar vid en uppföljning 2017 (prop. 2016/17:61).

Direktivet ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium (artikel 2.1). Medlemsstaterna får dock besluta att inte tillämpa direktivet på vissa sådana medborgare, bland annat de som har utvisats på grund av brott (artikel 2.2 b). När direktivet genomfördes i svensk rätt utnyttjades inte denna möjlighet till undantag generellt utan endast i vissa specifika fall, exempelvis i fråga om tidsfrist för frivillig avresa, återreseförbuds längd och tidsgränser för förvar (prop. 2011/12:60 s. 26, 32 f., 52 och 74 f.). Huvudregeln är alltså att återvändandedirektivet är tillämpligt även i fråga om utvisning på grund av brott.

Av artikel 6.1 i återvändandedirektivet framgår att medlemsstaterna ska utfärda beslut om återvändande för de tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium. Med beslut om återvändande avses ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända. Ett beslut om återvändande i direktivets mening motsvaras i svensk rätt av ett beslut om avvisning eller utvisning. Regeln i artikel 6.1 är tvingande, men en medlemsstat har i praktiken stor möjlighet att avstå från att utfärda ett sådant beslut genom att tillämpa något av de undantag som finns i artiklarna 6.2–6.5. Bland dessa kan nämnas att en medlemsstat med stöd av artikel 6.4 kan införa eller behålla regler som innebär att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaten när som

helst av ömmande, humanitära eller andra skäl kan beviljas ett självständigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt att stanna i landet.

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

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

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

Längden på ett återreseförbud enligt artikel 11.2 ska beräknas från den tidpunkt då personen faktiskt lämnade medlemsstaternas territorium (se EU-domstolens dom i mål *Ouhrami*, C-225/16, ECLI:EU:C:2017:590, p. 53).

### 3.3.10 Skyddsgrundsdirektivet

Den 13 december 2011 antog Europaparlamentet och rådet direktiv 2011/95/EU om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en

enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (skyddsgrundsdirektivet). Direktivet, som utgör en omarbetning av det första skyddsgrundsdirektivet 2004/83/EG, trädde i kraft 2012 och genomfördes i svensk rätt 2015 (prop. 2013/14:248).

Skyddsgrundsdirektivet är en del av EU:s gemensamma europeiska asylsystem som grundas på en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen och New York-protokollet. Huvudsyftet med direktivet är att garantera dels att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Medlemsstaterna får ha förmånligare bestämmelser än de som finns i direktivet.

Med internationellt skydd avses enligt skyddsgrundsdirektivet flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande (i svensk rätt benämnt som alternativt skyddsbehövande). Medlemsstaterna är skyldiga att bevilja sådan status till en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som uppfyller direktivets krav för att betraktas som flykting respektive subsidiärt skyddsbehövande.

Begreppet flykting definieras i artikel 2 d i direktivet på i princip samma sätt som i artikel 1 A 2 i Genèvekonventionen (se avsnitt 3.3.2). I kapitel III i skyddsgrundsdirektivet finns närmare bestämmelser om de materiella villkor som ställs upp för att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person ska kunna betraktas som flykting i den mening som avses i artikel 2 d. Således anges i artikel 9 vad som avses med förföljelse och i artikel 10 ett antal faktorer som medlemsstaterna ska ta hänsyn till vid bedömningen av de olika skälen till förföljelsen. Av artikel 11 framgår när en flykting ska upphöra att vara flykting och i artikel 12 anges vilka som är undantagna från att kunna anses som flyktingar. Artikel 12.2 motsvarar artikel 1 A F i Genèvekonventionen.

Begreppet subsidiärt skyddsbehövande definieras i artikel 2 f i skyddsgrundsdirektivet. Definitionen omfattar tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting. Det ska dock finnas grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en

verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd. Enligt artikel 15 utgörs allvarlig skada av a) dödsstraff eller avrättning, b) tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller c) allvarligt och personligt hot mot en civilpersoners liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt. Ytterligare ett kriterium för att betraktas som subsidiärt skyddsbehövande är att den berörda personen inte omfattas av artikel 17.1 och 17.2. som anger i vilka fall någon är undantagen från att kunna tillhöra denna kategori.

Bestämmelser om skydd mot avvisning finns i artikel 21 i skyddsgrundsdirektivet. Begreppet avvisning motsvarar här både avvisning och utvisning i svensk rätt (se prop. 2009/10:31 s. 150). I artikel 21.1 slås fast att medlemsstaterna i enlighet med sina internationella förpliktelser ska respektera principen om non-refoulement. Om det inte är förbjudet enligt dessa förpliktelser får medlemsstaterna enligt artikel 21.2 avvisa en flykting, vare sig denne formellt erkänts eller ej, om det finns skälig anledning att anta att vederbörande utgör en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig eller om vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.

Skyddsgrundsdirektivet innehåller inte några motsvarande bestämmelser avseende subsidiärt skyddsbehövande, eftersom en utlänning som utgör en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig eller som har förövat ett allvarligt brott är utesluten från att anses som subsidiärt skyddsbehövande enligt undantagsbestämmelserna i artikel 17.

Artikel 21 i skyddsgrundsdirektivet har sin motsvarighet i bestämmelserna om non-refoulement i artikel 33 i Genèvekonventionen. Skyddet enligt skyddsgrundsdirektivet är dock i vissa avseenden mer långtgående än det som säkerställs genom artikel 33 i Genèvekonventionen. Hänvisningen i artikel 21 i direktivet till förbud enligt internationella förpliktelser innebär nämligen att det är absolut förbjudet att avvisa eller utvisa en utlänning på ett sådant sätt att han eller hon skulle riskera att utsättas för tortyr, då detta skulle strida mot artikel 3 i FN:s tortyrkonvention och artikel 3 i Europakonventionen (se prop. 2009/10:31 s. 151). Till detta kommer att artikel 21.2 i skyddsgrundsdirektivet ska tolkas och tillämpas med



iakttagande av de rättigheter som garanteras i rättighetsstadgan, särskilt i artikel 4 och artikel 19.2 i denna. Även dessa bestämmelser föreskriver ett absolut förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, liksom mot utvisning till en stat där det finns en allvarlig risk för att vederbörande skulle utsättas för sådan behandling. I dessa fall får utvisning alltså inte ske även om utlänningen skäligen kan antas utgöra eller utgör en fara av de slag som anges i artikel 33.2 i Genevekonventionen och artikel 21.2 i skyddsgrundsdirektivet. (Se EU-domstolens dom den 14 maj 2019 i de förenade målen C-391/16, C-77/17 och C-78/17, ECLI:EU:C:2019:403, p. 93–95.)

### 3.3.11 Schengensamarbetet och SIS-regelverket

De flesta av EU:s medlemsländer, och ett antal andra europeiska länder, deltar i dag i det s.k. Schengensamarbetet. Schengensamarbetet syftar i huvudsak till att uppnå fri rörlighet inom Schengenområdet genom att människor ska kunna resa utan att behöva visa pass när de passerar gränserna mellan de länder som anslutit sig. Sverige är sedan mars 2001 fullt ut anslutet till Schengensamarbetet. Schengenreglerna är sedan 1999 införlivade i EU-rätten.

Schengens informationssystem (SIS) är ett informationssystem som Schengenländerna använder för att utbyta information med varandra inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt immigrationskontroll. SIS används till exempel för att föra in uppgifter om efterlysta eller eftersökta personer eller föremål. På migrationsområdet används SIS för att föra in så kallade SIS-spärrar för tredjelandsmedborgare som ska nekas tillträde till Schengen på grund av att de har ett återreseförbud eller att en medlemsstat anser att tredjelandsmedborgaren utgör ett hot mot till exempel allmän ordning och säkerhet.

Sökningar och kontroll i SIS sker vid olika tillfällen, exempelvis när någon ansöker om Schengenvisering, innan ett uppehållstillstånd beviljas, vid gränskontroll och annan kontroll som verkställs av polismyndighet eller tullmyndighet. SIS består dels av en central del, dels en nationell del som både är en spegling av centrala SIS, och det register där varje medlemsstat ansvarar för sina egna registreringar. I Sverige ansvarar Polismyndigheten för den nationella delen av SIS.

SIS inrättades ursprungligen på grundval av bestämmelser i Schengenkonventionen<sup>4</sup>. När Sverige fullt ut anslöt sig till Schengensamarbetet antogs bland annat lagen (2000:344) om Schengens informationssystem för att genomföra Schengenkonventionens regler om SIS (prop. 1999/2000:64). Under 2006 och 2007 antogs ett nytt regelverk för SIS varpå en ny och mer avancerad version av SIS lanserades 2013 under benämningen SIS II. Användningen av SIS inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete kom då att regleras i rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II). Användningen av SIS inom området gräns- och migrationskontroll kom att regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II), i fortsättningen SIS II-förordningen.

I november 2018 antogs tre nya EU-förordningar om SIS:

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU (polisförordningen),
2. 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 (gränsförordningen), och
3. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informa-

---

<sup>4</sup> Konvention om tillämpning av Schengens Schengenavtalet av den 14 juni tillämpningskonvention 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 265/2010 av den 25 mars 2010 om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och av förordning (EG) nr 562/2006 vad gäller rörlighet för personer med visering för längre vistelse.

tionssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandeförordningen).

Förordningarna ersätter EU:s nuvarande regelverk om SIS och innebär att en ny version av systemet ska tas i drift vid ett datum som kommissionen ska fastställa senast den 28 december 2021.

Även de nya förordningarna innehåller bestämmelser om s.k. SIS-spärrar och innebär vissa förändringar i förhållande till det tidigare regelverket.

Genom återvändandeförordningen införs ett krav på medlemsstater att i SIS föra in registreringar om tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om återvändande, dvs. för svensk del ett beslut om avvisning eller utvisning (artikel 3.1). Denna typ av SIS-spärr är ny och är tänkt att vara ett hjälpmedel för att kontrollera om skyldigheten att återvända har fullgjorts.

En huvudprincip är att varje beslut om återvändande utan dröjsmål ska registreras i SIS som en registrering om återvändande. I registreringen ska det bland annat framgå om det finns ett beslut om inreseförbud (vilket i svensk rätt motsvaras av ett återreseförbud). När tredjelandsmedborgaren som beslutet gäller sedan passerar medlemsstaterna ska SIS-registreringen om återvändande genast tas bort och, i de fall beslutet åtföljs av ett återreseförbud, ersättas med en registrering om nekad inresa och vistelse enligt artikel 24.1 b i gränsförordningen, dvs. en SIS-spärr av det slag som i dag finns i artikel 24 i SIS II-förordningen.

Av artikel 24.1 i gränsförordningen framgår att det finns två huvudsituationer när en SIS-spärr om nekad inresa och vistelse ska föras in, dels när den berörda tredjelandsmedborgaren har ett återreseförbud, dels när personen bedöms utgöra ett hot mot den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller den nationella säkerheten. Effekten av en sådan SIS-spärr är att den berörda tredjelandsmedborgaren kommer att nekas inresa och vistelse inom Schengenområdet, i huvudsak i enlighet med andra EU-författningar. Enligt EU:s gränskodex är det nämligen ett inresevillkor för en tredjelandsmedborgare att han eller hon inte finns registrerad i SIS i syfte att nekas inresa. Att en person har en sådan SIS-registrering är vidare ett skäl för att avslå en ansökan om Schengenvisering enligt artikel 32.1 v i Europaparlamentets och rådets förordning

(EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

Enligt artikel 24.3 ska den registrerande medlemsstaten säkerställa att registreringen är synlig i SIS så snart den berörda tredjelandsmedborgaren har lämnat medlemsstaternas territorium eller så snart som möjligt när den registrerande medlemsstaten har fått tydliga indikationer på att så har skett. Detta innebär en skärpning i förhållande till vad som tidigare gällde.

I departementspromemorian DS 2019:27 lämnas förslag till de författningsändringar som krävs för att anpassa svensk rätt till de nya EU-förordningarna om SIS. Förslagen innebär bland annat att det införs en ny lag och en ny förordning med kompletterande bestämmelser till förordningarna. Det föreslås även vissa ändringar i bland annat utlänningslagen och utlänningsförordningen. Promemorian har remitterats, lagrådsremiss har beslutats och vid Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en proposition.

### **3.4 Dagens reglering**

#### **3.4.1 Förutsättningarna för utvisning på grund av brott – en överblick**

Reglerna om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. utlänningslagen. I 1–4 §§ anges förutsättningarna för utvisning av andra utlänningar än EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Beträffande utlänningar som tillhör den sistnämnda gruppen finns särskilda regler i 5 §. Enligt denna paragraf ska 1–4 §§ emellertid tillämpas även när utlänningen är EES-medborgare eller familjemedlem till en sådan medborgare. Detta 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.

Enligt 1 § får en utlänning utvisas ur Sverige om han eller hon döms för ett brott som kan leda till fängelse. Dessutom krävs att utlänningen döms till svårare påföljd än böter och

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

2. brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att utlännen inte bör få stanna kvar.

Utvisning enligt den andra punkten förutsätter normalt att brottet har ett straffvärde om minst ett års fängelse (se bl.a. prop. 1993/94:159 s. 33).

I fråga om EES-medborgare och deras familjemedlemmar krävs därutöver att utvisningen sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (5 §). Detta betyder att en sådan utlännen får utvisas bara om dennes personliga beteende utgör ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen och som går utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär (se t.ex. NJA 2014 s. 415).

När en domstol överväger om en utlännen bör utvisas ska den enligt 2 § ta hänsyn till utlännings anknytning till det svenska samhället. Domstolen ska särskilt beakta utlännings levnadsomständigheter, om utlännen har barn i Sverige och i så fall barnets behov av kontakt med henne eller honom, utlännings övriga familjeförhållanden och hur länge utlännen vistats i Sverige. Enligt samma paragraf gäller särskild restriktivitet vid utvisning av den som är flykting.

I 3 § finns regler om utvisning av utlänningar som vistats länge i Sverige. Om utlännen hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller då hade varit bosatt här sedan minst fem år, krävs synnerliga skäl för att utvisning ska få ske. Dessutom gäller ett absolut förbud mot att utvisa den som kom till Sverige innan han eller hon fyllde 15 år och hade vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes.

Vid prövningen av utvisningsfrågan ska domstolen beakta om det finns hinder mot att ett beslut om utvisning verkställs (4 §). Om det finns ett sådant hinder kan detta innebära att domstolen bör avstå från att fatta beslut om utvisning.

Ett beslut om utvisning på grund av brott ska alltid innehålla ett förbud för utlännen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning (se 8 §)

I 36 kap. 13 § brottsbalken finns dessutom en bestämmelse som innebär att särskilda förutsättningar gäller vid utvisning av den som begick brottet under påverkan av en allvarlig psykisk störning.

I det följande behandlas var och en av de nu angivna reglerna närmare. Kapitlet avslutas med en övergripande redogörelse för domstolens behandling av utvisningsfrågan.

Det bör i detta sammanhang också nämnas att det i brottsbalken finns ytterligare regler som kan aktualiseras vid utvisning på grund av brott. Av 29 kap. 5 § och 30 kap. 4 § framgår att domstolen vid straffmätning och påföljdsval i skälig omfattning ska beakta om den tilltalade förorsakas men på grund av att han eller hon utvisas på grund av brottet. Detta medför ibland att påföljden för brottet blir lindrigare än den skulle ha blivit om utvisning inte kommit i fråga. Dessa bestämmelser behandlas närmare i kapitel 6.

### 3.4.2 De grundläggande kraven på brottets svårhetsgrad

I 8 a kap. 1 § anges vissa grundläggande krav som alltid måste vara uppfyllda för att utvisning på grund av brott ska få ske. Enligt första stycket krävs att utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse. Detta innebär att fängelse ska ingå i straffskalan för brottet. Däremot krävs det inte att påföljden bestäms till fängelse i det särskilda fallet. Det är enligt paragrafens andra stycke tillräckligt att en strängare påföljd än böter döms ut. Utvisning kan alltså i princip komma i fråga även när påföljden bestäms till exempelvis skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård (se 36 kap. 11 § jämfört med 1 kap. 3 § brottsbalken). I praktiken förekommer det dock mycket sällan att ett beslut om utvisning kombineras med andra påföljder än fängelse eller villkorlig dom.

Dessa grundläggande krav på brottets svårhet innebär att utvisning normalt sett inte kommer i fråga vid brottslighet av jämförelsevis lindrigt slag såsom grov olovlig körning eller ringa stöld. Men om brottsligheten begås upprepat eller systematiskt kan utvisning ske även i dessa fall. Det sistnämnda gäller dock endast under förutsättningen att påföljden inte stannar vid böter i det mål där frågan om utvisning är aktuell. (Se prop. 1993/94:159 s. 12 och 33.)

Utöver de fall där utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse, kan utvisning också beslutas när domstolen undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen tidigare har dömts till och dömer till annan påföljd (se 8 a kap. 1 § första stycket andra meningen utlänningslagen). På så vis möjliggörs utvisning

även i fall då en utlänning missbrukat en tidigare utdömd icke frihetsberövande påföljd.

### 3.4.3 Utvisning på grund av återfallsrisk

Av 8 a kap. 1 § andra stycket framgår att ytterligare en av två förutsättningar måste vara uppfyllda för att utvisning ska få ske. Den första av dessa är att 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 (punkten 1).

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

Ett antagande om risk för fortsatt brottslig verksamhet förutsätter i normalfallet att det framgår av registerutdrag eller på annat sätt att utlänningen dömts för brott, godkänt ett strafföreläggande eller fått åtalsunderlåtelse vid åtminstone ett tidigare tillfälle. Undantagsvis kan dock förekomma att omständigheterna redan vid den första lagföringen är sådana att det är befogat att utgå från en återfallsrisk. Så kan till exempel vara fallet om utlänningen vid den första lagföringen döms för flera brott, inte minst om dessa är begångna i nära anslutning till utlänningens ankomst till Sverige. Även utlänningens levnadsomständigheter i övrigt får vägas in i bedömningen. Oordnade ekonomiska och sociala förhållanden utgör då sådana omständigheter som kan tala för att det finns en återfallsrisk. (Se prop. 1993/94:159 s. 11 ff. och s. 33 samt de rättsfall som redovisas i det följande.)

Högsta domstolen (HD) har i ett antal rättsfall prövat frågan om utvisning på grund av återfallsrisk när utlänningen inte tidigare

lagförts för något brott här. I rättsfallet NJA 1990 s. 293 hade utlänningen dömts för stöld till villkorlig dom. Vid prövningen av utvisningsfrågan beaktades att personen i fråga hade stulit betydande belopp i hemlandet och uppehöll sig här illegalt för att undgå lagföring för brotten. HD bedömde att dessa omständigheter, i förening med utlänningens oordnade förhållanden i övrigt, gav skäl att anta att det förelåg en återfallsrisk. Till samma slutsats kom HD i NJA 2006 s. 375 där utlänningen hade dömts för ett fall av stöld och tre fall av snatteri. Det beaktades att brotten begåtts inom loppet av ett år, varav det första endast ett par månader efter utlänningens ankomst till Sverige. HD ansåg att brottslighetens art och det förhållandet att utlänningen saknade anknytning till Sverige samt levde under oordnade ekonomiska och sociala förhållanden här gav skäl att anta att det förelåg en återfallsrisk. Ytterligare ett exempel på denna utgång ger NJA 2007 s. 533. I det fallet hade utlänningen begått upprepade tillgreppsbrott under en begränsad tid samtidigt som hans ansökan om asyl varit föremål för prövning. Visst avseende fästes också vid att det hos den tilltalade och en medtilltalade hade påträffats egendom som bedömts utgöra stöldgods. HD kom fram till att det fanns risk för återfall i brottslighet och beslutade att utlänningen skulle utvisas.

Motsatt utgång fick rättsfallet NJA 1997 s. 266 som även det gällde en utlänning som gjort sig skyldig till stöld. Omständigheterna vid brottet tydde på viss förslagenhet och planering. Vidare vistades utlänningen här illegalt och levde under oordnade ekonomiska och sociala förhållanden. Även om detta skulle kunna tala för en viss återfallsrisk, kom HD till slutsatsen att det inte fanns tillräcklig grund för att anta att utlänningen skulle komma att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här.

Vid vissa typer av brott föreligger erfarenhetsmässigt större risk för återfall än vid andra brott. I rättspraxis har fickstölder av mer kvalificerat slag omtalats som sådana brott som i sig kan indikera brottslig verksamhet (jfr prop. 1993/94:159 s. 12 och rättsfallet NJA 1979 s. 153). Även vissa typer av våldsbrott är av sådan karaktär. I rättsfallet NJA 2019 s. 544 konstaterade HD att våld i nära relationer enligt studier i hög grad utgör upprepningsbrott. Mot den bakgrunden beslutade HD att en tidigare ostraffad utlänning skulle utvisas på grund av risken för fortsatt brottslighet när denne hade



gjort sig skyldig till upprepade våldsbrott mot sin sambo och hennes barn.

#### 3.4.4 Utvisning på grund av brottets allvar

Enligt 8 a kap. 1 § andra stycket andra punkten får utvisning också ske om 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. Om det inte finns grund för att anta någon återfallsrisk ställs det alltså större krav på brottets allvar för att utvisning ska komma i fråga. Som en allmän riktlinje anses gälla att brottet bör ha ett straffvärde på minst ett års fängelse (se bland annat prop. 1993/94: 159 s. 13 f. och NJA 2001 s. 464).

Avgränsningen till brott med straffvärden på minst ett års fängelse infördes 1994 vid den senaste större reformen av reglerna om utvisning på grund av brott. Syftet med lagändringen var dels att tydliggöra i vilka fall utvisning kunde aktualiseras med hänvisning till brottets allvar, dels att i någon mån sänka kraven på när så kunde ske. Tidigare hade denna utvisningsgrund nämligen ställt mycket stora krav på brottets svårhet. Huvudsakligen hade den tillämpats vid grova vålds- och sexualbrott samt narkotikabrott, men däremot inte alltid vid exempelvis rån. Lagändringen ökade således utrymmet för utvisning vid brott av sistnämnda slag. I förarbetena framhölls dock att utvisning även fortsättningsvis bör komma i fråga endast om gärningen är så allvarlig att det inte framstår som oskäligt att den föranleder utvisning trots att det inte finns någon risk för att utlänningen återfaller i brott. Liksom tidigare kan utvisning alltså komma i fråga vid allvarliga vålds- och sexualbrott och narkotikabrott, men nu även vid annan svårare brottslighet om straffvärdet medger det. (Se prop. 1993/94:159 s 11 ff.)

I de nämnda förarbetena betonades samtidigt att ettårsgränsens ska ses just som en allmän riktlinje. Den kan därför inte sägas vara absolut. I vissa fall bör således även brottets karaktär kunna vägas in i bedömningen. Särskilt omnämndes det förhållandet att ett utpräglat skyddsintresse träffs för när vid den brottsliga gärningen, såsom är fallet vid mened och övergrepp i rättsak, eller om brottet innefattat svårare integritetskränkningar mot en skyddslös person, till exempel ett barn. I dessa fall bör utvisning alltså kunna komma

i fråga även vid något lägre straffvärden. De närmare gränserna för utvisning vid olika former av brottslighet överlämnades till rätts-tillämpningen att precisera. (Se prop. 1993/94:159 s. 13 f.) I praxis har ettårsgränsen dock tillämpats tämligen strikt (se t.ex. NJA 2001 s. 464 och Åklagarmyndighetens RättsPM 2019:5, Utvisning på grund av brott – vägledning för åklagare, s. 22).

En fråga som inte uttryckligen berördes i förarbetena var om straffvärdegränsen endast avser straffvärdet för ett enskilt brott eller om den också kan ta sikte på det samlade straffvärdet för flera brott. Inte heller behandlades frågan om straffvärdegränsen avser resultatet av den bedömning som domstolen ska göra av själva gärningen enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken, eller om den hänför sig till det reducerade straffvärde som domstolen kan komma fram till efter beaktande av exempelvis den tilltalades ungdom, det som ibland kallas för straffmättningsvärde. Av de nyss redovisade förarbetsuttalandena tillsammans med bestämmelsens ordalydelse, kan slutsatsen emellertid dras att gränsen avser fall när ett enskilt brott är så allvarligt att det motsvarar ett straffvärde om ett års fängelse. På samma sätt kan konstateras att det är gärningens straffvärde enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken – inte det s.k. straffmättningsvärdet – som ska läggas till grund för bedömningen (jfr RH 2019:14).

### 3.4.5 Anknytning till det svenska samhället

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas ska den ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Detta framgår av 8 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen. Av bestämmelsen följer att domstolen har att väga de skäl som talar för utvisning mot de skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden som talar däremot. Ju större anknytning till landet som föreligger, desto allvarligare måste brottsligheten vara för att utvisning ska kunna ske. Bestämmelsen ger uttryck för principen att det måste finnas en rimlig proportion mellan brottet och de rättsverkningar som detta medför för den enskilde eller något annat motstående intresse. (Jfr prop. 1993/94: s. 15 f. och s. 34.)

Vid bedömningen av utlänningens anknytning hit ska domstolen enligt den nyssnämnda paragrafen särskilt beakta

1. utlänningens levnadsomständigheter,

2. om utlännningen 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 utlännningen utvisas,
3. utlännningens övriga familjeförhållanden, och
4. hur länge utlännningen har vistats i Sverige.

Att utlännningen har familj här innebär regelmässigt en betydelsefull anknytning till landet. Med familj avses i detta sammanhang främst maka, make eller sambo samt egna barn, men även det förhållandet att det finns andra nära släktingar i landet kan bidra till att anknytningen bedöms som stark. I synnerhet bör barns behov av kontakt med sina föräldrar beaktas, oavsett om den som hotas av utvisning är förälder eller själv är underårig. Det bör inte komma i fråga att utvisa ett barn under arton år som har sina föräldrar i Sverige. Även arbetsförhållanden, bostadsförhållanden och social anpassning är faktorer som bör inverka på prövningen. Att utlännningen lärt sig svenska språket är ytterligare något som talar för att han eller hon har etablerat sig i landet. Anknytningen har givetvis också ett samband med den tid som utlännningen vistats här, eftersom de sociala bindningarna till förhållandena här i landet i allmänhet blir starkare efter hand. Kvarvarande band till hemlandet kan däremot medföra att anknytningen till Sverige bedöms vara svag. (Se prop. 1993/94:159 s. 14 ff. och t.ex. NJA 2019 s. 316.)

Domstolens skyldighet att särskilt beakta barnets behov av kontakt med den förälder som riskerar utvisning infördes, som berörts ovan i avsnitt 3.2.5, genom en lagändring 2004 för att principen om barnets bästa skulle få ökat genomslag i samband med utvisning på grund av brott. Att hänsyn regelmässigt ska tas till barnets bästa i utlänningsärenden som berör barn understryks också i den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 10 § utlänningslagen. Detta innebär inte att barnets bästa alltid kan vara utslagsgivande när andra intressen kolliderar med barnets intressen, men barnets bästa ska alltid beaktas, utredas och redovisas (se prop. 2003/04:113 s. 8 samt avsnitt 3.3.4). Domstolen har därför en långtgående skyldighet att utreda hur barn till den som riskerar att utvisas skulle komma att påverkas av ett sådant beslut (se NJA 2006 s. 40 samt avsnitt 3.4.16 för en närmare redogörelse av domstolens utredningsskyldighet).

I rättspraxis finns ett flertal exempel på hur utlänningens familjeförhållanden vägts in i bedömningen av frågan om utvisning på grund av brott. I NJA 1996 s. 365 dömdes en utlänning till ett års fängelse för narkotikabrott. Brottet ansågs så allvarligt att utvisning i och för sig kunde komma ifråga. Eftersom utlänningen hade vistats i Sverige i drygt fyra år och sedan tre år var gift med en svensk kvinna med vilken han hade en treårig dotter, fann HD att anknytningen var sådan att utvisning inte skulle ske. I NJA 1997 s. 172 övervägdes utvisning på grund av återfallsrisk avseende en utlänning som dömts till två månaders fängelse för narkotikabrott och våldsam motstånd. Mannen hade en två år gammal dotter som han hade den praktiska vårdnaden om. Hans anknytning till dottern tillmättes en sådan betydelse att han inte utvisades med anledning av den aktuella brottsligheten.

I rättsfallen NJA 2006 s. 388 (grov stöld, snatteri och försök till våld mot tjänsteman) och NJA 2007 s. 425 (våldtäkt) har utvisning däremot skett trots att utlänningen i respektive mål hade underåriga barn i Sverige. I båda fallen talade starka skäl för att utvisning skulle ske, samtidigt som förälderns kontakt med barnen var bristfällig.

I rättsfallet NJA 2019 s. 544 uttalade HD att det när brotten har riktats mot familjen måste påverka den anknytning som skapas genom familjebanden. I ett fall där det föreligger risk för fortsatt brottslighet riktad mot utlänningens familj bör, enligt HD, familjebanden i många fall inte tillmätas någon avgörande betydelse vid bedömningen av om utvisning bör ske.

### 3.4.6 Utlänningar som vistats länge i Sverige

I 8 a kap. 3 § första stycket utlänningslagen behandlas utvisning av den som har vistats länge i Sverige. Om frågan om utvisning avser en utlänning som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller då hade varit bosatt i Sverige sedan minst fem år, får utvisning ske endast om det föreligger synnerliga skäl. Endast lovligt uppehåll i landet kan läggas till grund för beräkningen av vistelsetiden. (Se NJA 2007 s. 425.)

Kravet på synnerliga skäl 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. Bestämmelsen har motiverats med att det i något skede bör finnas en punkt där en utlänning ska ha rätt att känna trygghet i Sverige. (Se prop. 1993/94:159 s. 16 och NJA 2019 s. 316.)

I förarbetena är det framför allt karaktären på den brottslighet som aktualiserat utvisningsfrågan som anges som exempel på vad som kan utgöra synnerliga skäl. Om brottsligheten är särskilt allvarlig, kan det alltså vara ett skäl att göra avsteg från den angivna utgångspunkten. Sådan särskilt allvarlig brottslighet kan, enligt förarbetena, vara brott mot person som mord och dråp, brott som innefattar svåra integritetskränkningar, organiserad brottslighet där gärningsmännen systematiskt skaffar sig ekonomisk vinning på enskildas eller samhällets bekostnad samt brottslighet som medför stora skadeeffekter, till exempel grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling. Omständigheterna i det enskilda fallet måste dock alltid beaktas. (Se prop. 1979/80:96 s. 63 och NJA 2019 s. 316.)

Är det fråga om återfall i brott kan det bidra till att synnerliga skäl bedöms föreligga. Det beror då ofta på att den samlade brottsligheten – sedd över tid – framstår som så särskilt allvarlig att utlänningen inte bör vara skyddad mot utvisning. Huruvida det nya brottet i sig är särskilt allvarligt behöver då inte ha någon avgörande betydelse. (Se NJA 2019 s. 316 samt jfr NJA 1980 s. 769 och NJA 1981 s. 426.)

Vid prövningen av om det finns synnerliga skäl ska hänsyn också tas till utlänningens personliga förhållanden. Samma omständigheter som enligt 8 a kap. 2 § utlänningslagen ska beaktas varje gång en fråga om utvisning för brott aktualiseras får då betydelse. Om utlän-

ningen har stark anknytning till Sverige krävs det därmed, typiskt sett, allvarligare brottslighet för att utvisning ska kunna ske. Det motsatta gäller om anknytningen är svag, såsom när utlänningen lever utanför det reguljära svenska samhället eller när han eller hon annars har visat en bristande vilja att etablera sig här. I de senare fallen kan även inte fullt så allvarlig brottslighet motivera utvisning. (Se NJA 2019 s. 316.)

Ett exempel på det sistnämnda ger rättsfallet NJA 1981 s. 426 som gällde en finsk medborgare som vid upprepade tillfällen dömts för tillgreppsbrott. Med hänsyn till mannens svaga anknytning till Sverige och hans oordnade förhållanden här bedömde HD att det förelåg synnerliga skäl för utvisning.

I såväl NJA 1980 s. 725 som NJA 1981 s. 1246 medförde däremot utlänningens starka anknytning hit att kravet på synnerliga skäl inte ansågs uppfyllt, trots att brotten var allvarligare. I 1980 års fall var det fråga om en tunisisk medborgare som dömdes för våldtäkt. Utöver att mannen hade vistats i Sverige i cirka sju år när åtal väcktes beaktade HD att han var tillsammans med en kvinna i Sverige, hade två barn här, levde under i huvudsak ordnade förhållanden samt hade en relativt sett ringa brottshistorik. I 1981 års fall upphävde HD hovrättens beslut om utvisning av en marockansk medborgare som hade gjort sig skyldig till grovt narkotikabrott. HD tog fasta på att mannen, som hade vistats i Sverige i cirka tio år, hade ett stadigvarande förhållande och fast arbete här, goda kunskaper i svenska samt inga kända kvarvarande förbindelser med hemlandet.

Den som har vistats eller varit bosatt i Sverige så länge att han eller hon når över den tröskel som anges i 3 § får alltså ett väsentligt starkare skydd än tidigare. Vistelsetidens längd bör sedan ges ökad betydelse allt eftersom tiden går. En mycket lång vistelsetid i Sverige kan således medföra att synnerliga skäl inte föreligger, trots att skälen för utvisning i sig är betydande. (Se NJA 2019 s. 544 och NJA 2019 s. 316 samt de rättsfall som redogörs för i det följande.) De olika faktorer som har betydelse för frågan om det finns synnerliga skäl för utvisning måste emellertid alltid värderas och vägas mot varandra i en helhetsbedömning i det enskilda fallet.

I rättsfallen NJA 2005 s. 283 och 2009 s. 300 har HD prövat frågan om synnerliga skäl föreligger när utlänningen varit bosatt i Sverige under mycket lång tid. I det förra fallet hade utlänningen, som återfallit i grov narkotikabrottslighet, bott i Sverige i drygt 20 år

när åtal väcktes. Därtill hade han en 15-årig dotter här som han hade del i vårdsnaden om. Enbart hänsynen till dotterns kontakt med fadern ansågs inte tillräckliga för att utvisning skulle underlåtas. Mot bakgrund av att fadern hade vistats i Sverige mycket lång tid och tillbringat hela sitt vuxna liv här och i Norge, ansågs dock omständigheterna sammantagna vara sådana att det inte förelåg synnerliga skäl att utvisa honom. Även i 2009 års fall talade såväl brottslighetens straffvärde, fängelse i sex och ett halvt år, som risken för återfall i brott för att utvisning skulle ske. Eftersom utlänningen varit bosatt i Sverige i mer än 25 år fann HD emellertid att kravet på synnerliga skäl inte var uppfyllt. HD uttalade därvid att när en utlänning har varit bosatt i Sverige under så avsevärd tid som den aktuella måste utgångspunkten vara att han eller hon, även när återfallsrisk föreligger, ska ha rätt att ha tryggheten att få stanna här, om inte alldeles speciella omständigheter talar för att utlänningen ska utvisas ur landet.

I rättsfallet NJA 2019 s. 316 prövade HD frågan om synnerliga skäl förelåg när utlänningen, som vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd i drygt åtta år, hade gjort sig skyldig till våldtäkt. HD slog fast att i fall när den faktiska vistelsetiden är mer än dubbelt så lång som den som krävs för att 3 § ska vara tillämplig, bör skälen vara särskilt starka för att utvisning ska få ske. HD konstaterade vidare att våldtäkt är en typ av brott som innebär en svår integritetskränkning för målsäganden och därmed är av det slag som kan motivera ett avsteg från utgångspunkten att utvisning inte ska ske. Straffvärdet för den aktuella våldtäkten, drygt två års fängelse, ansågs dock inte så högt att det ensamt motiverade ett avsteg. HD framhöll emellertid att ett straffvärde på denna nivå kan vara tillräckligt om brottet utgör ett återfall eller är ett uttryck för ett asocialt levnadssätt eller om utlänningen har en mindre påtaglig anknytning till det svenska samhället. I detta fall hade utlänningen visserligen tidigare gjort sig skyldig till brott, men dessa hade endast föranlett böter. Utredningen i målet gav inte heller stöd för något egentligt asocialt levnadssätt. Vidare hade utlänningen under större delen av sin tid i Sverige haft sysselsättning och han talade svenska förhållandevis väl. Trots att han saknade familj i Sverige bedömdes därmed hans anknytning hit inte som särskilt svag. Vid en samlad bedömning av omständigheterna fann HD att det inte förelåg synnerliga skäl för utvisning. Två ledamöter var skiljaktiga och ansåg att brottets karak-

tär och allvar väjde så mycket tyngre än de omständigheter som talade mot utvisning att kravet på synnerliga skäl var uppfyllt.

Exempel på fall när brottsligheten bedömts vara så allvarlig att synnerliga skäl ansetts föreligga trots stark eller viss anknytning till Sverige ger rättsfallen NJA 1991 s. 766 (bl.a. två mordförsök), NJA 1993 s. 68 (grovt sexuellt utnyttjande av underårig), RH 1996:132 (grov misshandel, grovt olaga tvång och olaga frihetsberövande m.m.), RH 2000:18 (bl.a. mordbrand som riktat sig mot utlänningens söner) och RH 2002:42 (grov misshandel, olaga hot och övergrepp i rättssak samt tidigare dömd för grov brottslighet).

### 3.4.7 Utlänningar som kom till Sverige som barn

Enligt 8 a kap. 3 § andra stycket gäller ett förbud mot utvisning av den som kom till Sverige innan han eller hon fyllde 15 år och hade vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes.

Bestämmelsen motiverades i förarbetena med att den som 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. Detta framhölls redan i samband med tillkomsten av 1980 års utlänningslag, men någon uttrycklig bestämmelse härom togs inte in i lagtexten förrän den nuvarande bestämmelsen infördes genom lagändringar 1985. Det bedömdes då som angeläget att klarlägga att denna tolkningsregel var avsedd att gälla oberoende av vilket brott det var fråga om samt att det borde vara tillräckligt att den det gäller har vistats här sedan ungdomsåren. Förbudet mot utvisning av den som omfattas av bestämmelsen är alltså absolut. (Se prop. 1979/80:96 s. 63 och prop. 1983/84:144 s. 115 f.)

Utlänningens ålder är normalt sett känd för domstolen. Ibland kan det dock råda oklarheter på denna punkt. När utlänningen i ett sådant fall hade vistats här i mer än fem år när åtal väcktes, bör krävas att det är *klarlagt* att utlänningens ålder vid ankomsten till Sverige inte utgör hinder mot utvisning. Med andra ord ska det genom utredningen stå klart att utlänningen vid denna tidpunkt hade fyllt 15 år för att utvisning ska få ske. (Jfr NJA 2016 s. 719. Se även RH 2017:26.)

Även beträffande den som utan att uppfylla förutsättningarna i 8 a kap. 3 § andra stycket har kommit till Sverige som ung och fått



större delen av sitt liv präglad av förhållandena här bör stor restriktivitet iakttagas i fråga om utvisning. I ett sådant fall torde nämligen kravet på synnerliga skäl i paragrafens första stycke endast i undantagsfall vara uppfyllt. (Se prop. 1983/84:144 s. 115 f., NJA 2005 s. 283 och NJA 2019 s. 316.) Som berörts ovan medför också anknytningsregeln i 8 a kap. 2 § att det inte bör komma i fråga att utvisa ett barn under 18 år som har sina föräldrar i Sverige (se avsnitt 3.4.5).

I rättspraxis finns dock exempel på fall där utvisning skett trots att utlänningen kommit till Sverige i unga år. Ett sådant är NJA 1983 s. 131 där en etiopisk medborgare hade kommit till Sverige vid 15 års ålder och varit bosatt här i ungefär tolv år när åtal väcktes. Han dömdes för flera fall av våldsbrott, däribland ett försök till dråp. Till detta kom att mannen levt här under oordnade förhållanden med upprepad kriminalitet, särskilt avseende våldsbrott, påtagliga svårigheter att sköta ett arbete eller fullgöra utbildning samt alkoholproblem. Skälen för utvisning ansågs därmed så starka att de övervägde det förhållandet att utlänningen kommit till Sverige som ung och fått en betydande del av sitt liv präglad av förhållandena här.

### 3.4.8 Flyktingar och andra skyddsbehövande

Reglerna om vem som är att anse som flykting finns i 4 kap. utlänningslagen.

Enligt 1 § avses med flykting en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Av 2 b § framgår att en utlänning i vissa fall kan vara utesluten från att anses som flykting.

Om en utlänning omfattas av flyktingdefinitionen och inte är utesluten från att anses som flykting, följer av 3 § att denne av Migrationsverket ska beviljas status som flykting (flyktingstatusförklaring). Omvänt ska en utlänning som har beviljats sådan status anses vara flykting. Det är alltså inte fråga om en presumtion som en domstol vid prövningen av utvisningsfrågan kan frångå (se Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen, kommentaren till 8 a kap. 2 §).

Förutsättningarna för att utvisa den som är flykting finns i 8 a kap. 2 § andra stycket utlänningslagen. I första meningen anges att en flykting 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 personen stanna här. I motsvarande bestämmelse i den tidigare utlänningslagstiftningen användes uttrycket ”synnerligen grov brottslighet”, men genom 1980 års utlänningslag byttes uttrycket ut till det nuvarande. Därmed klargjordes att utvisningsmöjligheten inte står till buds i sådana fall då utlänningen genom mängden av brott kan anses ha gjort sig skyldig till synnerligen grov brottslighet, såvida inte åtminstone något av brotten ensamt kan anses som synnerligen grovt. 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 (se bl.a. reg. 1981-04-09 IM 1634/80, 1982-02-04 IM 1818/81 och 1982-02-04 IM 4052/79). I rättsfallet NJA 1991 s. 203 bedömdes ett försök till dråp som ett sådant synnerligen grovt brott som avses i bestämmelsen. Däremot ansågs i rättsfallen NJA 1981 s. 1246 och MIG 2014:20 grovt narkotikabrott, i båda fallen med ett straffvärde i den nedre delen av straffskalan, inte som ett synnerligen grovt brott i utlänningslagens mening.

Ytterligare ett fall då en flykting får utvisas framgår av 8 a kap. 2 § andra stycket andra meningen. Enligt denna bestämmelse får utvisning 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 eller hon skulle fortsätta med sådan verksamhet här.

Bestämmelsen i 8 a kap. 2 § andra stycket utlänningslagen bygger på Sveriges åtaganden enligt Genèvekonventionen och innebär alltså att flyktingar är fredade mot utvisning annat än i vissa fall av särskilt allvarliga eller farliga handlingar. Brott eller andra handlingar av sådant slag genombryter normalt det politiska verkställighetshindret enligt 12 kap. 2 § (se närmare avsnitt 3.4.13) och kan dessutom medföra återkallelse av flyktingstatusförklaringen enligt 4 kap. 5 b § jämfört med 3 § andra stycket utlänningslagen.

Så kallade alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande har inte flyktingstatus. Personer som omfattas av dessa begrepp, vilka definieras i 4 kap. 2 och 2 a §§ utlänningslagen, skyddas således inte av regleringen i 8 a kap. 2 § andra stycket. Däremot före-

ligger beträffande sådana skyddsbehövande många gånger hinder mot att verkställa beslut om utvisning. Sådana hinder ska beaktas redan vid domstolens prövning av utvisningsfrågan och kan ibland medföra att domstolen beslutar att inte utvisa personen i fråga (se närmare avsnitt 3.4.13).

I 8 a kap. 2 § tredje stycket finns en upplysningsbestämmelse av vilken framgår att enligt 21 kap. 9 § och 22 kap. 5 § får en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd som tribunalvittne eller nära anhörig till tribunalvittne utvisas enligt 1 § endast om det finns sådana omständigheter som anges i andra stycket, dvs. omständigheter som innebär att en flykting får utvisas.

### 3.4.9 EES-medborgare och vissa andra utlänningar

#### Förutsättningarna i korthet

Den primära regeln om utvisning av EES-medborgare på grund av brott finns i 8 a kap. 5 § utlänningslagen. Av bestämmelsen framgår att även i fråga om EES-medborgare måste förutsättningarna enligt 1 § och – i förekommande fall – 3 § utlänningslagen vara uppfyllda för att utvisning ska få ske. Likaså ska domstolen vid prövningen av om en sådan medborgare ska utvisas ta hänsyn till dennes anknytning till det svenska samhället enligt 2 §.

Av 5 § följer emellertid också att det uppställs vissa särskilda krav för att en EES-medborgare ska få utvisas. För det första får utvisning endast ske av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. För det andra ska bestämmelserna i 8 kap. 12–14 §§ utlänningslagen (som tar sikte på situationer som rör utvisning av EES-medborgare av andra skäl än att dessa begått brott) gälla också när utvisning sker på grund av brott.

Det ovan sagda gäller även familjemedlemmar till EES-medborgare.

De särskilda krav som är tillämpliga när det gäller utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar har sin grund i rörlighetsdirektivet (se avsnitt 3.3.7). Genom bestämmelsen i 8 a kap. 5 §, med dess hänvisningar till 8 kap. 12–14 §§, har de begränsningar som följer av direktivet genomförts i svensk rätt. Det betyder att utlänningslagens regler måste tolkas i ljuset av rörlighetsdirektivet och av

EU-rätten i övrigt. De särskilda kraven i rörlighetsdirektivet och i utlänningslagen hänger samman med att utvisning av EES-medborgare är en åtgärd som begränsar den fria rörligheten inom EU. Ett beslut om utvisning genombryter alltså denna grundläggande EU-rättsliga princip. Det innebär bland annat att reglerna ska ges en restriktiv tolkning. (Se NJA 2018 s. 491 samt jfr NJA 2014 s. 415.)

Nedan behandlas förutsättningarna för utvisning av sådana personer som omfattas av EES-regelverket närmare. Inledningsvis följer dock en kort redogörelse för vilka som tillhör denna personkrets.

### Personkretsen som omfattas av EES-regelverket

Som nämnts ovan omfattas inte bara EES-medborgare av de angivna reglerna, utan också deras familjemedlemmar. Definitionen av en familjemedlem till en EES-medborgare finns i 3 a kap. 2 § utlänningslagen. Där framgår att med familjemedlem avses i huvudsak make eller sambo till EES-medborgaren och barn under 21 år till EES-medborgaren eller hans eller hennes make eller sambo. Därutöver kan, under vissa förutsättningar, även andra släktingar omfattas.

Ytterligare ett krav för att räknas som familjemedlem till en EES-medborgare är att personen i fråga har följt med eller i Sverige anslutit sig till EES-medborgaren. Även familjemedlemmar till en svensk medborgare kan omfattas av definitionen, men endast i de fall då familjemedlemmen har följt med eller anslutit sig till den svenska medborgaren när denne har återvänt till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. En familjemedlem till en svensk medborgare som aldrig har utnyttjat denna rätt och således alltid har uppehållit sig i Sverige kan däremot inte göra gällande de rättigheter som i detta sammanhang tillkommer familjemedlemmar till EES-medborgare.

Till följd av Storbritanniens utträde ur EU har också, i 8 a kap. 5 § fjärde stycket, införts en särskild bestämmelse i fråga om utvisning av vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar. Enligt denna bestämmelse ska det som sägs om EES-medborgare och deras familjemedlemmar i paragrafens första och andra stycke gälla 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. Sådana personer får alltså utvisas på grund av brott under samma

förutsättningar som EES-medborgare och deras familjemedlemmar. En mer ingående redogörelse för den personkrets som omfattas av regleringen finns i prop. 2019/20:178.

## Hot mot allmän ordning och säkerhet

Av 8 a kap. 5 § första stycket utlänningslagen följer alltså att en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas endast om det sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Begreppet allmän ordning och säkerhet är, som nämnts i avsnitt 3.3.7, ett unionsrättsligt begrepp och ska ges den innebörd som följer av unionsrätten. Hänsyn till *allmän ordning* kan ge rätt att vidta åtgärder mot beteenden som på olika sätt stör samhällsordningen. Primärt handlar det om åtgärder till förebyggande av brott och andra liknande störningar (se NJA 2018 s. 491). Begreppet *allmän säkerhet* har inte en enda och entydig innebörd och omfattar såväl en stats inre som yttre säkerhet. I första hand torde begreppet ta sikte på sådana fall där det föreligger fara för rikets säkerhet, liksom fall där utlänningsens verksamhet på annat sätt är att betrakta som allmänfarlig. I förarbetena har som exempel angetts sådan verksamhet som är straffbelagd enligt 13 kap. brottsbalken och enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott (se prop. 2005/06:77 s. 196). Begreppet kan emellertid också omfatta sådana syften som bekämpande av vissa andra allvarliga former av brottslighet, såsom organiserad narkotikahandel (se vidare avsnitt 3.3.7).

Även om räckvidden av begreppet allmän och säkerhet inte kan bestämmas ensidigt av medlemsstaterna, har EU-domstolen konstaterat att staterna har ett visst utrymme att skönsmässigt fastställa begreppets specifika innehåll utifrån nationella behov. Begreppets innebörd kan således variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan. Begreppets ska dock, som framhållits ovan, ges en restriktiv tolkning.

Kravet på att utvisningen motiveras av allmän ordning och säkerhet ska läsas tillsammans med bestämmelsen i 8 kap. 12 §, som kan sägas precisera de förutsättningar som gäller för att utvisning ska få ske på denna grund. Tillsammans återger bestämmelserna de centrala

krav som följer av artikel 27 i rörlighetsdirektivet, liksom av EU-domstolens praxis.

### Förutsättningarna enligt 8 kap. 12 §

Av 8 kap. 12 § framgår att en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas endast om utlänningens eget beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Vidare föreskrivs att tidigare domar i brottmål inte i sig får utgöra skäl för ett sådant beslut samt att det inte får vara ekonomiska syften som ligger till grund för beslutet. Av rörlighetsdirektivet och EU-domstolens praxis framgår därtill att ett beslut om utvisning alltid ska grundas på en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet och inte kan ske av allmänpreventiva skäl. Utvisningsbeslutet ska vidare stämma överens med proportionalitetsprincipen. Det förutsätts också att störningen av den allmänna ordningen går utöver den störning som varje lagöverträdelse innebär. (Se NJA 2018 s. 491 samt t.ex. Bonsignore, p. 7, och Regina mot Bouchereau, p. 27 och 35.)

I kravet på att utlänningens beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse måste normalt anses ligga dels att det finns starka skäl att anta att det finns en risk för framtida brottslighet, dels att denna brottslighet är av en viss nivå från allvarlighets synpunkt. Dessa båda förutsättningar kan emellertid inte tillämpas helt oberoende av varandra. Exempelvis måste det vid mycket allvarlig brottslighet vara tillräckligt att det föreligger något mindre starka skäl att anta att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet än om brottsligheten är mindre allvarlig. Av betydelse för bedömningen är också om risken avser enstaka brott eller upprepad brottslighet. (Se NJA 2018 s. 491 p. 16. Jfr även E mot Subdelegación del Gobierno en Álava, p. 23 och Regina mot Bouchereau, p. 29.) Av det anförda följer vidare att i de fall förutsättningarna i 8 kap. 12 § är uppfyllda, kommer också de grundläggande krav som 8 a kap. 1 § ställer upp avseende risken för återfall i brottslighet respektive det aktuella brottets allvar regelmässigt att vara uppfyllda. Omvänt får de sistnämnda kraven normalt ingen självständig betydelse vid utvisning av EES-medborgare. (Jfr NJA 2018 s. 491 p. 18–20.)

Den restriktiva tolkning som ska ges begränsningar av den fria rörligheten för EES-medborgare har kommit till uttryck i ett antal rättsfall som rör tillämpningen av nu behandlade krav. I NJA 2018 s. 491 var fråga om det förelåg förutsättningar för utvisning av två polska medborgare som dömts för smuggling (alkohol) respektive grov smuggling (alkohol m.m.) och olovlig förflyttning av punkt-skattepliktiga varor (cigaretter). De båda tilltalade hade tidigare lagförts en gång vardera för brott av liknande slag. HD konstaterade att överträdelse av bestämmelser av det aktuella slaget kan – i vart fall indirekt – utgöra störningar av den allmänna ordningen. Emellertid kunde de brott som var föremål för prövning i målet inte ses som sådana hot mot ett grundläggande samhällsintresse som krävs för att utvisning av EES-medborgare ska få ske. På liknande sätt framgår av rättsfallet NJA 2014 s. 415 att skyddet av äganderätten i och för sig är ett sådant grundläggande samhällsintresse som kan motivera utvisning av EES-medborgare. Varken i detta rättsfall eller i NJA 2009 s. 559 ansågs emellertid den brottslighet som det var fråga om – en butiksstöld respektive en fickstöld och ett försök till stöld – utgöra ett så allvarligt hot mot samhället att utvisning borde ske. I 2014 års fall var två ledamöter skiljaktiga och ansåg att utlänningens personliga beteende i form av upprepade återfall i stöldbrottslighet under den korta tid som han hade vistats i Sverige innebar ett sådant hot mot samhället att förutsättningarna för utvisning var uppfyllda.

Exempel på fall där kravet på att utlänningens beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse har ansetts uppfyllt finns bland annat i hovrättsavgörandena RH 2016:79 (överfallsvåldtäkt) och RH 2017:30 (grovt vapenbrott).

### Hänsyn till personliga förhållanden – 8 kap. 13 §

I 8 kap. 13 § anges sådana personliga förhållanden som ska beaktas vid beslut om utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Bestämmelsen har sin motsvarighet i artikel 28.1 i rörlighetsdirektivet och infördes efter synpunkter från kommissionen som ett förtydligande av att samtliga de faktorer som anges där ska beaktas vid bedömningen (se prop. 2013/14:82 s. 70 och avsnitt 3.2.6).

Sålunda ska hänsyn tas till utlänningens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation samt sociala och kulturella integration i Sverige. Hänsyn ska också tas till hur länge utlänningen har vistats i Sverige och till banden till ursprungslandet. Dessa faktorer överlappar i allt väsentligt de omständigheter som enligt 8 a kap. 2 § alltid ska beaktas vid utvisning på grund av brott.

### Särskilda bestämmelser för vissa EES-medborgare och deras familjemedlemmar – 8 kap. 14 §

I 8 kap. 14 § utlänningslagen finns särskilda, mer kvalificerade förutsättningar för utvisning av vissa EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Bestämmelsen har sin grund i artiklarna 28.2 och 28.3 i rörlighetsdirektivet.

Bestämmelsen i första stycket behandlar utvisning av en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare som har *permanent uppehållsrätt*. Permanent uppehållsrätt förvärfvar en EES-medborgare och dennes familjemedlem normalt efter fem års laglig vistelse i Sverige. Av bestämmelsen framgår att de som tillhör denna personkategori får utvisas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet endast om det finns synnerliga skäl. Av artikel 28.2 rörlighetsdirektivet följer att det som i första hand ska beaktas vid bedömningen av om det finns synnerliga skäl är vilket hot utlänningen kan anses utgöra mot den allmänna ordningen och säkerheten. Eftersom artikeln är avsedd att ge ett förstärkt skydd mot utvisning för EES-medborgare med permanent uppehållsrätt, fordras i dessa fall att hotet är allvarigare än vad som generellt sett krävs för att utvisning av en EES-medborgare ska få ske (jfr prop. 2005/06:77 s. 83).

I bestämmelserna i andra och tredje styckena har, för att tillgodose kraven i artikel 28.3 i rörlighetsdirektivet, införts ett särskilt starkt skydd för *EES-medborgare som är barn* och för *EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren*. När det gäller dessa grupper får utvisning ske endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet. Eftersom hänsyn till allmän ordning här inte kan åberopas som skäl för utvisning måste i dessa fall avgränsas vad som utgör ett hot mot den allmänna säkerheten. Innebörden av detta begrepp har beskrivits ovan. Uttrycket "oundgängligen nödvändigt" bör ses i ljuset av den i EU-rätten allmänt gällande proportionalitetsprincipen. Utvisning



ska således endast kunna komma i fråga om detta är nödvändigt för att uppnå det med utvisningen eftersträfvade målet, dvs. att undanröja hotet mot den allmänna säkerheten. I fall som rör barn ska självfallet också beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. (Se a. prop.)

#### **3.4.10 Medborgare i andra nordiska länder**

Enligt 8 a kap. 5 § tredje stycket får en nordisk medborgare som hade varit bosatt i Sverige sedan minst två år när åtalet väcktes utvisas endast om det finns synnerliga skäl. För den närmare innebörden av detta krav hänvisas till vad som anförts ovan under avsnitt 3.4.6.

Naturligtvis krävs även i fråga om medborgare i de andra nordiska länderna att de ovan redovisade förutsättningarna för utvisning av EES-medborgare i allmänhet är uppfyllda.

#### **3.4.11 Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare**

Vid genomförandet 2006 av direktivet om varaktigt bosatta (se avsnitt 3.3.8) introducerades en ny rättsfigur, varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare, i svensk rätt. Det finns ingen bestämmelse i 8 a kap. utlänningslagen som innehåller särskilda förutsättningar för utvisning av sådana medborgare. Däremot finns sådana bestämmelser i det nyss nämnda direktivet.

Förutsättningarna för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige framgår av 5 a kap. utlänningslagen och motsvarar de krav som direktivet ställer. För att beviljas denna ställning fordras alltså normalt att utlänningen har vistats utan avbrott i Sverige under minst fem år och vid tiden för ansökan uppfyller vissa kriterier, i första hand ett krav på att kunna försörja sig.

Vid genomförandet av blåkortsdirektivet 2013 infördes vidare en särskild regel om beviljande av ställning som varaktigt bosatt för innehavare av EU-blåkort. Av denna regel framgår att en innehavare av EU-blåkort kan beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige, trots att han eller hon inte har bott här i fem år. Förutsättningen är då att personen i fråga har vistats inom EU:s medlemsstaters territorier utan avbrott under minst fem år och under denna tid haft ett EU-blåkort i en eller flera medlemsstater. Därutöver krävs att

han eller hon under de två senaste åren räknat från tiden för ansökan har vistats här i landet med ett EU-blåkort utfärdat av Sverige.

Som redovisats ovan i avsnitt 3.3.8 ger artikel 12 i direktivet om varaktigt bosatta den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare ett skydd mot utvisning som liknar det som gäller för unionsmedborgare. För att utvisning ska få ske krävs enligt artikel 12.1 att den varaktigt bosatte utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Enligt artikel 12.3 får utvisningsbeslutet inte grundas på ekonomiska överväganden. Dessutom ska de omständigheter hänförliga till utlänningsens personliga förhållanden som anges i artikel 12.3 beaktas.

Som redan nämnts finns det alltså inte någon bestämmelse i utlänningslagen som återger de förutsättningar som enligt direktivet om varaktigt bosatta gäller för utvisning av utlänningar som tillhör denna grupp. Vid genomförandet av direktivet ansågs nämligen utlänningslagens befintliga reglering ge ett skydd mot utvisning som motsvarar det som direktivet säkerställer. Detta motive-rades främst med att utlänningar som tillhör denna kategori – genom kravet på fem års bosättning i landet – även omfattades av den bestämmelse i 8 kap. 12 § (nuvarande 8 a kap. 3 § första stycket) som tillåter utvisning endast om det finns synnerliga skäl. De krav som direktivet ställer i fråga om hur den varaktigt bosattes personliga förhållanden ska beaktas ansågs tillgodosedda genom anknytningsregeln i 8 kap. 11 § (nuvarande 8 a kap. 2 §). Någon ytterligare reglering för att införliva direktivets bestämmelser om skydd mot utvisning ansågs därmed inte nödvändig. (Se prop. 2005/06:77 s. 148 ff.)

Vid genomförandet av ändringsdirektivet 2014 infördes däremot, i 8 a kap. 7 a §, en bestämmelse som anger till vilken stat en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige får utvisas om utlänningen har internationellt skydd i en annan EU-stat. Beträffande en sådan utlänning får utvisning ske endast till den staten där han eller hon har internationellt skydd. Med internationellt skydd avses flyktningstatus och status som alternativt skyddsbehövande enligt skyddsgrundsdirektivet. (Se prop. 2013/14:83 s. 61.)

### 3.4.12 Utlänningar som vid brottet led av en allvarlig psykisk störning

Av 36 kap. 13 § brottsbalken framgår, såvitt här är av intresse, att om någon har begått brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning får rätten besluta om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan som kan följa på brottet endast om och i den mån det med hänsyn till personens psykiska tillstånd, gärningens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan anses skäligt.

Utvisning utgör en sådan särskild rättsverkan som anges i bestämmelsen, och den är därför tillämplig när fråga uppkommer om att utvisa en utlänning på grund av ett brott som denne har begått under påverkan av en allvarlig psykisk störning. Utvisningen ska i dessa fall alltså vid en helhetsbedömning av omständigheterna framstå som skälig. I fall av utvisning har bestämmelsen dock mycket sällan aktualiserats i praxis.

### 3.4.13 Beaktande av verkställighetshinder

När en fråga om utvisning på grund av brott prövas ska rätten ta hänsyn till om utlänningen enligt 12 kap. inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs (8 a kap. 4 § utlänningslagen). Hinder mot att verkställa en utvisning regleras i 12 kap. 1–3 a §§.

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

I 2 och 3 §§ finns bestämmelser om så kallade politiska verkställighetshinder. Bestämmelserna gäller varje utlänning som genom verkställigheten av ett avlägsnandebeslut kan komma att riskera

politisk förföljelse. I likhet med 1 § gäller skyddet enligt dessa bestämmelser inte bara verkställighet till det land där utlänningen primärt är i fara, utan även till andra länder som kan komma att sända utlänningen vidare till ett sådant land.

Regleringen i 2 § har sin grund i artikel 33 i Genevekonventionen. Av denna paragraf jämförd med 4 kap. 1 § följer att utvisning som huvudregel inte får verkställas till ett land där utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till viss samhällsgrupp. Undantag görs för det fall utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. I ett sådant fall får utvisning ske om inte den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art. Undantag görs också för det fall utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet. Undantagen motsvarar de förutsättningar som enligt 8 a kap. 2 § andra stycket gäller för utvisning av flyktingar.

Enligt 3 § får ett beslut om utvisning inte heller verkställas beträffande en utlänning som vid en väpnad konflikt i hemlandet är att anse som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 eller beträffande en utlänning som är att anse som övrig skyddsbehövande, om det finns synnerliga skäl mot det. Med uttrycket synnerliga skäl har avsetts att uttrycka att det skulle vara stötande för rättskänslan att genomföra verkställigheten till hemlandet (se bl.a. prop. 1988/89:86 s. 195 f.).

I 3 a § finns en särskild regel om verkställighetshinder avseende beslut om avvisning eller utvisning av ett ensamkommande barn.

Det är inte endast sådana hinder som anges i 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen 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. (Se prop. 1988/89:86 s. 166, NJA 2019 s. 47 I–III och Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen, kommentaren till 8 a kap. 4 §.) I rättsfallet NJA 1998 s. 501 ansåg HD att det på grund av de svåra förhållandena i Somalia skulle strida mot humanitetens krav att

dit utvisa en 19-årig somalier som lämnat landet i tolv-trettonårs-åldern.

Möjligheten för en allmän domstol att i samband med avgörandet av ett brottmål beakta eventuella verkställighetshinder som kan föreligga vid en villkorlig frigivning är givetvis begränsad, inte minst när ett långt fängelsestraff döms ut. När det gäller hinder som är direkt hänförliga till den enskilde utlänningen, såsom att denne i sitt hemland riskerar förföljelse på grund av etniskt ursprung, politisk uppfattning, trosuppfattning eller sexuell läggning, bör det i normalfallet redan vid domstillfället kunna konstateras om hindret kommer att bestå under överskådlig tid och således även vid den tidpunkt då utvisningsbeslutet ska verkställas. Skulle domstolen bedöma att hindret är bestående, bör den inte förordna om utvisning. (Se NJA 2019 s. 47 p. 24 och 25 med där gjorda hänvisningar.)

I fråga om generella verkställighetshinder är situationen ofta en annan. Verkställighetshindret är då inte direkt hänförligt till den enskilde utlänningen utan kan till exempel bero på att det pågår en väpnad konflikt i det land som utlänningen ska utvisas till eller att landet inte tar emot vissa nationaliteter. Regelmässigt torde det inte vara möjligt för domstolen att bedöma om ett generellt verkställighetshinder kommer att bestå vid det tillfälle då utvisningen ska verkställas. Därför har HD i rättsfallet NJA 2019 s. 47 slagit fast att det i fråga om generella verkställighetshinder får anses föreligga en presumtion för att domstolen ska besluta om utvisning. Det kan, enligt vad HD uttalade i rättsfallet, emellertid i undantagsfall finnas situationer där domstolen har tillräckligt underlag för att kunna ta hänsyn till frågan om verkställighet. Så kan till exempel vara fallet om hindret grundar sig på att det för tillfället råder ett undantagslöst förbud mot att verkställa en utvisning till ett visst land och frågan om villkorlig frigivning och därmed verkställigheten av utvisningen är nära förestående. Om domstolen beslutar att utlänningen ska utvisas och verkställighetshindret alltjämt består vid tidpunkten då utvisningen ska verkställas, får detta hanteras på det sätt som utlänningslagen föreskriver (se bl.a. 12 kap. 16 a–d §§).

### 3.4.14 Återreseförbud

I 8 a kap. 8 § regleras återreseförbud, dvs. förbud för den som utvisas att återvända till Sverige. Av bestämmelsen framgår att ett beslut om utvisning på grund av brott alltid ska innehålla ett sådant förbud, antingen för viss tid eller också 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.

Ett återreseförbud ska som huvudregel tidsbegränsas. Tidpunkten för återreseförbud ska räknas från dagen för underrättens dom, och detta även om utvisningsbeslutet överklagas till högre rätt (se NJA 2016 s. 719).

Föreligger det synnerliga skäl för utvisning bör förbudstiden sättas relativt lång. Förbud utan tidsbegränsning bör komma i fråga främst i samband med särskilt allvarlig brottslighet eller i fråga om utlänningar som tidigare har begått mycket allvarliga brott. Varaktigheten av ett återreseförbud bör vidare bestämmas så, att tiden inte går ut kort tid efter det utlänningen frigges från fängelsestraffet. Utvisningen framstår annars som meningslös. (Se prop. 1979/80: 96 s. 65 f. och 101, prop. 1993/94:159 s. 25.)

Enligt förarbetena bör återfallsrisk och samhällsfarlighet tillmätas avgörande betydelse när förbudstiden bestäms (se prop. 1979/80:96 s. 101 och prop. 1993/94:159 s. 25). En naturlig utgångspunkt vid bedömningen är också brottslighetens straffvärde. I praxis används ofta följande riktlinjer.

**Tabell 3.1 Återreseförbudets längd baserat på brottets straffvärde**

Straffvärde	Återreseförbudets längd
<2 år	5 år
2 år – <5 år	10 år
5 år – <8 år	15 år
8 år –	Tidsobegränsat

*Källa:* Borgeke och Månsson, Studier rörande påföljdspraxis m.m., sjätte upplagan, 2018, s. 1550.

Hänsyn kan även tas till utlänningens personliga förhållanden. Om utlänningen till exempel har barn i Sverige kan detta i vissa fall motivera ett kortare återreseförbud, medan å andra sidan en svag anknytning till Sverige kan tala i motsatt riktning (jfr NJA 1992 s. 615 och

NJA 2018 s. 150). Sådana hänsyn torde dock ha mindre betydelse vid denna bedömning än vid prövningen av själva utvisningsfrågan.

Det faktum att utlänningen är under 18 år kan även i viss mån komma att påverka tiden för återreseförbudet. Att utlänningen är under 21 år bör däremot normalt inte ha någon påverkan på bedömningen av återreseförbudets längd (se RH 2009:2 och Åklagarmyndighetens RättsPM 2019:5, s. 49).

I 8 a kap. 9 § finns bestämmelser om tillstånd till besök för en utlänning som meddelats ett återreseförbud enligt 8 §.

Den som överträder ett återreseförbud kan straffas med fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter (20 kap. 2 § utlänningslagen).

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

Enligt 8 a kap. 7 § utlänningslagen får en domstol, när den enligt 34 kap. brottsbalken beslutar att ändra en påföljd som en utlänning har dömts till, även meddela det beslut om utvisningen som förändringen av påföljden ger anledning till.

Bestämmelsen innebär att i de fall den brottspåföljd som utlänningen tidigare har dömts till ändras med tillämpning av 34 kap. brottsbalken, kan ett utvisningsbeslut fattas även sedan den tidigare domen i dess helhet har vunnit laga kraft. Detta medför bland annat att den som får en dom på exempelvis skyddstillsyn upphävd vid tillämpning av 34 kap. 1 och 4 §§ på grund av ett nytt brott, kan komma att utvisas även om det nya brottet i sig inte är så kvalificerat att det skulle ha lagts till grund för utvisning. Ofta är det emellertid så att det nya brottet är så allvarligt att det ensamt kan medföra utvisning. Beslutar domstolen att utlänningen ska utvisas även för det nya brottet, kan domstolen antingen förlänga tiden för återreseförbudet enligt den tidigare domen eller ersätta det tidigare utvisningsbeslutet med ett nytt som omfattar även det tidigare beslutet. Ett sådant beslut förutsätter således inte någon ändring av brottspåföljden, eftersom ändringarna beträffande utvisningen i detta fall föranleds av att den nya brottsligheten i sig bör medföra utvisning. (Se Sandsjö och Wikrén, Utlänningslagen, kommentaren till 8 a kap. 7 §, samt Fridström, Utlänningslagen [2005:716] 8 a kap. 7 §, Karnov [JUNO, besökt 2021-04-20].)

### 3.4.16 Domstolens behandling av utvisningsfrågan

Det är, som redan framgått, den domstol som handlägger brottmålet som beslutar i frågan om utvisning på grund av brottet. Detta framgår av 8 a kap. 6 § utlänningslagen. Formellt sett kan frågan om utvisning prövas av domstolen oberoende av om åklagaren har framställt ett särskilt yrkande härom. I praktiken initieras frågan dock normalt sett av åklagaren. Detta sker vanligtvis genom att åklagaren framställer ett yrkande om utvisning i stämningsansökan. Men också i ett tidigare skede, till exempel i samband med en häktningförhandling, kan åklagaren göra rätten uppmärksam på att ett utvisningsyrkande kan komma att framställas. Oavsett när och hur frågan kommer under domstolens prövning måste den tilltalade alltid ges möjlighet att utveckla sin inställning och tillräckligt med tid för att kunna lägga fram egen utredning i denna del. (Jfr prop. 1993/94:159 s. 20 f. och Åklagarmyndighetens RättsPM 2019:5, s. 15 f.)

Om tingsrätten inte har beslutat om utvisning och endast den tilltalade överklagar tingsrättens dom, eller om åklagaren överklagar till den tilltalades förmån, får hovrätten inte besluta om utvisning. Detsamma gäller i fråga om att förlänga tiden för förbudet att återvända till Sverige. (Se 51 kap. 25 § fjärde stycket rättegångsbalken.) Anser åklagaren att utvisning bör ske eller att tiden för återreseförbudet bör förlängas, får åklagaren själv klaga i den delen. Om den dömde klagat och yrkar att ett beslut om utvisning ska upphävas, kan hovrätten däremot skärpa påföljden om utvisningen upphävs (se prop. 1987/88:120 s. 114 och prop. 1993/94:159 s. 20).

Vid handläggningen av utvisningsfrågan gäller rättegångsbalkens regler. Detta är fallet även beträffande användningen av tvångsmedel. Utlänningslagens bestämmelser om tvångsmedel omfattar därför inte ärenden om utvisning på grund av brott. Först när en domstols utvisningsbeslut har vunnit laga kraft och verkställigheten kan påbörjas får utlänningsfrågan tas i förvar med stöd av utlänningslagens bestämmelser (se närmare om detta i avsnitt 7.3.5). Finns dessförinnan behov av tvångsåtgärder, till exempel häktning, får rättegångsbalkens regler alltså tillämpas. Rättegångsbalken innehåller ingen bestämmelse som ger möjlighet att före domen häkta en utlänning på den grunden att han eller hon kan komma att utvisas. Med stöd av 24 kap. 21 § andra stycket kan domstolen däremot – i samband med en fällande dom som innefattar ett beslut om utvisning – för-



ordna om häktning i avvaktan på att domen såvitt gäller utvisningen vinner laga kraft. Förutsättningen är i dessa fall att det finns risk för att den tilltalade undandrar sig utvisningen. Till skillnad från vad som gäller vid häktning på andra grunder, krävs i utvisningsfallen inte att brottet kan leda till fängelse i mer än ett år. Denna undantagsregel återfinns i andra meningen i andra stycket och infördes för att häktning skulle vara möjligt i samtliga de fall där domstolen kan besluta om utvisning. I förarbetena framhölls dock att möjligheten till häktning vid brottslighet av sådant ringa slag bör – särskilt med beaktande av proportionalitetsprincipen – användas med viss restriktivitet (prop. 1993/94:159 s. 31). Av 24 kap. 21 § andra stycket tredje meningen framgår att förordnandet om häktning inte ska gälla under den tid då den dömda avtjänar en frihetsberövande påföljd som han har dömts till i målet.

Domstolen har en viss utredningsskyldighet i fråga om sådana personliga förhållanden som kan ha betydelse för utvisningsfrågan.

Uppgifter om dessa förhållanden kan domstolen få bland annat genom att inhämta ett yttrande från Kriminalvården (se 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål m.m.). Om det på grund av utlänningens egna uppgifter eller andra omständigheter finns anledning att anta att det finns hinder för en framtida verkställighet, följer vidare av 7 kap. 10 § utlänningsförordningen att domstolen ska inhämta ett yttrande från Migrationsverket. Enligt samma paragraf ska Migrationsverket på begäran av bland annat domstolen lämna upplysningar om vad som framkommit om utlänningens familjeförhållanden i ett ärende enligt utlänningslagen hos Migrationsverket.

Som framhållits ovan är domstolens utredningsskyldighet tämligen långtgående om utlänningen har barn i Sverige. Detta kan utläsas direkt av bestämmelsen i 8 a kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen, enligt vilken domstolen när den överväger utvisning i dessa fall särskilt ska beakta barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningen utvisas (se avsnitt 3.4.5). För att få tillgång till sådan information kan domstolen, utöver de nyss berörda yttrandena från Kriminalvården och Migrationsverket, inhämta upplysningar från socialnämnden. Enligt 6 § andra stycket lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. är socialnämnden nämligen skyldig att på begäran bistå rätten med upplysningar i de avseende som anges i

8 a kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. Utan att det sägs uttryckligen i lagen får det anses åligga rätten att utnyttja möjligheten att få upplysningar från socialnämnden, om det behövs för att rätten ska kunna göra den bedömning som föreskrivs i den nyss nämnda bestämmelsen. En bedömning av utredningens omfattning måste dock göras av domstolen i varje enskilt fall och det kan ibland finnas skäl att begränsa denna (se prop. 2003/04:113 s. 17 och 28 samt NJA 2006 s. 40).



## 4 Internationell utblick

### 4.1 Inledning

Av våra direktiv framgår att det i uppdraget att se över reglerna om utvisning på grund av brott ingår att göra internationella jämförelser och då särskilt beakta regleringen i de andra nordiska länderna. Vi har därför studerat regelverken i Norge, Finland, Danmark, Nederländerna och Tyskland, med ett särskilt fokus på de tre förstnämnda. Studien redovisas i detta kapitel.

Enligt direktiven ska vi i detta sammanhang uppmärksamma hur andra EES-stater har reglerat frågan om utvisning av EES-medborgare som begår brott. Förutom dessa regler har vi i huvudsak riktat in studien mot de områden som motsvarar de delar av det svenska regelverket som vi, enligt vad direktiven preciserar, särskilt ska se över. Närmare bestämt gäller det regleringen av de grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott, hur anknytning och vistelsetid beaktas, hur återreseförbuden bestäms, förekomsten av särregler av utvisning på grund av hat- och hedersrelaterad brottslighet samt utvisningens eventuella inverkan på påföljdsbestämningen. Dessutom redovisar vi vilken myndighet som fattar beslut om utvisning på grund av brott.

Framställningen syftar till att ge en övergripande bild av de utvalda ländernas regelverk. Redovisningen omfattar därför inte varje detalj, undantag eller särregel i lagstiftningen, utan fokuserar i stället på huvuddragen.

## 4.2 Norsk rätt

### 4.2.1 Beslutande myndighet

I Norge fattas beslut om utvisning på grund av brott av Utlendingsdirektoratet (motsvarigheten till Migrationsverket) inom viss tid från det att utlänningen dömts eller avtjänat straff för brottet. Beslutet får överklagas till Utlänningsnämnden, och därefter kan ärendet prövas i domstol.

### 4.2.2 De grundläggande förutsättningarna för utvisning

Reglerna om utvisning på grund av brott finns i lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). I norsk rätt har förutsättningarna för utvisning relaterats till med vilken rätt utlänningen vistas i landet och den tillämpliga straffskalan för brottet.

En utlänning som *saknar uppehållstillstånd* får utvisas om utlänningen har dömts för ett brott som kan leda till fängelse. Dessutom kan ett antal särskilt angivna brott som inte är av den föreskrivna svårhetsgraden föranleda utvisning. Detta gäller bland annat ringa stöld, häleriförseelse och ringa bedrägeri (som i Norge endast har böter i straffskalan).

En utlänning som har *tillfälligt uppehållstillstånd* får utvisas om denne har dömts för ett brott som kan leda till fängelse i mer än ett år. Också i detta fall räknas ett antal brott upp som kan läggas till grund för beslut om utvisning trots att de inte når upp till den föreskrivna svårhetsgraden, däribland olaga vapeninnehav på allmän plats, olaga hot, misshandel och vissa sexualbrott. Under vissa förutsättningar kan utvisning även ske på grund av svårare fall av trafikbrott.

En utlänning som har *permanent uppehållstillstånd* får utvisas om denne har dömts för brott som kan leda till fängelse i två år eller mer. Därutöver kan utvisning komma i fråga på grund av ytterligare några brott. Med några undantag – däribland för misshandel och trafikbrott – rör det sig om samma brott som kan föranleda utvisning av en utlänning med tillfälligt uppehållstillstånd trots att den angivna straffskalan inte uppnås.

### 4.2.3 Anknytning och vistelsetid

Om de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda ska, i likhet med den svenska ordningen, brottets allvar vägas mot utlänningens anknytning till landet. I frågor som rör barn ska barnets bästa beaktas. Om ett beslut om utvisning vid denna bedömning skulle framstå som oproportionerligt i förhållande till utlänningen själv eller dennes närmaste familjemedlemmar får utvisning inte ske. Detta innebär till exempel att när utlänningens anknytning till Norge är stark samtidigt som det rör sig om ett mindre allvarligt brott, ska utvisning inte beslutas även om de grundläggande förutsättningarna är uppfyllda.

Omständigheter som kan vägas in i bedömningen är bland annat utlänningens ålder vid ankomsten till Norge, hur länge utlänningen har vistats i landet och med vilken rätt samt hur integrerad utlänningen är i det norska samhället genom arbete, kunskaper i det norska språket och anpassning till norska lagar och regler. Dessutom kan beaktas om personen i fråga är gift, sambo eller har minderåriga barn i Norge samt möjligheten för familjen att leva tillsammans i ett annat land. Även om utlänningens anknytning till Norge är stark, kan utvisning ändå anses som proportionerligt om utlänningen samtidigt har en stark anknytning till hemlandet.

Utgångspunkten i norsk rätt är att det krävs relativt mycket för att en utvisning ska anses som oproportionerlig. När det gäller grov brottslighet har det, såväl i utlendingslovens förarbeten som i Högsta domstolens avgöranden, slagits fast att en sträng utvisningspraxis ska tillämpas. Det förhållandet att familjen splittras genom ett utvisningsbeslut är i sig inte en tillräcklig grund för att beslutet ska bedömas som oproportionerligt. För att så ska anses vara fallet när fråga är om mycket allvarlig brottslighet krävs att utvisningen innebär ovanligt stora påfrestningar för familjelivet.

Om utlänningen är född i Norge och därefter oavbrutet har varit stadigvarande bosatt där gäller ett absolut förbud mot utvisning. Att utlänningen kom till Norge som barn innebär däremot inte något absolut skydd, men den klara huvudregeln i dessa fall är att ett beslut om utvisning ska anses som oproportionerligt. Som en följd av detta förekommer det endast sällan att personer som kom till Norge före tolv års ålder blir utvisade. Om det är fråga om särskilt allvarlig brottslighet eller om utvisningen är motiverad av hänsyn till grund-

läggande nationella intressen, kan utvisning emellertid komma i fråga även när utlänningen har vuxit upp i Norge. Detsamma gäller om utlänningen har bevarat starka band till hemlandet.

Även om utlänningen inte kom till Norge som ung, tillmäts vistelsetidens längd stor betydelse vid bedömningen av utvisningens proportionalitet.

Rättsfallet Rt 2009 s. 1432 gällde en iransk medborgare som genom en dom 2003 dömts till fängelse i 90 dagar för bland annat miss-handel samt genom en dom 2005 dömts till fängelse i två år för bland annat våld och hot mot sin före detta flickvän och övergrepp i rätts-sak. Han hade kommit till Norge strax innan han fyllde 14 år och hade bott i landet i sammanlagt 15 år (10 år med undantag för fri-hetsberövandet och den tid som gått sedan den första instansens beslut om utvisning). Han hade två bröder i Norge och var gift med en kvinna som bodde i Sverige. Høyesterett ansåg att det inte var oproportionerligt med en utvisning för en tid av fem år.

I Rt 2009 s. 546 hade en chilensk medborgare dömts för grovt rån till två år och fem månaders fängelse. Dessutom hade han tidigare dömts för allvarliga vålds- och narkotikabrott till fängelse i två år och sex månader. Høyesterett konstaterade att det i och för sig rörde sig om sådan allvarlig brottslighet som gör att det ska krävas mycket för att en utvisning ska anses oproportionerlig. Dock hade utlänningen kommit till Norge redan som nioåring och lagligen uppehållit sig i landet i tolv år. Anknytningen till hemlandet var dessutom mycket svag. En utvisning bedömdes därför som oproportionerlig.

#### 4.2.4 EES-medborgare och deras familjemedlemmar

EES-medborgares och deras familjemedlemmars rätt att uppehålla sig i Norge behandlas i ett särskilt kapitel i utlendingsloven. Där framgår bland annat att utlänningar som tillhör denna grupp får ut-visas om det är motiverat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Det anges som ett uttryckligt krav att utlänningens personliga för-hållanden ska vara sådana att de utgör ett verkligt, omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhälleligt intresse.

Ytterligare föreskrifter om utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning och säkerhet finns i utlendingsföreskriften (den norska utlänningsförordningen).

Där anges bland annat att tidigare straffdomar i sig inte kan läggas till grund för ett beslut om utvisning.

Även i fråga om EES-medborgare och deras familjemedlemmar föreskriver utlendingsloven att utvisning inte får beslutas om åtgärden är oproportionerlig. I dessa fall ska särskilt avseende fästas vid utlänningens vistelsetid i Norge, dennes ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i landet samt anknytning till hemlandet. I ärenden som berör barn, ska barnets bästa vara ett grundläggande hänsyn.

I fråga om EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har permanent uppehållsrätt i Norge får utvisning ske endast om tvingande hänsyn till allmän ordning och säkerhet kräver det. En EES-medborgare som har uppehållit sig de senaste tio åren i landet får utvisas endast om det är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet. Detsamma gäller en EES-medborgare som är underårig, om inte en utvisning är nödvändig av hänsyn till barnets bästa.

Sammanfattningsvis återger alltså den norska regleringen, på liknande sätt som den svenska, de centrala krav som följer av artiklarna 27 och 28 i rörlighetsdirektivet.

Till de ovan angivna kraven kommer också att EES-medborgare och deras familjemedlemmar som huvudregel inte får utvisas från Norge på mindre allvarlig grund än tredjelandsmedborgare i motsvarande situation.

#### 4.2.5 Återreseförbud

Ett beslut om utvisning utgör hinder för senare inresa till landet. Inreseförbudet kan antingen göras permanent eller tidsbegränsas. Förbudets varaktighet bestäms genom en helhetsbedömning i det enskilda fallet baserad på samma omständigheter som ska beaktas vid prövningen av utvisningens proportionalitet. Brottslighetens allvar och beskaffenhet ska alltså vägas mot utvisningens verkningar för utlänningen och dennes familj.

Det vanligaste är att inreseförbudet bestäms till två eller fem år eller att det görs permanent, men andra varianter förekommer också. Tio års inreseförbud kan aktualiseras huvudsakligen i fall då ett permanent inreseförbud bedöms som oproportionerligt, till exempel av



hänsyn till utlänningens familj, samtidigt som ett inreseförbud på fem år inte är tillräckligt utifrån brottslighetens allvar.

Utlendingsdirektoratet har gett ut detaljerade riktlinjer, som delvis bygger på rättspraxis, med utgångspunkter för hur förbudstiden bör bestämmas för olika brottstyper. Enligt dessa riktlinjer är utgångspunkten att inreseförbudet ska vara permanent till exempel i fråga om mord, våldtäkt, grov misshandel, misshandel i nära relation, rån, upprepad stöldbrottslighet av inte ringa slag och svårare fall av narkotikabrott. Vidare bör inreseförbudet normalt sett bestämmas till fem år vid bland annat mindre allvarliga sexualbrott, misshandel av normalgraden, grovt olaga hot, våld eller hot mot tjänsteman, grov stöld, grovt häleri, vissa bedrägerier, grovt rattfylleri och narkotikabrott som inte är så allvarliga att de föranleder ett permanent inreseförbud. Två års inreseförbud bestäms som utgångspunkt vid exempelvis olaga hot, upprepade fall av ringa stöld, häleri, vissa rattfylleribrott av normalgraden samt mindre allvarliga fall av våld eller hot mot tjänsteman, bedrägeri och narkotikabrott.

I utlendingsföreskriften (den norska utlänningsförordningen) finns föreskrifter om hur förbudstiden ska bestämmas när utlänningen har barn i Norge. I dessa fall ska förbudet som huvudregel inte göras permanent om utlänningen är stadigvarande bosatt med barnet eller har haft kontakt med barnet under lång tid och i viss omfattning. Detta gäller under förutsättningen att utlänningen ska fortsätta bo eller ha kontakt med barnet. Det anges dock ett antal förhållanden som kan ge anledning att frångå denna huvudregel, nämligen om utlänningen har dömts för ett brott som kan leda till fängelse i sex år eller mer, våld eller övergrepp mot närstående eller upprepade gånger för brott som kan leda till fängelse i mer än sex månader. Även i fall då det inte kan anses oproportionerligt att utgå ifrån att familjelivet kan fortsätta i ett annat land än Norge, kan ett permanent inreseförbud komma i fråga.

Ett inreseförbud räknas som huvudregel från den tidpunkt då utlänningen lämnar Schengenområdet.

#### **4.2.6 Särreglering av hatbrott och hedersrelaterad brottslighet**

Det finns ingen särreglering i fråga om utvisning på grund av hedersrelaterad brottslighet eller hatbrott. Som nämnts ovan utgör däremot våld i nära relation generellt sett ett skäl för att meddela ett permanent inreseförbud.

#### **4.2.7 Beaktande av utvisningen vid påföljdsbestämningen**

Som nämnts ovan beslutas utvisning på grund av brott av Utledningsdirektoratet sedan utlänningen dömts eller avtjänat straff för brottet. Det men som utvisningen innebär för utlänningen eller dennes familj inverkar således inte på brottspåföljden. Som framgått ovan beaktas däremot utvisningens verkningar i dessa avseenden när längden på inreseförbudet bestäms (se avsnitt 4.2.5).

### **4.3 Finsk rätt**

#### **4.3.1 Beslutande myndighet**

Även i Finland fattas beslut om utvisning, såväl på grund av brott som på andra grunder, av Migrationsverket. Ärendet initieras genom framställning av polisen eller gränskontrollmyndigheten eller på Migrationsverkets egna initiativ. Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska göra en framställning om utvisning till Migrationsverket så snart som möjligt efter det att förutsättningar för utvisning eventuellt föreligger.

#### **4.3.2 De grundläggande förutsättningarna för utvisning**

Enligt den finska utlänningslagen får utvisning på grund av brott ske om utlänningen konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år, eller om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till upprepade brott. Med att utlänningen ”konstaterats” ha gjort sig skyldig till brott avses att han eller hon har dömts för brottet. Brottmålsdomen

behöver dock inte ha fått laga kraft för att ett beslut om utvisning ska kunna fattas.

Utöver detta får en utlänning utvisas om utlänningen genom sitt uppträdande har visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet, eller om han eller hon i Finland har bedrivit, eller det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten. Även denna utvisningsgrund förutsätter normalt sett att utlänningen har gjort sig skyldig till brott.

### 4.3.3 Anknytning och vistelsetid

Vid alla beslut om nekad inresa, avvisning och utvisning samt inreseförbud som meddelas i anslutning till sådana beslut, ska enligt den finska utlänningslagen en helhetsbedömning göras utifrån samtliga förhållanden som inverkar på saken. Vid bedömningen ska särskilt avseende fästas vid barnets bästa och skyddet för familjelivet. Sådana omständigheter som annars ska beaktas är åtminstone hur länge och i vilket syfte utlänningen har vistats i landet samt karaktären hos det uppehållstillstånd som beviljats utlänningen, utlänningens band till Finland samt hans eller hennes familjemässiga, kulturella och sociala anknytning till hemlandet. Om beslutet om nekad inresa, avvisning eller utvisning eller ett inreseförbud som meddelats i anslutning till ett sådant beslut grundar sig på utlänningens brottsliga verksamhet, ska hänsyn tas till hur allvarlig gärningen är samt till den olägenhet, skada eller fara som orsakats allmän eller enskild säkerhet.

Det finns ingen särreglering i den finska utlänningslagen beträffande den som har vistats länge i landet. Som framgått av det nyss anförda ska däremot vistelsens längd och syfte samt karaktären på utlänningens uppehållstillstånd beaktas inom ramen för den helhetsbedömning som alltid ska göras i samband med ett beslut om avlägsnande. Det finns inte heller någon särskild bestämmelse som reglerar utvisning av utlänningar som kommit till Finland som underåriga, men även detta förhållande beaktas inom ramen för helhetsbedömningen. De rättsfall som redogörs för i det följande belyser hur utlänningens vistelsetid, ålder vid ankomsten till Finland och andra

förhållanden hänförliga till utlänningens anknytning till landet vägs in i bedömningen. Genomgående i dessa rättsfall är också att utvisningens förenlighet med artikel 8 i Europakonventionen om rätten till respekt för privat- och familjeliv uttryckligen prövas.

I rättsfallet HFD 2020:67 hade en Irakisk medborgare dömts för ordnande av olaglig inresa till 30 dagars villkorligt fängelsestraff. Han hade dessutom gjort sig skyldig till två fall av äventyrande av trafiksäkerheten. Han hade kommit till Finland 2009, när han var 16 år gammal, och genomgått grundskola och vissa senare studier där. Han talade finska och hade haft arbete vid sidan av studierna. Dessutom var han gift med en finsk medborgare, och tillsammans hade paret ett barn som var fött 2018. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att utlänningens brottslighet talade för utvisning men ansåg, med beaktande av skyddet för familjelivet, barnets bästa och utlänningens försök att integrera sig i det finska samhället, att omständigheterna som talade emot utvisning vägde över.

I HFD 2017:121 var fråga om 22-årig irakisk medborgare som kom till Finland som 16-åring. Han dömdes 2016 till sex månaders fängelse för att ha misshandlat sin syster. Vid avvägningen av skälen för och emot utvisning konstaterade domstolen att våld i hemmet som betingas av normer och kultur i familjens ursprungsland – såsom här var fallet – visar på en likgiltighet inför de värden som skyddas i både den finska grundlagen och Finlands bindande internationella åtaganden. Vidare beaktades å ena sidan att utlänningen hade bott större delen av sitt liv i Irak, där hans far vid tidpunkten också var bosatt, att han var vuxen, ogift och utan barn. Å andra sidan fästes avseende vid att han hade kommit till Finland vid 16 års ålder och varit bosatt i landet sedan 2010 samt att han hade begått brottet som ung och nu försonats med sin syster. Dessutom hade han ytterligare anknytning till Finland i form av ett stadigvarande förhållande med en finsk medborgare och pågående yrkesstudier. Vid en samlad bedömning av ovanstående omständigheter kom Högsta förvaltningsdomstolen fram till att skälen som talade för utvisning vägde tyngre än skälen däremot och fastställde underinstansens beslut om utvisning och treåriga inreseförbud.

HFD 2016:199 gällde en irakisk medborgare som gjort sig skyldig till upprepad brottslighet, däribland flera allvarliga sexualbrott som riktat sig mot barn. Mannen hade kommit till Finland när han var 40 år gammal och bott i landet i 20 år. Han hade en fru i Finland,

som också var irakisk medborgare, och flera barn, varav ett minderårigt. Därutöver hade han inte utvecklat några betydande band till Finland. Mannen hade ursprungligen kommit till landet som flykting men var nu inte längre i behov av internationellt skydd. Med hänsyn till mannens upprepade och grova brottslighet, som innefattat kränkningar av barns sexuella självbestämmande och integritet, ansåg domstolen att han var att betrakta som ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och säkerheten. Därför bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att en utvisning var proportionerlig, trots utlänningsens långa vistelsetid i Finland och familjeanknytning dit. Utvisningsbeslutet förenades med ett inreseförbud som skulle gälla tillsvidare.

#### 4.3.4 EES-medborgare och deras familjemedlemmar

I den finska utlänningslagen finns särskilda bestämmelser om utvisning av unionsmedborgare och därmed jämförbara personer samt nordiska medborgare. Med unionsmedborgare och därmed jämförbara personer avses medborgare i EU:s medlemsstater samt medborgare i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

EU-medborgare och därmed jämförbara personer får enligt den finska utlänningslagen utvisas om de anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet. Liksom i den svenska och norska utlänningslagstiftningen återges vidare de centrala kraven i artiklarna 27 och 28 i rörlighetsdirektivet uttryckligen i lagtexten. Särskilda regler gäller i fråga om nordiska medborgare i vissa fall. Dessa motsvarar emellertid i princip de som gäller EU-medborgare enligt artikel 28 i rörlighetsdirektivet.

I finsk rätt har man i allmänhet ansett att en utlänning som tillhör denna kategori och som länge uppehållit sig i Finland och har familjeband till landet, kan utvisas endast om han eller hon har gjort sig skyldig till ett synnerligen allvarligt brott. Brott får inte i sig utgöra grund för ett utvisningsbeslut, men en viss sorts domar kan anses ge uttryck för ett sådant personligt beteende som kan utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Det måste också bedömas om personen i fråga sannolikt kommer att fortsätta med sitt brottsliga beteende i framtiden. Allvarliga brott mot liv samt vålds-, sexual- och narkotikabrottslighet kan utgöra grund för ett utvisningsbeslut,

men inte heller sådan brottslighet får automatiskt leda till utvisning. Att någon upprepade gånger gör sig skyldig till brott eller deltar i organiserad eller yrkesmässig brottslighet kan utgöra ett fundamentalt, verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse, även om personen i fråga inte har gjort sig skyldig till ett så allvarligt brott att det ensamt utgör skäl för utvisning.

Från Högsta förvaltningsdomstolens praxis kan rättsfallet HFD 2016:12 nämnas. Där var fråga om en rumänsk medborgare som under sin tid i Finland hade gjort sig skyldig till upprepad brottslighet, däribland flera förmögenhetsbrott såsom stöld. Dessa hade varit uppenbart planmässiga och han hade begått dem tillsammans med andra personer i syfte att skaffa sig ekonomisk vinning. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det var fråga om verksamhet som kan utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Mannen var dock sedan 2010 gift med en finsk kvinna med vilken han hade ett barn fött 2011. Med hänsyn till att han vid upprepade tillfällen hade gjort sig skyldigt till brott under den – enligt domstolen – relativt korta tid han varit bosatt i Finland, ansågs de omständigheter som talade för utvisning väga tyngre än de som talade mot den. Det fanns därför förutsättningar att utvisa mannen och meddela honom ett två år långt inreseförbud.

### 4.3.5 Återreseförbud

I anslutning till ett beslut om utvisning kan utlänningen också meddelas ett inreseförbud. Med inreseförbud avses i den finska utlänningslagen ett förbud för viss tid eller tillsvidare att komma till en Schengenstat eller flera. Inreseförbud meddelas för högst fem år eller tillsvidare. En utlänning som har dömts till straff för ett grovt eller yrkesmässigt brott kan meddelas inreseförbud tillsvidare, om han eller hon utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

När inreseförbud meddelas på grund av brott ska samma typ av helhetsbedömning göras som vid prövningen av själva utvisningsfrågan. Hänsyn ska alltså tas till brottslighetens art och omfattning å ena sidan och utlänningens anknytning till Finland och till hemlandet å andra sidan. I detta sammanhang kan också utlänningens eventuella band till någon annan Schengenstat få betydelse.

Ju allvarligare brottsligheten är, desto längre kan förbudstiden bli. En utlänning som dömts för ett i förhållande till brottstypen grovt eller yrkesmässigt brott kan meddelas inreseförbud tills vidare. Strävan är dock inte att schablonmässigt fastställa tiden för inreseförbud, eftersom en helhetsbedömning alltid ska göras vid fastställandet av förbudstiden.

Om en unionsmedborgare eller familjemedlem till en unionsmedborgare (eller därmed jämförbar person) avlägsnas ur landet på grund av att personen i fråga anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, kan ett högst 15 år långt inreseförbud meddelas i avvisnings- eller utvisningsbeslutet.

Exempel på hur förbudstider bestämts i praxis finns i de rättsfall som redovisats i det föregående (se avsnitt 4.3.3 och 4.3.4).

#### **4.3.6 Särreglering av hatbrott och hedersrelaterad brottslighet**

Det finns ingen särreglering i fråga om utvisning på grund av hedersrelaterad brottslighet eller hatbrott. Av det ovan nämnda rättsfallet HFD 2017:121 framgår dock att det vid prövningen av utvisningsfrågan ses som en försvårande omständighet att våld som utövats i hemmet är kulturellt betingad.

#### **4.3.7 Beaktande av utvisningen vid påföljdsbestämningen**

Ett beslut om utvisning på grund av brott beaktas inte vid påföljdsbestämningen.

### **4.4 Dansk rätt**

#### **4.4.1 Beslutande myndighet**

I Danmark fattas beslut om utvisning på grund av brott som huvudregel av den domstol som dömer i brottmålet. Utvisningsfrågan initieras då genom yrkande av åklagaren. I fråga om utlänningar som inte lagligen har uppehållit sig i Danmark i längre tid än de senaste sex månaderna och som har gjort sig skyldiga till vissa särskilt an-

givna överträdelse kan beslutet dock fattas av Udlændingestyrelsen (motsvarigheten till Migrationsverket), s.k. administrativ utvisning.

#### 4.4.2 De grundläggande förutsättningarna för utvisning

I den danska utlänningslagen, udlændingeloven, har utvisnings-möjligheten knutits an till utlänningens vistelsetid i landet satt i relation till det utdömda straffets svårhet.

En utlänning som *lagligen har uppehållit sig i landet i mer än de senaste nio åren* och, när det gäller flyktingar, en utlänning med tillfälligt uppehållstillstånd som lagligen har uppehållit sig i landet i mer än de senaste åtta åren, får utvisas om utlänningen

1. döms till minst tre års fängelse,<sup>1</sup>
2. döms för flera brott till minst ett års fängelse eller
3. döms till minst ett års fängelse och tidigare har dömts till ett fängelsestraff i landet.

En utlänning som *lagligen har uppehållit sig i landet i mer än de senaste fem åren* får utvisas om utlänningen

1. döms till minst ett års fängelse,
2. döms för flera brott till minst sex månaders fängelse eller
3. döms till minst sex månaders fängelse och tidigare har dömts till ett fängelsestraff i landet.

*Andra utlämningar* får utvisas om de döms till ett villkorligt frihetsstraff eller fängelse.

I samtliga ovanstående fall, dvs. *oavsett utlänningens vistelsetid i Danmark och längden på det utdömda straffet*, kan dessutom en rad särskilt angivna brott läggas till grund för ett beslut om utvisning. Bland dessa kan nämnas narkotikabrottslighet, om brottet gett utbyte, våld eller hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, våldtäkt, våldtäkt mot barn, mord, misshandel och grov misshandel, människorov, människohandel, grov inbrottsstöld, grov förskingring, grovt bedrägeri, grov utpressning,

---

<sup>1</sup> Med fängelse avses i detta avsnitt genomgående det som på danska benämns ”Ubetinget frihedsstraf/fængsel”.



rån, grovt skattebrott och vapenbrott. Beträffande dessa brott är det en tillräcklig förutsättning för utvisning att utlänningen döms till ett ovillkorligt frihetsberövande straff eller, i fråga om utlänningar som lagligen har uppehållit sig i Danmark i kortare tid än fem år, ett villkorligt frihetsstraff.

I fråga om utlänningar som *inte lagligen har uppehållit sig i landet längre än de senaste sex månaderna* kan utvisning också komma i fråga beträffande ytterligare några brott, oavsett vilken påföljd utlänningen döms till.

#### 4.4.3 Anknytning och vistelsetid

Även enligt den danska utlänningslagen bedöms utvisningsfrågan i två led. Först prövas om brottet är sådant att de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda. Därefter görs en proportionalitetsbedömning i det konkreta fallet där skälen för utvisning vägs mot de skäl som talar i motsatt riktning.

Vid proportionalitetsbedömningen ska avseende fästas vid om utvisning kan anses särskilt påkallad på grund av brottets allvar, längden på det utdömda straffet, den fara, skada eller kränkning som brottet inneburit, att utlänningen tidigare har dömts för brott, att utlänningen tidigare har fått en varning gällande utvisning eller att brottsligheten begåtts av flera personer tillsammans, varit särskilt planerad eller utgjort ett led i en organiserad brottslig verksamhet.

Hur dessa omständigheter sedan ska vägas mot de skäl som talar emot utvisning kommer till uttryck i lagtexten på olika sätt beroende på vilken grund för utvisning som är aktuell.

I fråga om administrativ utvisning och ett par andra fall anges att hänsyn ska tas till om utvisningen kan anses vara särskilt betungande, särskilt på grund av (1) utlänningens anknytning till det danska samhället, (2) utlänningens ålder, hälsotillstånd och andra personliga omständigheter, (3) utlänningens anknytning till personer som är bosatta i landet, (4) utvisningens konsekvenser för nära familjemedlemmar till utlänningen som är bosatta här, (5) utlänningens avsaknad av eller ringa anknytning till hemlandet eller andra länder där utlänningen kan förväntas bosätta sig samt (6) risken för att utlänningen, utöver vissa särskilt angivna situationer, kommer att

drabbas av skada i hemlandet eller andra länder där utlänningen kan förväntas bosätta sig.

I resterande fall gäller, om förutsättningarna för utvisning i övrigt är uppfyllda, att utvisning ska ske såvida detta inte med säkerhet skulle strida mot Danmarks internationella förpliktelser. Enligt förarbetena till udländingeloven är uttrycket ”med säkerhet” avsett att markera att den klara huvudregeln är att utlänningen i dessa fall ska utvisas. I de situationer där de internationella förpliktelsernas räckvidd är osäker, är det upp till domstolen att konkret bedöma om det inom ramen för dessa är möjligt att besluta om utvisning.

Av Danmarks internationella förpliktelser är det framför allt Europakonventionen som får betydelse i dessa sammanhang, i synnerhet artikel 8 om rätten till respekt för privat- och familjelivet. Om en utvisning skulle utgöra ett ingrepp i den enskildes privat- och familjeliv får åtgärdens proportionalitet således bedömas med ledning av de kriterier som Europadomstolen har ställt upp i detta avseende (se avsnitt 3.3.5).

I Højesterets dom den 14 augusti 2020 i mål 38/2020 var fråga om en syrisk medborgare som dömts för grov misshandel, utpressning och försök till olaga tvång till fängelse i åtta månader. Mannen hade kommit till Danmark som 20-åring och vistats i landet i tre år och nio månader. Han var sambo med en dansk kvinna med vilken han hade två barn, ett tvillingpar på ett och ett halvt år. Trots dessa familjeband till Danmark ansåg Højesteret att brottsligheten – som varit planerad och begåtts av flera i förening – var så allvarlig att en utvisning med ett sexårigt inreseförbud inte kunde anses oproportionerlig.

Højesterets dom den 6 februari 2019 i mål 121/2018 gällde frågan om utvisning av en 26-årig pakistanier som var född och uppvuxen i Danmark. Tillsammans med en okänd gärningsman hade han gjort sig skyldig till våld mot tjänsteman och grov misshandel som bland annat bestått i knivvåld riktat mot en fängelsevakt. För dessa brott dömdes han till fängelse i tre år och sex månader. Han hade dessutom tidigare dömts för brott samt var medlem i ett kriminellt gäng. Mannens anknytning till Danmark bestod främst i att han hade föräldrar och syskon i landet samt nyligen hade gift sig enligt muslimsk sed med en kvinna där. Samtidigt hade han viss anknytning till Pakistan på så sätt att han talade språket, hade besökt landet vid några tillfällen och hade släktingar där. Vid en samlad bedömning kom

Højesteret fram till att skälen för utvisning var starkare än skälen däremot. Højesteret utvisade därför mannen och meddelade honom ett permanent inreseförbud.

#### 4.4.4 EES-medborgare och deras familjemedlemmar

Utgångspunkten i udländingeloven är att reglerna om utvisning är tillämpliga i fråga om alla utlänningar. Beträffande EES-medborgare och deras familjemedlemmar gäller det sagda dock endast i den mån reglerna är förenliga med EU-rätten. Således får utlänningar som tillhör denna kategori enligt udländingeloven utvisas endast i enlighet med de principer som inom EU-rätten gäller för att begränsa den fria rörligheten.

På liknande sätt som i de övriga nordiska länderna, finns de krav som anges i artiklarna 27 och 28 i rörlighetsdirektivet återgivna i dansk rätt, närmare bestämt i EU-opholdsbekendtgørelsen.

Højesteret har i ett antal rättsfall prövat om de krav som följer av rörlighetsdirektivet varit uppfyllda när fråga varit om brottslighet av förhållandevis lindrigt slag. Bland dessa kan nämnas Højesterets dom den 18 september 2019 i mål 37/2019 där en slovakisk medborgare dömdes till 30 dagars fängelse för en misshandel som bestått i ett knytnävsslag som utdelats mot målsäganden efter ett krogbesök. Højesteret ansåg att mannens beteende inte utgjorde ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällligt intresse och avlog därför utvisningsyrkandet. Till motsatt slutsats kom Højesteret i U 2009.808 H där en litauisk medborgare dömdes till fängelse i 30 dagar för en stöld som han begått samma dag som han anlände till Danmark. Højesteret ansåg att mannens beteende utgjorde ett allvarligt samhällshot och, med beaktande av att mannen saknade anknytning till Danmark, att en utvisning med ett femårigt inreseförbud var proportionerlig.

Vid fall av allvarlig brottslighet har Højesteret ofta ansett att utvisning utgjort en tillåten begränsning av den fria rörligheten.

I Højesterets dom den 25 juni 2020 i mål 18/2020 prövades om utvisning av en rumänsk medborgare, som var född och uppvuxen i Danmark, var motiverat av tvingande hänsyn till allmän säkerhet (jfr artikel 28.3 i rörlighetsdirektivet). Mannen hade bland annat gjort sig skyldig till ett vapenbrott bestående i att ha förvarat en

pistol med tillhörande ammunition i sin mors bostad. För detta och vissa andra brott dömdes han till fängelse i två och ett halvt år. Højesteret ansåg att det inte fanns grund för att anta att mannen hade skaffat pistolen för att begå annat brott än själva vapeninnehavet, eller att han använt pistolen. Brottet bedömdes därmed, varken i sig eller i förening med den övriga brottsligheten, som så grov att utvisning var motiverat av tvingande hänsyn till allmän säkerhet.

#### 4.4.5 Återreseförbud

När ett beslut om utvisning fattas meddelas det samtidigt ett inreseförbud. När det gäller sådana utläningar som omfattas av EU-regelverket får ett inreseförbud meddelas endast om utvisningen sker av hänsyn till den allmänna ordningen, säkerheten eller hälsan.

Av utländingeloven framgår att inreseförbudet längd är beroende av på vilken grund utvisningen sker. När det gäller utvisningsbeslut som har fattats av domstol på grund av brott bestäms förbudstiden i huvudsak med utgångspunkt i det straff som döms ut. Huvuddragen i reglerna kan illustreras enligt följande.

**Tabell 4.1 Inreseförbudets längd i förhållande till utdömt straff**

Utdömt straff	Inreseförbudets längd
Villkorligt frihetsstraff eller fängelse t.o.m. 3 mån	4 år
Fängelse från 3 mån t.o.m. 1 år	6 år
Fängelse från 1 år t.o.m. 1,5 år	12 år
Fängelse från 1,5 år	Varaktigt

*Källa:* Se 32 § utländingeloven.

Om utläningen döms för ett sådant brott som kan läggas till grund för ett beslut om utvisning oberoende av utläningens vistelsetid i Danmark (se avsnitt 4.4.2) bestäms förbudstiden alltid till minst sex år. Detsamma gäller om utvisning beslutas på grund av brott av domstol och utläningen inte lagligen har vistats i Danmark i längre tid än de senaste sex månaderna.

Om en förbudstid bestämd i enlighet med det ovan sagda med säkerhet skulle strida mot Danmarks internationella förpliktelser kan dock ett inreseförbud av kortare varaktighet meddelas.

Inreseförbudet gäller från dagen för utresan.

#### 4.4.6 Särreglering av hatbrott och hedersrelaterad brottslighet

Det finns ingen generell särreglering i utländingeloven av utvisning på grund av brott med hat- eller hedersrelaterade motiv. Bland de brott som kan medföra utvisning oavsett utlänningens vistelsetid i Danmark och straffets längd återfinns dock brott som brukar hänföras till hedersrelaterad brottslighet. Således kan utvisning alltid aktualiseras om utlänningen döms till ett fängelsestraff för olaga tvång bestående i att ha förmått någon till att ingå äktenskap, religiös vigsel eller annat äktenskapsliknande förhållande mot dennes vilja eller att med tvång ha kvarhållit någon i ett sådant förhållande. Det samma gäller om utlänningen har dömts till fängelse för förrättande av religiös vigsel av minderåriga. Det sagda gäller under förutsättning att en utvisning inte med säkerhet skulle strida mot Danmarks internationella förpliktelser.

Dessutom kan en religiös förkunnare som döms för bland annat överträdelse av den danska strafflagens bestämmelser om psykiskt våld eller förbud mot religiös vigsel av minderåriga, utvisas oavsett straffets karaktär, exempelvis när straffet bestäms till villkorlig dom.

Flertalet av de ovan nämnda reglerna infördes genom en lagändring som trädde i kraft i mars 2021 och som syftade till att stärka insatserna mot negativ social kontroll<sup>2</sup>.

#### 4.4.7 Beaktande av utvisningen vid påföljdsbestämningen

Ett beslut om utvisning beaktas enligt det danska regelverket inte när påföljden bestäms.

### 4.5 Tysk rätt

#### 4.5.1 Beslutande myndighet

Vilken myndighet som beslutar om utvisning på grund av brott i Tyskland beror på vilken typ av avlägsnandebeslut det rör sig om. Normalt fattas beslut om utvisning av den regionala utlänningsmyndigheten.

---

<sup>2</sup> I Sverige motsvaras begreppet närmast av uttrycket hedersrelaterat våld och förtryck.

digheten. Om beslutet syftar till att avvärja ett särskilt hot mot rikets säkerhet eller ett terrorhot fattas beslutet dock på federal nivå.

#### 4.5.2 De grundläggande förutsättningarna för utvisning

I tysk rätt finns regler om utvisning av utlänningar som begår brott eller på annat sätt äventyrar allmän säkerhet och ordning, den fria demokratiska grundläggande ordningen eller andra väsentliga intressen för Tyskland i huvudsak i den tyska utlänningslagen (Aufenthaltsgesetz).

Reglerna är uppbyggda på det sättet att utvisningsfrågan prövas genom en avvägning i det enskilda fallet mellan samhällets intresse av att utlänningen avlägsnas och utlänningens intresse av att stanna i landet, där respektive intresse i vissa fall pekas ut i lagen som starkt eller särskilt starkt. Om samhällets intresse av att utlänningen avlägsnas väger över, ska han eller hon utvisas.

Det allmänna intresset av att utvisa utlänningen anges i lagen vara *särskilt starkt* bland annat när utlänningen

- har dömts till fängelse eller sluten ungdomsvård i minst två år för ett eller flera uppsåtliga brott eller s.k. förebyggande frihetsberövande i anslutning till den senaste domen
- har dömts till fängelse eller sluten ungdomsvård i minst ett år för ett eller flera uppsåtliga brott
  - 1 mot liv,
  - 2 mot fysisk integritet,
  - 3 mot sexuell självbestämmanderätt i vissa fall,
  - 4 mot egendom, under förutsättning att lagen föreskriver ett förhöjt minimistraff eller brotten begicks som en serie, eller
  - 5 för att ha gjort motstånd mot eller angripit en tjänsteman inom polis eller rättsväsende.

Detsamma gäller bland annat om utlänningen hotar den grundläggande demokratiska ordningen eller rikets säkerhet eller deltar i eller understödjer vissa typer av organisationer eller aktiviteter. Dessutom anses samhällsintresset av utvisning särskilt starkt om utlänningen hetsar andra till hatbrott.

Det allmänna intresset av att utvisa utlänningen anges som *starkt* bland annat när utlänningen

- har dömts till fängelse i minst sex månader för ett eller flera uppsåtliga brott,
- har dömts till sluten ungdomsvård i minst ett år för ett eller flera uppsåtliga brott, och verkställigheten av straffet inte har eftergivits genom villkorlig dom,
- har begått eller försökt begå, som gärningsman eller medverkande, visst brott mot narkotikalagen,
- brukar heroin, kokain eller en jämförbar farlig drog och inte är villig att genomgå nödvändig behandling eller undandragit sig sådan behandling
- hindrar en person från att delta i landets ekonomiska, kulturella eller sociala liv genom otillbörliga medel, särskilt med användande av våld eller hot om våld,
- tvingar eller försöker tvinga en annan person att ingå äktenskap, eller
- har gjort sig skyldig till mer än enstaka eller ringa överträdelser av lagregler, domstolsavgöranden eller förelägganden, eller har begått ett brott utanför Tyskland som i Tyskland skulle betraktas som ett uppsåtligt allvarligt brott.

#### 4.5.3 Anknytning och vistelsetid

Samhällets intresse av att utvisa utlänningen ska som nämnts ovan vägas mot utlänningens intresse av att stanna kvar i Tyskland. Vid denna avvägning ska särskilt avseende fästas vid utlänningens vistelsetid i landet, hans eller hennes personliga, ekonomiska och andra band till Tyskland och ursprungslandet eller en annan stat som är beredd att ta emot utlänningen, följderna av en utvisning för utlänningens anhöriga och partner, och om utlänningen har levt laglydigt.

Utlänningens intresse att stanna i Tyskland anges i lagen vara *särskilt starkt* när

- utlänningen har ett permanent uppehållstillstånd och har vistats lagligen i landet i minst fem år,

- utlänningen har ett tillfälligt uppehållstillstånd och är född i Tyskland eller kom till landet som minderårig och har vistats lagligen där i minst fem år,
- utlänningen har ett tillfälligt uppehållstillstånd, har lagligen vistats i Tyskland i minst fem år och sammanbor med en sådan utlänning som avses i föregående punkter som make, maka eller registrerad civil partner,
- utlänningen sammanbor med en tysk medborgare som är beroende av utlänningen eller är dennes civile partner i en familjeenhet eller ett registrerat civilt partnerskap, utöver vårdnad och omsorg om en minderårig tysk medborgare eller rätt till umgänge med en sådan minderårig, eller
- i vissa fall när utlänningen har ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller humanitära skäl eller i vissa fall på grund av anknytning.

Utlänningens intresse av att stanna i Tyskland anges som *starkt* särskilt när

- utlänningen är minderårig och har ett tillfälligt uppehållstillstånd,
- utlänningen har ett tillfälligt uppehållstillstånd och har bott i Tyskland i minst fem år,
- utlänningen utöver rätt till vårdnad och omsorg om en ogift minderårig som är lagligen bosatt i Tyskland eller utövar rätt till umgänge med en sådan minderårig,
- utlänningen är en minderårig vars föräldrar eller förälder, som har rätt till vårdnad och omsorg, bor lagligen i Tyskland,
- fallet är sådant att hänsyn ska tas till ett barns bästa, eller
- utlänningen har ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl av visst slag.



#### 4.5.4 EES-medborgare och deras familjemedlemmar

Rätten för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att resa in i och vistas i Tyskland regleras i en särskild lag, Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (lagen om fri rörlighet för EU-medborgare). Frågan om utvisning på grund av brott prövas enligt reglerna om förlust av rätten till inresa och vistelse i landet. Reglerna motsvarar bestämmelserna i artiklarna 27 och 28 i rörlighetsdirektivet. Det kan dock noteras att lagen ställer upp vissa minimikrav som måste vara uppfyllda för att utvisa en EES-medborgare eller familjemedlem som har permanent uppehållsrätt eller som är barn, dvs. för att tvingande hänsyn till allmän säkerhet ska anses föreligga (jfr artikel 28.3 i rörlighetsdirektivet). Enligt tysk rätt kan tvingande hänsyn till allmän säkerhet endast åberopas när personen i fråga har dömts till fängelse eller sluten ungdomsvård i minst fem år för ett eller flera uppsåtliga brott, eller när förebyggande frihetsberövande har beslutats i anslutning till den senaste domen, om Tysklands säkerhet påverkas eller om personen utgör ett terroristhot.

#### 4.5.5 Återreseförbud

En utlänning som utvisas på grund av brott ska samtidigt meddelas ett inreseförbud. När det gäller tredjelandsmedborgare ska förbudstiden som huvudregel inte överstiga tio år, men i särskilt allvarligt fall ska förbudet normalt gälla i 20 år eller under obegränsad tid. I fråga om EES-medborgare och deras familjemedlemmar ska längden på ett inreseförbud bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. När utvisningen sker av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, såsom är fallet vid utvisning på grund av brott, får förbudstiden överstiga fem år.

#### 4.5.6 Särreglering av hatbrott och hedersrelaterad brottslighet

Som framgått av avsnitt 4.5.2 pekas ett antal brottstyper ut i lagen som sådana där intresset av utvisning är starkt respektive särskilt starkt. Detta gäller bland annat vissa former av hatbrott och hedersrelaterade brott. Således anges intresset av utvisning vara starkt när

utlänningen genom otillbörliga medel, särskilt med användande av våld eller hot om våld, hindrar en person från att delta i landets ekonomiska, kulturella eller sociala liv eller när utlänningen tvingar eller försöker tvinga en annan person att ingå äktenskap. Vidare anges intresset vara särskilt starkt när utlänningen hetsar andra till hatbrott.

#### **4.5.7 Beaktande av utvisningen vid påföljdsbestämningen**

Ett beslut om utvisning på grund av brott påverkar inte påföljdsbestämningen. En del av straffet kan dock efterges till förmån för verkställande av utvisningsbeslutet. Om det sedan visar sig att utvisningen inte kan verkställas, ska den återstående strafftiden avtjänas.

### **4.6 Nederländsk rätt**

#### **4.6.1 Beslutande myndighet**

I Nederländerna fattas beslut om utvisning på grund av brott av Immigrations- och naturalisationsmyndigheten baserat på upplysningar från den domstol som dömt i brottmålet.

#### **4.6.2 De grundläggande förutsättningarna för utvisning**

I Nederländerna meddelas ett beslut om utvisning på grund av brott normalt i anslutning till ett beslut om att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd på denna grund. Ett uppehållstillstånd kan enligt den nederländska utlänningslagen nekas eller återkallas av hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet. Vad som krävs för att en person ska anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen specificeras i den nederländska utlänningsförordningen.

När det är fråga om en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd för första gången är det tillräckligt att han eller hon har dömts för ett brott (dock inte endast en mindre förseelse) för att uppehållstillstånd ska nekas.

När det är fråga om en utlänning som tidigare har beviljats uppehållstillstånd gäller andra regler. Då får tillståndet återkallas och utlänningen utvisas på nu aktuell grund när utlänningen

- a) har vistats lagligen i landet i mindre än tre år och dömts för ett brott med ett högsta föreskrivet straff på fängelse i två år eller mer, eller
- b) har dömts för ett brott med ett högsta föreskrivet straff på fängelse i tre år eller mer.

I båda fallen ställs dessutom krav på det utdömda straffets längd utifrån en glidande skala baserad på utlänningens vistelsetid i landet. Principen är att ju längre utlänningen lagligen har uppehållit sig i landet, desto strängare straff måste han eller hon ha dömts till för att uppehållstillståndet ska få återkallas. Det finns tre olika skalor: en som är tillämplig när utlänningen har dömts för ett brott med ett *högsta föreskrivet straff på fängelse i sex år eller mindre*, en som är tillämplig när utlänningen har dömts för ett brott med ett *högsta föreskrivet straff på fängelse i mer än sex år* samt en som är tillämplig när utlänningen har *dömts för minst tre brott*.

Sammanfattningsvis är alltså tre faktorer avgörande för om ett uppehållstillstånd får återkallas och utlänningen utvisas på grund av brott: det föreskrivna straffet, det utdömda straffet och utlänningens vistelsetid i landet. Följande två exempel illustrerar hur reglerna fungerar.

Om utlänningen lagligen har vistats i Nederländerna i mindre än tre år, krävs att han eller hon döms för ett brott med ett högsta föreskrivet straff på fängelse i två år eller mer och att påföljden i det aktuella fallet bestäms till fängelse i minst en dag.

Om utlänningen lagligen har vistats i Nederländerna i 15 år krävs att personen har dömts för ett brott med ett högsta föreskrivet straff på tre år eller mer till fängelse i minst 65 månader eller, när det högsta föreskrivna straffet överstiger sex år, 48 månader.

Reglerna är tämligen detaljerade, och det finns alltså många steg mellan de nu nämnda exemplen. Dessutom gäller särskilda regler när utlänningen har vistats i landet i mer än tio år och gjort sig skyldig till vissa särskilt angivna brott av allvarligt slag.

### 4.6.3 Anknytning och vistelsetid

Att förutsättningarna för att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd är uppfyllda innebär, i likhet med vad som gäller i ovan studerade länder, inte med nödvändighet att utlänningen utvisas. Utvisning får nämligen inte ske om åtgärden i det enskilda fallet skulle innebära en kränkning av rätten till respekt för privat- och familjelivet enligt artikel 8 i Europakonventionen. Konventionen och Europadomstolens praxis är direkt tillämpliga vid prövningen. I enlighet med vad Europadomstolen slagit fast beaktas således utlänningens sociala, kulturella och familjemässiga anknytning till Nederländerna och till ursprungslandet. Som framgått ovan har utlänningens vistelsetid också betydelse för vilka krav som ställs på brottets svårhet för att utvisning ska få ske.

### 4.6.4 EES-medborgare och deras familjemedlemmar

I likhet med de övriga granskade länderna gäller enligt nederländsk rätt att EES-medborgare och deras familjemedlemmar kan förlora rätten att vistas i landet endast av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, på de villkor som anges i artiklarna 27 och 28 i rörlighetsdirektivet. Den som har förlorat rätten att vistas i Nederländerna på denna grund ska lämna landet inom 28 dagar. Om personen i fråga inte gör det, kan han eller hon utvisas.

En EES-medborgare eller familjemedlem till en sådan medborgare som förlorat rätten att vistas i landet enligt ovan kan förklaras vara oönskad. En sådan förklaring innebär att den utvisade personen inte får resa in i Nederländerna så länge förklaringen gäller (se vidare om återreseförbud i följande avsnitt).

### 4.6.5 Återreseförbud

I Nederländerna tillämpas fasta tider för inreseförbud. Förbudstiden uppgår i fråga om tredjelandsmedborgare till

- 3 år när det utdömda straffet är kortare än sex månader,
- 5 år när det utdömda straffet överstiger sex månader,

- 10 år om utlännningen utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, eller
- 20 år om utlännningen utgör ett hot mot den nationella säkerheten, såsom när utlännningen har gjort sig skyldig till ett brott med terrormotiv.

EES-medborgare och deras familjemedlemmar kan som framgått ovan i stället förklaras vara oönskade och förlorar därmed rätten att resa in i landet. Den berörda personen kan när som helst ansöka om att förklaringen upphävs. I allmänhet beviljas en sådan ansökan efter fem år när personen har dömts för ett brott med ett högsta föreskrivet straff under sex års fängelse. När det rör sig om mer allvarliga brott, såsom narkotika- eller våldsbrottslighet eller andra brott där det högsta föreskrivna straffet uppgår till sex år eller mer, medges inte ett upphävande förrän efter tio år. Så länge personen fortfarande utgör ett hot mot den nationella säkerheten, kommer förklaringen dock inte att upphävas.

Utöver i ovan nämnda fall kan förklaringen också upphävas efter skälig tid – och under alla förhållanden efter tre år – om EES-medborgaren, till följd av ändrade omständigheter, inte längre utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhälleligt intresse (jfr artikel 32 i rörlighetsdirektivet).

#### **4.6.6 Särreglering av hatbrott och hedersrelaterad brottslighet**

I Nederländerna finns ingen särreglering av utvisning på grund av hatbrott eller hedersrelaterad brottslighet.

#### **4.6.7 Beaktande av utvisningen vid påföljdsbestämningen**

Beslutet om utvisning ska enligt nederländsk rätt inte beaktas vid påföljdsbestämningen.

## 5 Skärpta regler om utvisning på grund av brott

### 5.1 Behovet av en översyn och utgångspunkter för våra överväganden

#### 5.1.1 Behovet av en översyn

Det är av största vikt att rättsstaten kan upprätthålla tryggheten i samhället och respekten för lagarna. Stödet och förtroendet för rättsstaten och migrationspolitiken är beroende av att utlänningar som kommer till landet följer de lagar som finns och avhåller sig från kriminalitet. 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 utländsk medborgare gör sig skyldig till brott här kan samhället reagera med – förutom brottspåföljd – ett beslut om att avlägsna personen från Sverige. När en utlänning som har möjlighet att återvända till sitt hemland gör sig skyldig till sådan brottslighet att han eller hon inte bör få stanna kvar här, måste det således finnas möjlighet 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 flertal 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. Bland dessa kan nämnas straffskärpningarna avseende allvarliga våldsbrott, grov utpressning, grovt rån, vapenbrott och grovt vapenbrott. Vidare har nya brottsbeteckningar införts, exempelvis sabotage mot blåljusverksamhet och inbrottsstöld, som inneburit att berörda gärningar hänförs till en strängare straffskala. Det kan också nämnas att flera förslag till

straffskärpningar, bland annat gällande fridskränkningssbrotten, vissa av sexualbrotten samt mened och övergrepp i rättsak, liksom ett förslag till införandet av ett särskilt hedersbrott, för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

Som framgår av avsnitt 5.1.2 har emellertid varken 1994 års skärpningar av reglerna om utvisning på grund av brott eller efterföljande skärpningar inom straffrättens område 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. Vissa av de nuvarande reglerna om utvisning på grund av brott kan dock härledas så långt tillbaka som till tidigt 1900-tal när den moderna utlänningslagstiftningen först började växa fram. 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. Förutom att Sverige blev medlem i EU 1995 kan nämnas att andelen utländska medborgare i landet ökade under 2000-talet, från 5,4 procent av befolkningen år 2000 till 8,7 procent år 2020.<sup>1</sup> Samtidigt har brottsligheten tagit sig nya mer avancerade och grova uttryck, bland annat i form av en ökad brottslighet inom ramen för kriminella nätverk. Från mitten av 1990-talet har också hedersrelaterat våld och förtryck varit en uppmärksam fråga, och det kan inte uteslutas att den hedersrelaterade brottsligheten i Sverige i dag är betydande (se prop. 2019/20:131 s. 29). Det finns därför anledning att på nytt se över förutsättningarna för utvisning på grund av brott, i syfte att åstadkomma ett stramare, och till nuvarande förhållanden, bättre anpassat regelverk.

---

<sup>1</sup> I antal motsvarar det drygt 477 000 personer år 2000 och drygt 905 000 personer år 2020. Den högsta noteringen gjordes år 2019, då antalet utländska medborgare i Sverige uppgick till 940 580 personer, motsvarande 9,1 procent av den totala befolkningen. Endast personer som vid tidpunkten var folkbokförda i Sverige omfattas av uppgifterna. Källa: SCB, Befolkningsstatistik i sammandrag 1960–2020.

## 5.1.2 Utvisning på grund av brott – utvecklingen under 2000-talet

### En kort tillbakablick och övergripande om utvecklingen fram till i dag

Utvecklingen när det gäller hur många som årligen utvisas på grund av brott har från den senare delen av 1900-talet fram till i dag präglats av stora svängningar.<sup>2</sup> Under 1970-talet låg antalet utvisningsdomar<sup>3</sup> på omkring 500 per år. Som lägst var antalet år 1985, då 189 domar förenades med ett beslut om utvisning. Därefter har antalet ökat, men samtidigt fluktuerat. Två toppar kan urskiljas åren 1993 och 2004. Det förstnämnda året noterades 695 domar som innefattade ett beslut om utvisning. Under den resterande delen av 1990-talet sjönk det årliga antalet utvisningar ned till 410 år 1999, för att sedan återigen öka till nästa topp år 2004. Det året innefattade 1 047 domar ett utvisningsbeslut. Därefter följde en kontinuerlig minskning fram till 2011, då 564 domar förenades med utvisning. Mellan åren 2012 och 2019 varierade antalet utvisningsdomar mellan 740 och 632 årligen. Det genomsnittliga antalet utvisningar under 2010-talet var 660 per år.

### Utvisning på grund av brott under åren 2000–2014

Brottsförebyggande rådet (Brå) gjorde 2016 en kartläggning och analys av hur utvisning på grund av brott har tillämpats under åren 2000–2014. Resultaten presenterades i rapporten *Utvisning på grund av brott 2000–2014* (kortanalys 2/2016). Av rapporten kan bland annat följande utläsas om hur utvecklingen sett ut under den granskade perioden.

---

<sup>2</sup> Informationen i detta stycke är hämtad och sammanställd från *Utvisning på grund av brott – De dömda och deras barn*, BRÅ-rapport 2000:18, *Utvisning på grund av brott 2000–2014*, BRÅ Kortanalys 2/2016 samt Brå, kriminalstatistik över personer lagförda för brott, perioden 1995–2019.

<sup>3</sup> Med utvisningsdomar avses här och i det följande domslut i tingsrätt oavsett om de vunnit laga kraft eller inte.



### *Allmänt*

Antalet utvisningsdomar uppgick till i genomsnitt 734 per år under åren 2000–2014. Utvecklingen av antalet utvisningsdomar följde till största delen inte utvecklingen av hur många utländska medborgare som dömdes för brott. Som nämnts ovan ökade antalet utvisningar i början av 2000-talet till som mest 1 047 domar 2004 för att sedan återigen minska. År 2014 utvisades 644 personer på grund av brott.

### *Köns- och åldersfördelning*

Av de som fick en dom förenad med utvisning var 92 procent män och 8 procent kvinnor sett till hela den granskade perioden. Andelen män låg dock något högre (mellan 92 och 94 procent) under de sista fem åren och andelen kvinnor något lägre.

Medelåldern bland de utvisningsdömda var drygt 30 år utslaget på hela perioden, men ökade något över tid från 29 år till 32 år. Över hälften var mellan 20 och 30 år vid domen. Nio procent av alla utvisningsdomar under perioden rörde ungdomar som var mellan 15 och 20 år vid tiden för domen.

### *Variationer mellan folkbokförda och icke folkbokförda*

Det förekom stora skillnader i andelen utländska medborgare som utvisades mellan dömda som var folkbokförda och dömda som inte var det. De flesta som fick en dom förenad med utvisning under den granskade perioden var inte folkbokförda vid tiden för domen. Närmare bestämt avsåg 91 procent av utvisningsdomarna personer som inte var folkbokförda i Sverige, och som alltså inte hade sin permanenta vistelse i landet.

Bland ej folkbokförda utländska medborgare som dömdes för brott, sjönk andelen utvisade från en i sammanhanget hög nivå i början av 2000-talet, på omkring 20 procent utvisade, till omkring 11 procent de senaste åren av granskningen. Bland dömda utländska medborgare som var folkbokförda vid tiden för domen ökade andelen utvisade fram till år 2008, från omkring 0,7 procent till som mest 1,2 procent. Därefter sjönk andelen utvisade åter i denna grupp. År 2014 utvisades 0,5 procent av alla folkbokförda utländska med-

borgare som dömdes för brott i tingsrätt, medan motsvarande siffra för de ej folkbokförda var 11 procent.

### *Brottstyperna*

Närmare hälften av utvisningsdomarna under perioden 2000–2014 rörde olika typer av tillgreppsbrott, såsom stöld och rån. Andra vanliga brottskategorier bland utvisningsdomarna var smuglingsbrott, inklusive narkotikasmuggling, (12 procent), narkotikabrott (10 procent) och bedrägeribrott (9 procent). Vidare representerade brotten mot liv och hälsa, däribland misshandel, 6 procent av utvisningsdomarna under den granskade perioden, sexualbrotten 5 procent och brotten mot frihet och frid 3 procent. Brotten mot allmän verksamhet, såsom våld eller hot mot tjänsteman, uppgick till 2 procent av utvisningsdomarna.

Folkbokförda personer utvisades i högre grad för allvarligare typer av brott än ej folkbokförda personer. Bland folkbokförda utvisade var brott mot liv och hälsa samt sexualbrott de dominerande brottstyperna, följt av narkotikabrott och brott mot frihet och frid. Folkbokförda utvisades i stället mer sällan för stöld och andra tillgreppsbrott, smuglingsbrott och bedrägerier jämfört med ej folkbokförda personer.

### *Påföljder och strafftider*

De flesta, 85 procent, av dem som fick en dom förenad med utvisning under perioden 2000–2014 dömdes till fängelse, medan 14 procent dömdes till villkorlig dom. Övriga påföljder utgjorde således en mycket liten andel. Bland folkbokförda utvisade var andelen som dömdes till fängelse högre (95 procent) än bland ej folkbokförda (84 procent), vilket hänger samman med att folkbokförda personer utvisas för grövre typer av brott.

Bland de personer som dömdes till fängelse i samband med utvisningen var strafftiden i genomsnitt två års fängelse, sett över hela den studerade perioden. Den vanligaste strafftiden var dock två månaders fängelse, vilket innebär att genomsnittet dras upp av de riktigt långa straffen.

Den genomsnittliga strafftiden ökade under åren 2000–2009 men sjönk därefter, vilket främst beror på att de genomsnittliga strafftiderna för narkotikabrott och narkotikasmuggling minskade. År 2014 var genomsnittet omkring 19 månaders fängelse.

Även i fråga om de strafftider som dömdes ut var skillnaden stor mellan folkbokförda och icke folkbokförda utvisade. Av de fängelse-dömda i den förra gruppen dömdes 72 procent till ett straff på mer än ett års fängelse, medan motsvarande andel i den senare gruppen var 38 procent.

#### *Variationer mellan EU-medborgare och andra utlänningar*

Det är endast beträffande folkbokförda personer som det är möjligt att utifrån registeruppgifter se om de är EU-medborgare. Antalet och andelen utvisade från EU-länder i gruppen folkbokförda ökade under åren 2007–2009, från mindre än 10 per år till som mest 36 utvisningsdomar per år 2008. Denna ökning hänger sannolikt samman med EU:s utvidgning 2004 och 2007.

Efter 2008 minskade antalet igen till omkring 10 domar per år. Under åren 2011–2014 utgjorde andelen EU-medborgare cirka 15–25 procent av folkbokförda utvisningsdömda.

#### *Tidigare lagföringar*

En majoritet, 68 procent, av dem som fick en dom förenad med utvisning under perioden var tidigare ostraffade. Andelen bland de utvisade som hade minst en tidigare lagföring ökade dock under i stort sett hela perioden. I början av perioden låg andelen på omkring 20 procent av de utvisade, och som högst var andelen år 2013, då 44 procent var tidigare lagförda. Det motsvarar alltså en fördubbling av andelen tidigare lagförda.

#### *Tid i Sverige*

I genomsnitt hade de folkbokförda utvisningsdömda folkbokförts i Sverige knappt 3,5 år före utvisningsdomen. En dryg tredjedel fick utvisningsdomen inom 1,5 år efter folkbokföringen, och drygt två

tredjedelar fick utvisningsdomen inom 3,5 år efter att de folkbokförts. Man bör dock erinra sig att endast en liten andel av de utvisningsdömda under den granskade perioden var folkbokförda i Sverige vid tiden för domen. Totalt sett var det 9 procent under åren 2000–2014.

### *Utvisningsdömda med barn*

Bland utvisningsdomarna med folkbokförda personer var det en knapp tredjedel som hade minderåriga biologiska barn i Sverige vid tiden för utvisningsdomen. Totalt handlar det om 502 barn som var under 18 år då föräldern fick en utvisningsdom under åren 2000–2014. Även bland de utvisade som inte var folkbokförda vid tiden för domen förekom personer som hade minderåriga barn som var folkbokförda i Sverige vid tiden för utvisningsdomen. Närmare bestämt var det fråga om 44 personer med totalt 66 barn. Läger man samman dessa två grupper handlar det under den undersökta perioden om 568 barn som var under 18 år då föräldern fick en utvisningsdom. Det motsvarar ett genomsnitt på strax under 38 barn per år.

Sett till hela den granskade perioden minskade både antalet och andelen utvisade med barn bland samtliga folkbokförda utvisade, från som mest cirka 45 procent år 2004 till knappt 15 procent år 2014.

### **Utvisning på grund av brott under åren 2015–2019**

För att få en mer aktuell bild än den Brå:s kortanalys ger har vi inhämtat delvis motsvarande uppgifter från Brå (i samarbete med SCB) gällande åren 2015–2019. Nedan redogör vi för vad som framkom genom dessa uppgifter. I bilaga 2 till betänkandet återfinns uppgifterna i sin helhet.

### *Allmänt*

Under 2015–2019 har i genomsnitt drygt 677 tingsrättsdomar per år innefattat ett beslut om utvisning. Genomsnittet dessa fem år är alltså något lägre än under den av Brå granskade perioden, men utveck-

lingen skiljer sig inte på något avgörande sätt från de närmast föregående åren.

Av tabell 5.1 framgår samtliga domslut i tingsrätt mot utländska medborgare under den nämnda perioden, samt antal och andel av dessa domslut som innehöll beslut om utvisning.

**Tabell 5.1 Domslut<sup>a</sup> mot individer med utländskt medborgarskap, samt domslut med beslut om utvisning, år 2015–2019**

Motsvarar tabell 1 i bilaga 2

Kalenderår	Domslut		
	utländskmedborgare*	med beslut om utvisning	
		Antal	Andel
2015	14 442	638	4,4
2016	14 391	715	5,0
2017	15 352	726	4,7
2018	16 448	676	4,1
2019	16 550	632	3,8
2015–2019	77 183	3 387	4,4

<sup>a</sup> Domslut i tingsrätten.

\* Ej folkbokförd är inkluderade i tabellen.

Som framgår av tabellen låg andelen utländska medborgare som dömdes till utvisning på i genomsnitt 4,4 procent av det totala antalet dömda utländska medborgare under den granskade perioden. Det kan noteras att antalet dömda utländska medborgare var som högst de två sista åren, men antalet utvisade jämförelsevis lågt.

### *Köns- och åldersfördelning*

Under åren 2015–2019 utgjorde männen 95,4 procent och kvinnorna 4,6 procent av de som dömts till utvisning på grund av brott. Detta innebär att den tendens mot en större andel män bland utvisningsdömda som märktes de sista åren av Brå:s granskning nu blev ännu tydligare.

Åldersfördelningen under perioden framgår av tabell 5.2.

**Tabell 5.2** Domslut<sup>a</sup> med beslut om utvisning, uppdelat på åldersgrupp på den lagförda, år 2015–2019

Motsvarar tabell 12 i bilaga 2

Domslut		
med beslut om utvisning		
Åldersgrupp		Andel
15–17	76	2,2
18–20	377	11,1
21–	2 934	86,6
<b>Totalt</b>	<b>3 387</b>	<b>100,0</b>

<sup>a</sup> Domslut i tingsrätten.

### *Brottstyperna*

Liksom tidigare avsåg närmare hälften av utvisningsdomarna under perioden 2015–2019 olika typer av tillgreppsbrott, såsom stöld och rån. Också i övrigt fördelade sig brottstyperna på liknande sätt som tidigare. De näst vanligaste brottstyperna i detta sammanhang var således även under denna period narkotikabrott och smuglingsbrott, vilka nu stod för knappt 10 procent av utvisningsdomarna vardera.

En förändring jämfört med tidigare år som kan uppmärksammas gäller sexualbrotten. Under 2000–2014 stod de för 5 procent av utvisningsdomarna, medan motsvarande siffra under 2015–2019 uppgick till 7 procent. Det kan också noteras att antalet utvisningsdomar avseende sexualbrott mer än fördubblades under perioden, från 29 domar år 2015 till 68 domar år 2019.

### *Variationer mellan folkbokförda och icke folkbokförda*

I likhet med tidigare år var de flesta som fick en dom förenad med utvisning under åren 2015–2019 inte folkbokförda vid tiden för domen. Andelen folkbokförda utgjorde i snitt endast 9,3 procent av de utvisningsdömda sett till samtliga år. Det bör dock noteras att andelen folkbokförda utvisade ökade successivt under perioden från 5,6 procent år 2015 till 15,3 procent år 2019.

Det var också, liksom under den av Brå granskade perioden, stor skillnad mellan folkbokförda och icke folkbokförda när det gäller

vilka brott som utvisningsdomarna avsåg. Dessa skillnader framgår av tabell 5.3.

**Tabell 5.3 Domslut<sup>a</sup> med beslut om utvisning, uppdelat på brottstypen för huvudbrottet i lagföringsbeslutet samt folkbokföringsstatus**

Motsvarar tabell 4 i bilaga 2

Brottstyp <sup>b</sup>	Domslut				
	med beslut om utvisning	Ej folkbokförd	Folkbokförd		
		Antal	Andel	Antal	Andel
Liv och hälsa (BrB. 3 kap.)	255	164	5,3	91	28,8
Frihet och frid (BrB. 4 kap.)	101	80	2,6	21	6,6
Sexualbrott (BrB. 6 kap.)	245	156	5,1	89	28,2
Stöld, rån och tillgreppsbrott (BrB. 8 kap.)	1 627	1 592	51,8	35	11,1
Bedrägeri (BrB. 9 kap.)	278	267	8,7	11	3,5
Narkotikabrott (Narkotikastrafflagen)	320	288	9,4	32	10,1
Smuggling (Lag om straff för smuggling)	330	314	10,2	16	5,1
Övrigt	231	210	6,8	21	6,6
<b>Totalt</b>	<b>3 387</b>	<b>3 071</b>	<b>100,0</b>	<b>316</b>	<b>100,0</b>

<sup>a</sup> Domslut i tingsrätten.

<sup>b</sup> Försök, förberedelse, stämpling, medhjälp, anstiftan, underlåtelse att avslöja och underlåtelse att hindra är inkluderade i respektive brott.

Relativt stora förändringar kan också noteras inom kategorin folkbokförda jämfört med den av Brå granskade perioden. Andelen folkbokförda ökade nämligen märkbart beträffande samtliga undersökta brottskategorier, utom när det gäller tillgreppsbroten och broten mot frihet och frid där andelen i stället minskade.

*Variationer mellan EES-medborgare och andra utlänningar*

Andelen EES-medborgare bland folkbokförda utvisningsdömda framgår av tabell 5.4. Andelen låg något lägre under perioden 2015–2019 än under de närmast föregående åren.

**Tabell 5.4** Domslut<sup>a</sup> med beslut om utvisning för folkbokförda individer, uppdelat på medborgarskap i EES-land, år 2015–2019

Motsvarar tabell 10 i bilaga 2

Medborgarskap	Domslut	
	med beslut om utvisning	Andel
EES medborgare	42	13,3
Ej EES medborgare	274	86,7
<b>Totalt</b>	<b>316</b>	<b>100,0</b>

<sup>a</sup> Domslut i tingsrätten.

*Påföljder och strafftider*

Även under 2015–2019 var fängelse den dominerande påföljden bland utvisningsdömda. Närmare bestämt dömdes 91,5 procent av dem till fängelse under den aktuella perioden. Andelen ligger i nivå med de senare åren av Brå:s granskning.

Liksom tidigare var den näst vanligaste påföljden bland utvisningsdömda villkorlig dom. Den påföljden representerade 5,3 procent av fallen.

Sett till hela perioden uppgick den genomsnittliga strafftiden bland de utvisade som dömdes till fängelse till 22,1 månader. Liksom tidigare var skillnaden stor mellan folkbokförda och inte folkbokförda. I den förra gruppen uppgick den genomsnittliga strafftiden till 20 månader och i den senare till 42,7 månader. Utvecklingen under hela perioden framgår av tabell 5.5.



**Tabell 5.5** Domslut<sup>a</sup> med huvudpåföljden fängelse<sup>b</sup> och beslut om utvisning, uppdelat på folkbokföringsstatus samt genomsnittlig utdömd strafftid i månader, år 2015–2019

Motsvarar tabell 7 i bilaga 2

Fängelse						
Kalenderår	Genomsnittlig strafftid i månader		Ej folkbokförd		Folkbokförd	
	Antal	Genomsnittlig strafftid i månader	Antal	Genomsnittlig strafftid i månader	Antal	Genomsnittlig strafftid i månader
2015	582	20,0	554	19,1	28	36,9
2016	649	22,4	604	20,9	45	42,2
2017	655	20,7	600	18,8	55	42,5
2018	620	21,9	557	19,8	63	41,0
2019	581	25,3	492	21,6	89	46,0
2015– 2019	3 087	22,1	2 807	20,0	280	42,7

<sup>a</sup> Domslut i tingsrätten.

<sup>b</sup> Försök, förberedelse, stämpling, medhjälp, anstiftan, underlåtelse att avslöja och underlåtelse att hindra är inkluderade i respektive brott.

### *Familjeförhållanden*

Merparten, 97,5 procent, av de som dömdes till utvisning på grund av brott under 2015–2019 hade inga minderåriga barn i Sverige vid tidpunkten för domen. Omvänt hade endast 2,6 procent barn under 18 år när de utvisades.

Bland de folkbokförda som dömdes till utvisning var vidare 76,9 procent ogifta och 23,1 procent gifta.

### **Åklagares behandling av utvisningsfrågan**

Normalt sett är det åklagaren som styr om utvisningsfrågan ställs under domstolens prövning genom att framställa ett yrkande om utvisning. Det är därför av intresse att studera i vilken utsträckning åklagare framställer sådana yrkanden. Genom att ställa antalet utvisningsyrkanden i relation till antalet utvisningsdomar kan man dessutom bilda sig en uppfattning om i vilken utsträckning yrkandena bifalls. Antalet framställda utvisningsyrkanden och antalet domar med beslut om utvisning under den senaste femårsperioden framgår

av tabell 5.6. Uppgifterna är inhämtade från Åklagarmyndigheten respektive Brå.

**Tabell 5.6 Yrkanden<sup>a</sup> om utvisning, domslut<sup>b</sup> med beslut om utvisning och andel bifall<sup>c</sup>**

Tidsperiod	Antal yrkanden om utvisning	Antalet domslut med beslut om utvisning	Andel bifall
2016	782	715	91 %
2017	881	726	82 %
2018	1 008	676	67 %
2019	953	632	66 %
2020	838	594	71 %

<sup>a</sup> Registrerade yrkanden hos Åklagarmyndigheten.

<sup>b</sup> Domslut i tingsrätten.

<sup>c</sup> Andel bifall i tingsrätten.

Det är också av intresse att få en bild av i vilken mån en åklagare faktiskt överväger att yrka utvisning när den misstänkte är utländsk medborgare samt också yrkar utvisning när han eller hon bedömer att det finns förutsättningar för bifall. En annan angelägen fråga är vilka orsakerna vanligen är till att åklagare avstår från att yrka på utvisning när den tilltalade är utländsk medborgare. Eftersom nämnda faktorer inte är sökbara i några register har vi gjort en enkätundersökning bland åklagare med frågor om detta. Enkäten skickades ut till åklagarkamrarna i Falun, Gävle, Göteborg, Linköping, Södra Skåne, Västerort och Östersund samt till Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet (RIO), avdelningarna i Malmö och Stockholm. Utskicket resulterade i 89 användbara svar.<sup>4</sup> Det bör uppmärksammas att svaren bygger på åklagarnas egna bedömningar och att svarsalternativen till övervägande delen bestod av relativa begrepp som kan uppfattas på olika sätt av olika personer. Resultaten ger således endast en fingervisning om hur utvisningsfrågan behandlas och bedöms av åklagare.

För att få en bild av åklagares benägenhet att yrka utvisning ställde vi alltså dels en fråga om i vilken utsträckning den tillfrågade överväger att yrka utvisning när den misstänkte är utländsk medborgare, dels en fråga om i vilken utsträckning den tillfrågade yrkar

<sup>4</sup> Vissa av svaren på nu aktuella frågor sorterades bort på grund av att de var ofullständiga eller instruktionerna inte följts.

utvisning när han eller hon bedömer att förutsättningarna för utvisning är uppfyllda. Resultaten presenteras i tabell 5.7.

**Tabell 5.7** Antal och andel åklagare som överväger att yrka utvisning när den misstänkte är utländsk medborgare samt antal och andel åklagare som yrkar utvisning när förutsättningarna är uppfyllda

Svar	Överväger att yrka utvisning när den misstänkte är utländsk medborgare		Yrkar utvisning när förutsättningarna är uppfyllda	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Alltid eller nästan alltid	44	49 %	76	85 %
Ofta	29	33 %	10	11 %
Sällan	15	17 %	1	1 %
Aldrig eller nästan aldrig	1	1 %		
Vet ej			2	2 %
<b>Totalt</b>	<b>89</b>	<b>100 %</b>	<b>89</b>	<b>100 %</b>

*Källa:* Resultat av utredningens enkätundersökning.

Som framgår av tabellen svarade knappt hälften av åklagarna att de alltid eller nästan alltid överväger att yrka utvisning när den misstänkte är utländsk medborgare. Andelen som angav att de alltid eller nästan alltid yrkar utvisning när förutsättningarna för det är uppfyllda var betydligt högre. I det fallet låg siffran på 85 procent. Orsakerna till den lägre siffran i det förstnämnda fallet kan säkerligen variera. Vissa åklagare gav i fritext uttryck för att det berodde på hög arbetsbelastning, förbiseende eller tidspress. En annan möjlig orsak är vilken typ av brottslighet den berörde åklagaren arbetar med. Man kan tänka sig att de som arbetar med brottslighet av lindrigare karaktär i lägre grad funderar över om det finns möjlighet att yrka utvisning än de som arbetar med allvarligare brottslighet. En jämförelse mellan svaren från enbart RIO – som ägnar sig åt just grova brott – och de sammantagna svaren pekar i den riktningen. Samtliga 15 åklagare på RIO som besvarade enkäten angav nämligen att de alltid eller nästan alltid överväger att yrka utvisning när den misstänkte är utländsk medborgare samt att de alltid eller nästan alltid yrkar utvisning när förutsättningarna för det är uppfyllda. I detta sammanhang bör man också erinra sig att andelen bifallna utvisningsyrkanden – särskilt under senare år – inte på något sätt är

anmärkningsvärt hög (se tabell 5.6 ovan). Detta indikerar att åklagare på det stora hela framställer yrkanden om utvisning i den omfattning som är motiverad.

En annan iakttagelse som kan göras utifrån enkätsvaren är att det tycks förekomma regionala skillnader, där åklagare på vissa kammare i lägre utsträckning än andra överväger respektive yrkar utvisning i de angivna fallen.

En annan fråga av intresse är som nämnts vilka skälen brukar vara till att åklagare avstår från att yrka utvisning. I enkäten ställdes en fråga om detta, där de tillfrågade fick ange de 1–3 vanligaste orsakerna. Eftersom det var möjligt att kryssa i flera svarsalternativ överstiger antalet angivna skäl det antal åklagare som besvarade enkäten. Resultaten framgår av tabell 5.8.

**Tabell 5.8 Orsaker till att åklagare avstår från att framställa ett yrkande om utvisning**

Varför ett utvisningsyrkande inte framställs	Antal kryss
De grundläggande förutsättningarna för utvisning är inte uppfyllda	60
Utlänningen omfattas av EES-regelverket och de utvisningsförutsättningar som då gäller är inte uppfyllda	30
Utlänningens anknytning till Sverige är så stark att bifall inte kan förväntas	28
Utlänningen har vistats länge i Sverige och det föreligger inte synnerliga skäl för utvisning	23
Utlänningen kom till Sverige före 15 års ålder och har vistats här i fem år	23
Det föreligger verkställighetshinder	7
Utlänningen är flykting och de utvisningsförutsättningar som då gäller är inte uppfyllda	3
Utlänningen är en medborgare i ett annat nordiskt land som vistats i Sverige i två år och det föreligger inte synnerliga skäl för utvisning	2
Annan orsak	2
<b>Totalt</b>	<b>178</b>

*Källa:* Resultat av utredningens enkätundersökning.

Som framgår av tabellen synes den överlägset vanligaste orsaken till att åklagare avstår från att yrka utvisning vara att de grundläggande förutsättningarna inte är uppfyllda. Så mycket som 60 av de 89 åklagare som svarade angav detta som ett av de vanligaste skälen. Den näst vanligaste orsaken enligt enkätsvaren var de begränsningar som föl-

jer av EES-regelverket (30 kryss) följt av utlänningens anknytning till Sverige (28 kryss). Andra orsaker som bedömdes som relativt vanliga var regeln om synnerliga skäl och det absoluta förbudet mot utvisning av den som kom till Sverige före 15 års ålder och vistats här i fem år. De sistnämnda begränsningarna genererade 23 kryss vardera. Resterande skäl till att inte yrka utvisning framstår på grundval av enkätsvaren som mindre vanliga.

Även beträffande denna fråga kan en olikhet noteras om man skiljer ut RIO:s svar. Av de 15 åklagare hos RIO som besvarade enkäten angav elva att förbudet mot utvisning av den som kom till Sverige i tidig ålder är en av de vanligaste orsakerna till att avstå från att framställa ett utvisningsyrkande. I denna grupp var detta därmed den vanligaste orsaken. Sannolikt förklaras detta av att skälen för utvisning vid den typ av brottslighet som RIO arbetar med ofta är starka. Därför torde andra begränsningar, såsom att utlänningen har en stark anknytning till Sverige, i mindre utsträckning än annars utgöra hinder mot utvisning.

### Avslutande kommentarer

Som redovisats ovan är det endast en mindre andel av dömda utländska medborgare som utvisas. Under perioden 2015–2019 rörde det sig om i snitt 4,4 procent per år. Till antalet var det fråga om mellan 632 och 726 utvisningsdomar årligen, vilket ligger i linje med nivån de närmast föregående åren.

I kortanalysen över åren 2000–2014 konstaterade Brå att det inte gick att se något samband mellan antalet dömda utländska medborgare och antalet utvisningar. Inte heller under de av oss granskade åren framkom ett sådant samband. Exempelvis var antalet utvisningar som lägst 2019 då antalet dömda utländska medborgare var som högst. Det kan vidare konstateras att mängden utvisningsdomar under 2010-talet inte återspeglar det ökade antalet utländska medborgare i befolkningen under denna period.

Att andelen som utvisas bland dömda utländska medborgare varierar kan ha många orsaker. I kortanalysen konstaterade Brå att utvecklingen åtminstone till del hänger samman med att allvarlighetsgraden i utländska medborgares brottslighet förändrats, så att fler har kunnat komma ifråga för utvisning vissa år. Andelen utvisade

tycks enligt Brå nämligen hänga samman med andelen fängelse-dömnda, den genomsnittliga utdömda strafftiden och det genomsnittliga antalet brott i domen.

En annan förklaring kan vara ändrad lagstiftning och nya vägledande avgöranden från Högsta domstolen, men det är generellt sett svårt att slå fast sådana samband. I fråga om utvecklingen under perioden 2000–2014 framhöll dock Brå att de begränsningar i villkoren för utvisning av EU-medborgare som infördes 2006 med anledning av rörlighetsdirektivet, tycks ha bidragit till en minskning av andelen utvisade bland ej folkbokförda personer i denna grupp. Som en tänkbar bidragande orsak till den minskade andelen utvisningsdömnda med barn sedan mitten av 2000-talet, pekade Brå vidare på den lagändring som genomfördes 2004 för att principen om barnets bästa skulle få ökat genomslag vid utvisning på grund av brott (jfr avsnitt 3.2.5 och 3.4.5).

En annan möjlig förklaring till att antalet utvisningar varierar över tid skulle kunna vara en ökad eller minskad benägenhet bland åklagare att framställa yrkanden om utvisning. Detta kan i sin tur hänga samman med vilken uppmärksamhet eller prioritet utvisningsfrågan ges under olika perioder samt under vilken tidspress och belastning arbetet hos Åklagarmyndigheten bedrivs. Att sistnämnda förhållanden ibland kan vara orsak till att ett utvisningsyrkande inte framställs, har vissa åklagare gett uttryck för i vår enkätundersökning.

Av Brå:s kortanalys och den av oss inhämtade statistiken framgår vidare att en faktor som i hög grad påverkar om en utlänning utvisas på grund av brott är hans eller hennes vistelsetid i Sverige och övriga anknytning hit. De flesta, 90–91 procent, av de som fick en dom förenad med utvisning under 2000-talet var nämligen inte folkbokförda i Sverige vid tiden för domen. En folkbokförd person har normalt vistats längre i Sverige och har fastare band hit än den som till exempel endast tillfälligt besöker landet eller ännu inte beviljats uppehållstillstånd här och därför inte är folkbokförd. Den stora diskrepansen i antalet och andelen utvisade mellan folkbokförda och icke folkbokförda ger således en tydlig indikation om anknytningens betydelse i utvisningsärenden.

Av granskningarna framgår vidare att brotten generellt sett var allvarigare och straffen längre bland de folkbokförda utvisningsdömnda. Eftersom det krävs allvarigare brottslighet för att utvisning ska komma i fråga när anknytningen till landet är stark, visar också

detta på anknytningens vikt. Det gör även det förhållandet att en stor majoritet av de utvisningsdömda var ogifta och saknade minderåriga barn i landet vid tiden för domen.

### 5.1.3 Närmare om vårt uppdrag

Vårt övergripande uppdrag är att göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott i syfte att åstadkomma en reglering som ger förutsättningar att utvisa utlänningar som begår brott i fler fall än i dag. I direktiven pekas vissa frågor ut som vi inom ramen för översynen särskilt ska uppmärksamma. Således ska vi

- ta ställning till hur den nuvarande ordningen – med en s.k. straffvärdegräns som motsvarar fängelse i ett år – bör ändras,
- ta ställning till om det finns skäl att ändra kravet på att det ska finnas synnerliga skäl för att utvisa en utlänning som vistats i Sverige under en längre tid på grund av brott,
- ta ställning till hur utlänningens anknytning till det svenska samhället ska beaktas vid beslut om utvisning på grund av brott,
- ta ställning till om bestämmelsen om återreseförbud bör ändras,
- ta ställning till om det finns ett behov av att ytterligare skärpa utvisningsreglerna i fråga om hedersrelaterad brottslighet och hatbrott, dvs. utöver de skärpningar av regelverket för utvisning på grund av brott som utredaren ska föreslå, och vid behov lämna förslag på en sådan reglering, samt
- lämna förslag på en reglering som innebär att frågan om utvisning alltid ska prövas vid hedersrelaterade brott och hatbrott.

I uppdraget ingår också att i nämnda delar lämna förslag på nödvändiga författningsändringar. Vi ser oss dock som oförhindrade att föreslå ändringar även i andra delar av regelverket, om förslagen ligger i linje med det övergripande uppdraget att skärpa reglerna om utvisning på grund av brott.

#### 5.1.4 Utgångspunkter för våra överväganden

##### Regleringen ska svara mot proportionalitetsprincipens krav och möjliggöra en nyanserad bedömning

Av våra direktiv framgår att en vägledande princip för vårt arbete ska vara att utvisningsfrågan ska bedömas på ett nyanserat sätt och att det ska finnas en proportion mellan brottslighetens allvar och rättsverkningarna för enskilda. Det går inte att komma ifrån att ett beslut om utvisning i många fall är en mycket ingripande åtgärd för den berörde och dennes eventuella familj i landet, och alltid involverar en avvägning mellan å ena sidan samhällets intresse av att kunna avlägsna utlänningar som gör sig skyldiga till brott här och å andra sidan den enskildes intresse av att utlänningen får stanna i landet.

Proportionalitetsprincipen är en hävdvunnen princip i svensk rätt och gäller som en allmän rättsgrundsats inom förvaltningsrätten (se bl.a. prop. 2005/06:77 s. 83). I 1 kap. 8 § utlänningslagen anges också att lagen ska tillämpas så att en utlänningsfrihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Stadgandet får betydelse främst vid tillämpningen av bestämmelserna om tvångsmedel, men har samtidigt en mer allmän innebörd. Principen har en central betydelse också i den internationella rätten, inte minst inom EU-rätten och enligt Europakonventionen. Reglerna om utvisning på grund av brott måste således utformas med iakttagande av proportionalitetsprincipens krav.

Som nämnts ovan ska utvisningsfrågan också bedömas på ett nyanserat sätt, och regelverket måste alltså skapa förutsättningar för detta. En genomgående strävan i vårt arbete har varit att åstadkomma en reglering som möjliggör att samtliga relevanta omständigheter kan beaktas fullt ut. De bedömningar som regelverket föreskriver ska mynna ut i resultat som framstår som rimliga och rättvisa.

##### Regleringen ska uppfylla Sveriges internationella åtaganden

En annan grundläggande utgångspunkt ska enligt direktiven vara att internationell rätt – inklusive om de mänskliga rättigheterna, såsom Europakonventionen, internationell flyktingrätt och humanitär rätt – ska respekteras, samt att principen om barnets bästa i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter ska beaktas.



De krav som följer av de viktigaste internationella instrumenten på detta område har redovisats i avsnitt 3.3. I detta sammanhang ska endast framhållas att medan det för vissa grupper – exempelvis flyktingar och andra skyddsbehövande och EES-medborgare och deras familjemedlemmar – gäller tämligen strikta begränsningar av möjligheterna till utvisning, det på ett generellt plan inte ställs upp några givna förutsättningar som måste vara uppfyllda för att utvisning ska få ske. Så länge regleringen svarar mot proportionalitetsprincipens krav och ger utrymme för en omsorgsfull avvägning i varje enskilt fall av de motstående intressen som aktualiseras, kan förutsättningarna för utvisning alltså utformas utifrån nationella behov och överväganden. Det anförda gäller som nämnts med undantag för vissa grupper som är föremål för särskild internationell reglering. För en närmare redogörelse för denna reglering och innehållet i relevanta internationella åtaganden i övrigt hänvisas till avsnitt 3.3.

### Regleringen bör närma sig de övriga nordiska länderna

Utlänningsrätten präglas av ett långtgående internationellt samarbete och är således i stor utsträckning föremål för internationella överenskommelser och EU-rättslig reglering. Även på de områden där det finns ett nationellt lagstiftningsutrymme bör regleringen emellertid inte väsentligen avvika från den i andra EU-länder och särskilt inte från den i våra nordiska grannländer.

I kapitel 4 har vi redovisat hur bland annat Norge, Danmark och Finland har reglerat frågan om utvisning på grund av brott. Även om ländernas lagstiftnings tekniker skiljer sig åt kan en jämförelse göras sett till reglernas stränghet och sannolika utfall. Vid en sådan jämförelse kan framför allt fyra områden urskiljas där den svenska regleringen och dess tillämpning framstår som mer återhållsam:

- Den ettåriga s.k. straffvärdegränsen ter sig hög med beaktande av att den gäller oavsett utlänningens vistelsetid i landet och med vilken rätt personen i fråga uppehåller sig här.
- Kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som vistats viss tid i landet saknar motsvarighet bland våra grannländer och sticker också ut som högt.

- Det absoluta förbudet mot att utvisa den som kom till Sverige som ung saknar motsvarighet bland våra grannländer och sträcker sig längre än de ländernas skydd mot utvisning för personer som vistats i landet sedan unga år.
- Återreseförbudens längd är generellt sett jämförelsevis korta.

Framför allt i ovan nämnda avseenden finns det alltså anledning att ändra regleringen så att den närmar sig våra grannländers. Vi återkommer till detta i våra överväganden i samband med att de angivna reglerna behandlas.

## 5.2 Bestämmelserna struktureras om och blir mer överskådliga

**Förslag:** 8 a kap. utlänningslagen struktureras om och förses med fler rubriker så att det blir lättare att orientera sig i. I de inledande paragraferna anges de allmänna förutsättningar som är tillämpliga i varje fall då en fråga om utvisning på grund av brott aktualiseras. Därefter anges i särskilda paragrafer förutsättningarna för att utvisa utlänningar som tillhör vissa personkategorier, bland annat EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Sist i kapitlet placeras övriga bestämmelser.

Följdändringar görs i andra kapitel i utlänningslagen samt i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister, förordningen (1999:1134) om belastningsregister och utlänningsförordningen.

### Skälen för vårt förslag

Reglerna om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. utlänningslagen. I 1–4 §§ anges förutsättningarna för att utvisa andra utlänningar än EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Bland de nämnda 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 denna paragraf ska 1–4 §§

emellertid tillämpas även beträffande utlänningar som tillhör denna kategori. Detta 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.

I 6–10 §§ finns övriga bestämmelser som gäller vid utvisning på grund av brott, bland annat om återreseförbud och behörig domstol.

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. Däremot har bestämmelsernas systematiska uppbyggnad sällan setts över. En sådan översyn gjordes visserligen när bestämmelserna om utvisning på grund av brott placerades i ett eget kapitel i utlänningslagen i samband med att lagen anpassades ytterligare till rörlighetsdirektivets krav (se prop. 2013/14:82). Denna översyn tog dock primärt sikte på uppdelningen mellan EES-medborgare och icke EES-medborgare och förhöll sig inte till den särreglering som finns beträffande flera andra grupper.

Det anförda har medfört att kapitlet har blivit ganska snårigt. Bestämmelser som bara gäller vid utvisning av en viss personkategori varvas med bestämmelser av annat slag. Det finns också exempel på att 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 hänvisning i 5 § likväl blir tillämpliga vid utvisning av personer som tillhör denna kategori.

Det finns alltså ett behov av att strukturera om regleringen så att den blir mer logisk och överskådlig. Viss omstrukturering blir också en naturlig följd av de materiella förändringar som vi föreslår.

Vi anser att 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 anges förutsättningarna för att utvisa utlänningar som tillhör vissa personkategorier, 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.

På detta sätt undviker man att varva paragrafer som innehåller gemensamma regler med paragrafer som innehåller särregler. Likaså undviker man att blanda de olika regeltyperna i en och samma paragraf. Den som tillämpar regelverket kan enkelt bilda sig en uppfattning om vilka bestämmelser som är tillämpliga i just det fall han eller hon har framför sig.

En nackdel med den föreslagna lösningen kan sägas vara att den avviker från systematiken i kapitel 8 i utlänningslagen som behandlar avvisning och utvisning på andra grunder än brott. I detta kapitel är bestämmelserna, liksom i kapitel 8 a i dess nuvarande utformning, uppdelade utifrån om utlännningen omfattas av EES-regelverket eller inte. Mot denna synpunkt kan invändas att utvisning på grund av brott är den enda formen av avlägsnande enligt utlänningslagen som prövas av allmän domstol. Detta innebär att den som tillämpar reglerna om utvisning på grund av brott normalt sett inte behöver förhålla sig till reglerna i kapitel 8. Det framstår därför som mer angeläget att den som tillämpar reglerna om utvisning på grund av brott enkelt kan orientera sig bland dessa. Följaktligen talar övervägande skäl för att kapitel 8 a utformas på det sätt som vi har föreslår.

Med hänsyn till det stora antalet förändringar som föreslås är det lämpligt att kapitlet upphävs och ersätts med ett nytt.

Att det införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur medför att vissa följdändringar krävs, både i utlänningslagen och i andra författningar som hänvisar till bestämmelser i 8 a kap. Närmare bestämt rör det sig om 3 b kap. 2 §, 10 kap. 2 och 7 §§, 12 kap. 23 §, 20 kap. 2 §, 21 kap. 9 § och 22 kap. 5 § utlänningslagen samt 7 § lagen om rättspsykiatriskt forskningsregister, 2 § förordningen om belastningsregister och 7 kap. 3, 7, 10 och 14 §§ utlänningsförordningen. När det gäller lagen om rättspsykiatriskt forskningsregister kan dock noteras att Forskningsdatautredningen i sitt slutbetänkande SOU 2018:36 har föreslagit att den lagen ska upphävas. För närvarande bereds det nämnda förslaget vidare inom Regeringskansliet med avsikten att så ska ske.

## 5.3 De grundläggande förutsättningarna för utvisning

### 5.3.1 Vissa huvuddrag i den nuvarande regleringen behålls

**Förslag:** Kravet på att brottet ska kunna leda till fängelse utgår ur 8 a kap. 1 § utlänningslagen. Övriga allmänna förutsättningar för utvisning samlas i paragrafens första stycke. Ett nytt andra stycke införs som hänvisar till att det finns särskilda regler beträffande vissa personkategorier.

**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.

### Skälen för vårt förslag och vår bedömning

#### *En lösning som tillgodoser proportionalitetsprincipens krav*

De grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott finns i dag i 8 a kap. 1 § utlänningslagen. För att utvisning ska få ske krävs enligt paragrafen 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.

Kravet på att brottet ska kunna leda till fängelse infördes, som tidigare beskrivits, genom en lagändring 1994 (prop. 1993/94:159). Dessförinnan var utvisning endast möjligt om brottet kunde leda till fängelse i mer än ett år. Detta innebar att utvisning inte under några förhållanden kunde komma i fråga vid brott av jämförelsevis lindrig karaktär som till exempel ringa stöld, oavsett om brottsligheten bedrevs upprepat eller systematiskt. Genom att sänka kravet till det nuvarande, dvs. att fängelse ska ingå i straffskalan för brottet, möjliggjordes utvisning även i dessa fall. För att utvisning inte skulle tillgripas vid mer bagatellartade brott tillades dock den ytterligare förutsättningen att utlänningen i det konkreta fallet måste dömas till en strängare påföljd än böter. Dessutom behölls, om än med vissa

ändringar, de sedan tidigare gällande kraven på att det ska finnas en återfallsrisk eller att brottet ska vara av visst allvar.

Ett beslut om utvisning på grund av brott innefattar alltid en intresseavvägning mellan å ena sidan samhällets intresse av att kunna avlägsna utlänningar som saknar vilja eller förmåga att foga sig efter svenska lagar och å andra sidan den enskildes intresse av att få stanna i landet. Såsom framhölls i förarbetena till 1994 års reform går det inte att komma ifrån att en utvisning i många fall medför ingripande konsekvenser för såväl den som berörs som för hans eller hennes familj. Reglerna om utvisning på grund av brott eftersträvar att en balans ska uppnås mellan dessa motstående intressen.

Självfallet måste det även i fortsättningen finnas en proportion mellan brottet och de rättsverkningar som brottet får för den enskilde. Liksom i dag bör alltså gälla att brottslighet av ringa slag som i det konkreta fallet endast föranlett böter inte bör kunna läggas till grund för ett beslut om utvisning. Det saknas därmed anledning att frångå kravet på att det för brottet döms till en strängare påföljd än böter.

Kravet på att brottet kan leda till fängelse bör däremot utgå. Detta krav är nämligen överflödigt, eftersom en strängare påföljd än böter inte kan dömas ut om brottet inte har fängelse i straffskalan. Denna överlappning mellan de båda kraven uppmärksammades inte i förarbetena till 1994 års reform när de infördes. Möjligen beror det på att utvisningsmöjligheten sedan länge relaterats till den tillämpliga straffskalan för brottet och att kravet på att det döms till en strängare påföljd än böter infördes endast för att det sänkta kravet på tillämplig straffskala inte skulle leda till orimliga resultat. Hur det än förhåller sig med den saken finns det i dag ingen anledning att behålla ett rekvisit som saknar egentlig funktion.

Utvisning kommer alltså inte heller med den nu föreslagna ändringen vara aktuellt när brottet endast har böter i straffskalan. Detta 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. I fråga om de påföljder som kan aktualiseras både när brottet ligger på fängelsenivå och på bötesnivå bör påföljden anses strängare än böter endast när den påföljd som skulle ha valts om inte vårdpåföljden stått till buds hade varit av sådan svårhet. Närmare bestämt gäller detta överlämnande till särskild vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbruk-

are i vissa fall, ungdomsvård och ungdomstjänst. Som nämnts i avsnitt 3.4.2 förekommer det dock mycket sällan i praktiken att ett beslut om utvisning kombineras med andra påföljder än fängelse eller villkorlig dom.

Även om utlänningen döms till en svårare 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. Därför bör även kravet på att det antingen finns en återfallsrisk eller att brottet är av visst allvar behållas. Hur återfallsrisken bör bedömas och vilka brott som i sig bör kunna föranleda utvisning diskuteras i avsnitt 5.3.2 och 5.3.3.

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

Sammanfattningsvis bör alltså huvuddragen i den nuvarande regleringen av de grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott i stora delar behållas.

### *Den nuvarande lösningen är lämpligare än andra lagstiftningstekniker*

Vi har inte funnit skäl att föreslå en helt annan lagstiftningsteknik, såsom att utgå enbart från den tillämpliga straffskalan för brottet. Nackdelen med en sådan lösning är nämligen att det är svårt att hitta en lämplig nivå på straffskalan. Om ribban å ena sidan sätts högt utesluts utvisningsmöjligheten i fall när utvisning kan framstå som befogat. Om den å andra sidan sätts lågt blir lagtextens ledning i fråga om under vilka förhållanden en utvisning – med beaktande av proportionalitetskravet – i praktiken bör komma i fråga tämligen knapphändig. En möjlig variant är visserligen att, likt den danska ordningen, använda sig av olika straffskalor beroende på vilken tid som utlänningen har vistats i landet. Men med en sådan lösning skapas fler fasta steg som minskar möjligheterna till en friare prövning. En annan variant är att komplettera en bestämmelse som utgår från den tillämpliga straffskalan med en katalog av olika brottstyper som också kan läggas till grund för utvisning. Enligt vår uppfattning saknas det emellertid bärande skäl för att särbehandla vissa brotts-

typer och på så sätt begränsa möjligheten att tillgripa utvisning i andra fall. Det framstår då som mer ändamålsenligt att, såsom i den nuvarande svenska regleringen, ringa in vilka brott som i sig bör kunna föranleda utvisning genom att främst knyta an till brottets straffvärde.

Att på något annat sätt än i dag utgå från det utdömda straffet är inte heller lämpligt för svenskt vidkommande, eftersom straffet enligt brottsbalken kan lindras av skäl som inte bör inverka på utvisningsfrågan.

Med den föreslagna ordningen, som alltså i mångt och mycket bygger på dagens reglering, möjliggörs en nyanserad bedömning samtidigt som en adekvat ledning kan ges i fråga om under vilka förhållanden utvisning som utgångspunkt bör komma i fråga. Att behålla vissa huvuddrag i dagens reglering har också den fördelen att den förhållandevis rika praxis som finns på området även i framtiden kan ge vägledning i fortsatt tillämpliga delar.

### *Hur paragrafen bör utformas*

Av de strukturella ändringar som vi föreslår ovan (se avsnitt 5.2) följer att den nu behandlade paragrafen inte kommer göra någon åtskillnad mellan EES-medborgare och andra utlänningar. Dessutom kommer, enligt vad som nu föreslås, kravet på att brottet kan leda till fängelse utgå. Dessa förenklingar medför att paragrafens första och andra stycke kan sammanföras, så att alla de grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott samlas i det första stycket.

I paragrafen bör vidare ett nytt andra stycke införas som anger att det beträffande vissa kategorier av utlänningar finns särskilda regler.



### 5.3.2 Återfallsrisken bör bedömas på samma sätt som i dag

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

#### Skälen för vår bedömning

Med utgångspunkten att ovan angivna huvuddrag i den nuvarande regleringen behålls, ska domstolarna även i fortsättningen göra en bedömning av risken för att den tilltalade kommer att begå nya brott här i landet.

Av 8 a kap. 1 § andra stycket första punkten utlänningslagen framgår att återfallsrisken ska bedömas utifrån vilket slags gärning som utlänningen har gjort sig skyldig till och övriga omständigheter. 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. Detta innebär normalt sett att utlänningen vid åtminstone ett tidigare tillfälle har dömts för brott, godkänt ett strafföreläggande eller fått en åtalsunderlåtelse (se prop. 1993/94 s. 11 ff. och NJA 2019 s. 544). Ibland kan ett antagande om återfallsrisk emellertid vara befogat även utan att det finns dokumentation om tidigare lagföringar. Så kan bland annat 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 (se 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, om utlänningen har dömts för brott utomlands eller om han eller hon lever under oordnande ekonomiska och sociala förhållanden. I vissa fall kan också brottets karaktär 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 (se NJA 2019 s. 544). 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. En närmare redogörelse för hur bestämmelsen tillämpas finns i avsnitt 3.4.3.

Som framgår av avsnitt 3.4.3 och det nyss anförda ger dagens reglering goda möjligheter till en allsidig bedömning av risken för fortsatt brottslighet, samtidigt som tillämpningen blir förutsebar. Till detta kan läggas att närmare hälften av utvisningsdomarna under 2000-talet har avsett tillgreppsbrottslighet (se avsnitt 5.1.2). Bortsett från rån har sådana brott typiskt sett inte så höga straffvärden att de kan läggas till grund för utvisning oberoende av återfallsrisk. Av Brå:s kartläggning av utvisningsdomar under åren 2000–2014 framgår vidare att den vanligaste strafftiden i detta sammanhang var två månaders fängelse. Denna strafftid ligger långt under det straffvärde som krävs för att enbart brottets allvar ska kunna läggas till grund för utvisning. Sammantaget visar detta att utvisning i stor utsträckning beslutas på den grunden att det finns risk för fortsatt brottslighet.

Det ovan anförda leder till slutsatsen 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.

Med anledning av paragrafens ändrade strukturella utformning flyttas bestämmelsen till *första stycket 1* (i stället för den tidigare placeringen i *andra stycket 1*).

### 5.3.3 Straffvärdegränsen bör sänkas till sex månader

**Förslag:** Utvisning oberoende av återfallsrisk får ske om brottet har ett straffvärde som uppgår till fängelse i minst sex månader eller annars är av sådan karaktär att utlännningen inte bör få stanna kvar.

#### Skälen för vårt förslag och vår bedömning

*Straffvärdegränsen bör sänkas...*

I de fall då någon risk för fortsatt brottslighet inte kan konstateras ställs i dag högre krav på brottets allvar för att utvisning ska få ske. Detta uttrycks i 8 a kap. 1 § andra stycket 2 utlänningslagen 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.

Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning i samband med 1994 års reform. Syftet med lagändringen var dels att tydliggöra i vilka fall utvisning kunde aktualiseras enbart med hänvisning till brottets allvar, dels att i någon mån sänka kraven på när så kunde ske. I förarbetena angavs som en allmän riktlinje att brottet bör ha ett straffvärde som uppgår till fängelse i minst ett år (se prop. 1993/94:159 s. 13 och 33 samt avsnitt 3.4.4). Även om det framhölls att denna s.k. straffvärdegräns inte är absolut, har den i praxis kommit att tillämpas tämligen strikt.

Som framgår av avsnitt 5.1.2 synes 1994 års skärpningar av reglerna inte ha fått den effekt i form av ökade utvisningar som var avsedd. Därefter har visserligen ett flertal skärpningar inom straffrättens område medfört ökade förutsättningar för att besluta om utvisning på grund av brottets allvar. Emellertid har inte heller dessa skärpningar haft någon konstaterbar inverkan på antalet utvisningsbeslut.

I enlighet med vad vi har föreslagit ovan bör utvisning även i framtiden kunna ske oberoende av återfallsrisk om brottet är av visst allvar. Vi har också kommit fram till att det är lämpligt att, liksom i dag, främst knyta an till brottets straffvärde. Även med beaktande av senare års straffskärpningar framstår dock den nuvarande straffvärdegränsen vid ett års fängelse som alltför hög. Det anförda gäller inte bara med hänsyn till skärpningarnas till synes begränsade effekt på antalet utvisningsbeslut, utan också från mer principiell synpunkt. Till detta kan läggas att en generell tillämplig gräns vid ett års fängelse – som alltså gäller oavsett hur länge och med vilken rätt utlänningen vistats i landet – vid en jämförelse med regleringen i våra nordiska grannländer framstår som hög.

Som vi tidigare varit inne på riskerar en högt satt ribba – särskilt när den är generellt tillämplig – att utesluta utvisningsmöjligheten i fall då utvisning kan framstå som befogat (jfr ovan avsnitt 5.3.1). Ibland kan utvisning nämligen vara motiverat på grund av ett mindre allvarligt brott, 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 fråntas rätten att uppehålla sig här ter sig i dessa fall som en rimlig reaktion på brottet, även vid straffvärden som är lägre än ett år.

Inte minst när det gäller misshandelsbrott som inte kan hänföras till de grova brotten eller annars når upp till dagens straffvärdegräns, men som ändå är allvarliga, kan det ifrågasättas varför de i sig inte ska kunna föranleda utvisning. Brott mot person anses i allmänhet som en allvarligare kränkning än brott som tar sikte på annans egendom (jfr, prop. 2009/10:147 s. 11 och Ds 2019:1 s. 97). Detta återspeglas bland annat i straffskalorna för våldsbrott respektive förmögenhetsbrott. Ändå tillgrips utvisning i större utsträckning vid stöldbrottslighet än vid misshandelsbrott av normalgraden.<sup>5</sup> Även om detta sannolikt beror på att stöld är ett vanligt återfallsbrott som föranleder utvisning på grund av risken för upprepning, kan rimligheten i detta ifrågasättas. Det sagda kan illustreras med att utvisning enligt dagens reglering kan komma i fråga vid till exempel tre fall av stöld med ett samlat straffvärde på två månaders fängelse, men i allmänhet inte vid en ganska allvarlig misshandel med ett straffvärde på åtta månaders fängelse. Och i det sistnämnda fallet gör det normalt sett ingen skillnad om utlänningens anknytning till det svenska samhället är svag. Det ligger visserligen i sakens natur att utvisning på grund av återfallsrisk kan tillgripas vid brott med lägre straffvärden än när utvisningen grundar sig på brottets allvar. Icke desto mindre bör lagstiftningen inte ge upphov till vad som kan uppfattas som uppenbara skevheter.

Det finns alltså goda skäl för att misshandelsbrott av det slag som beskrivits ovan 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. Som vi återkommer till i det följande gäller det exempelvis flera av sexualbrotten och brotten mot frihet och frid. I stället för att sådan brottslighet 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 motsstående intressen. Då skapas förutsättningar för en mer nyanserad bedömning, där samtliga omständigheter av betydelse för utvisningsfrågan kan få fullt genomslag. Därför

---

<sup>5</sup> Brå, kriminalstatistik över personer lagförda för brott.

föreslår vi att straffvärdegränsen för vilka brott som i sig kan läggas till grund för utvisning ska sänkas.

*... och bestämmas till sex månaders fängelse*

När straffvärdegränsen bestäms bör ett flertal förhållanden beaktas. Å ena sidan bör den inte sättas så lågt att kravet på att brottet ska vara av visst allvar förlorar sin innebörd och gränsen mot återfalls-situationerna suddas ut. För att vara meningsfull måste en sänkning av straffvärdegränsen dock få en märkbar effekt. Detta talar å andra sidan för en ganska omfattande sänkning. 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 ovan anförda utgångspunkter har vi kommit fram till att straffvärdegränsen bör bestämmas till sex månaders fängelse. Liksom tidigare kommer då naturligtvis sådan allvarlig brottslighet som grova eller annars svåra 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 är att betrakta som grova eller annars når upp till straffvärden om ett års fängelse, men som ändå är allvarliga, kunna leda till utvisning oberoende av återfallsrisk. Vidare kommer grovt olaga hot och grovt olaga tvång i sig kunna medföra utvisning även vid straffminimum om nio månaders fängelse. Dessutom kommer flera av sexualbrotten i större utsträckning än idag att vara utvisningsgrundande, däribland sexuellt övergrepp, sexuellt övergrepp mot barn och sådana 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 frid eller frihet, såsom äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott. 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, övergrepp i rättsak och sabotage mot blåljusverksamhet.

Till detta kan läggas det relativt stora antalet brott vars straffskala för den grova graden börjar vid fängelse i sex månader. Hit hör bland annat grovt bedrägeri, grovt häleri, grov förskingring, grovt bokföringsbrott, grovt skattebrott, grov skadegörelse, grov hets mot folkgrupp, grovt skyddande av brottsling och grovt olaga integritetsintrång. Det framstår som rimligt att brott som anses så allvarliga att de kan hänföras till brottstypens strängare straffskala som regel kan läggas till grund för utvisning även om straffvärdet inte överstiger straffminimum.

Vi har som ett alternativ övervägt att föreslå en straffvärdegräns vid nio månaders fängelse. En sådan gräns skulle kunna motiveras av att vissa brott, såsom grovt olaga hot och grovt olaga tvång, har straffskalor som börjar på den nivån. Vi har dock kommit fram till att en sådan gräns vore mindre lämplig. Som följer av det ovan anförda skulle den nämligen inte fånga upp en stor del av de brott som enligt vår mening bör kunna leda till utvisning oberoende av återfallsrisk. Effekten av sänkningen skulle därmed bli alltför begränsad.

#### *Straffvärdegränsens räckvidd bör vara densamma som i dag*

Bestämmelsen i nuvarande 8 a kap. 1 § andra stycket andra punkten utlänningslagen tar sikte på straffvärdet för ett enda brott, inte det sammantagna straffvärdet för flera brott (se avsnitt 3.4.4). Detta ligger i linje med bestämmelsens syfte att begränsa utvisningsmöjligheten till den typ av gärningar som är så allvarliga att det inte framstår som oskäligt att de föranleder utvisning även om det inte finns någon konstaterbar risk för återfall. Dessutom kan flerfaldig brottslighet ibland fångas upp av nuvarande andra styckets första punkt. Det saknas således anledning att göra någon ändring i detta avseende.

Dagens straffvärdegräns avser vidare resultatet av den bedömning som domstolen ska göra av själva gärningen enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken (se avsnitt 3.4.4). Det är alltså inte det reducerade straffvärde som domstolen kan komma fram till efter beaktande av den tilltalades ungdom eller de s.k. billighetsskälerna i 29 kap. 5 § brottsbalken – det som ibland kallas för straffmättningsvärde – som

ska läggas till grund för om utvisning kan komma i fråga. 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. Det ligger därför i sakens natur att de inte ska inverka på om brottet som sådant ska vara utvisningsgrundande.

*Brott av viss karaktär bör kunna leda till utvisning  
vid lägre straffvärden*

Ett brott vars straffvärde uppgår till fängelse i sex månader bör alltså som utgångspunkt alltid kunna läggas till grund för utvisning. Denna straffvärdegräns bör, i likhet med den tidigare, emellertid kunna underskridas när brottets karaktär ger skäl till det. Brottet bör ofta anses vara av sådan karaktär 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 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 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 straffvärden som är lägre än sex månader 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.

Den nu gjorda uppräkningsen av vilka omständigheter som kan beaktas är inte avsedd att vara uttömmande. 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.

Vid bedömningen av om brottets karaktär är sådant att det bör vara utvisningsgrundande oberoende av återfallsrisk bör även brottets straffvärde ha betydelse. Om straffvärdet för det aktuella brottet ligger i den nedre delen av straffskalan 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.

En invändning som kan framföras mot att omständigheter av det slag som beskrivits ovan ska kunna ge skäl för att besluta om utvisning vid lägre straffvärden är att flera av dessa också ska beaktas i skärpande riktning när straffvärdet för gärningen bestäms (se 29 kap. 2 § brottsbalken). Ett exempel på en sådan omständighet är att gärningen haft hedersrelaterade motiv. Om detta förhållande har beaktats vid straffmätningen, men straffvärdet ändå inte når upp till sex månaders fängelse, kan det tyckas obefogat att utvisning ska få ske. Å andra sidan är det förhållandet att en omständighet har tagits upp som försvårande i 29 kap. 2 § brottsbalken 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. Det finns inte heller något principiellt hinder mot att samma omständighet beaktas vid prövningen av såväl påföljd som utvisning.

Mot att brottets karaktär får beaktas kan också invändas att det blir mindre förutsebart i vilka fall utvisning kan komma i fråga än om straffvärdegränsen görs absolut. I detta avseende innebär vårt förslag dock ingen förändring mot vad som gäller i dag. Redan i förarbetena till 1994 års reform, när den nuvarande regleringen infördes, diskuterades om den medförde risk för en oenhetlig rättstillämpning. I likhet med vad regeringen då kom fram till anser vi att ordningen med en straffvärdegräns – som i och för sig kan underskridas när gärningens karaktär ger skäl till det – i tillräcklig utsträckning tillgodoser kravet på förutsebarhet (jfr prop. 1993/94:159 s. 13 f.). Om straffvärdegränsen görs absolut skulle det begränsa domstolarnas möjligheter till en mer nyanserad bedömning på ett sätt som inte vore önskvärt.

### *Hur bestämmelsen bör utformas*

Enligt nuvarande 8 a kap. 1 § andra stycket 2 utlänningslagen 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 utlänningsen inte bör få stanna kvar. Formuleringen knyter an till bestämmelsen i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken



om vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Enligt vår mening kan formuleringen ”skada, fara eller kränkning...” 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, närmare bestämt i 20 kap. 15 och 16 §§.

I dagens reglering anges inte straffvärdegränsen uttryckligen i den aktuella bestämmelsen. Den etablerades i stället genom motiven och har senare kommit att bekräftas i rättspraxis (se bl.a. NJA 2001 s. 464). Enligt vår mening bör en så pass uttalad gräns emellertid framgå direkt av lagtexten. En sådan ordning skapar förutsebarhet och blir såväl för tillämparen som för den enskilde tydligare. Därutöver måste det framgå av lagtexten att brott av viss karaktär ska kunna leda till utvisning även vid lägre straffvärden. Det kan i detta sammanhang noteras att den nuvarande bestämmelsen kritiserades av Lagrådet i 1994 års lagstiftningsärende för att inte ge täckning för att vissa typer av brott skulle kunna leda till utvisning även om de inte nådde upp till straffvärdegränsen (se bilaga 5 till prop. 1993/94:159). Även om kritiken inte föranledde några ändringar av den föreslagna utformningen, får det ses som en betydande fördel att bestämmelsen nu förtydligas i detta avseende. Som vi tidigare framhållit har straffvärdegränsen dessutom kommit att tillämpas tämligen strikt, vilket den tidigare otydligheten möjligen har bidragit till.

Mot denna bakgrund föreslår vi att bestämmelsen formuleras på så sätt att utvisning får ske om brottet *har ett straffvärde som uppgår till fängelse i mins sex månader eller annars är av sådan karaktär* att utlänningsen inte bör få stanna kvar. Till följd av de övriga ändringar som vi föreslår i förhållande till nuvarande 8 a kap. 1 §, placeras bestämmelsen i *första stycket 2* (i stället för som i dag i *andra stycket 2*).

## 5.4 Anknytning och vistelsetid

### 5.4.1 Domstolen ska särskilt beakta utlänningens etablering i det svenska samhället

**Förslag:** Skälen för utvisning ska, liksom hittills, vägas mot utlänningens anknytning till Sverige. Regleringen skärps dock på så sätt att rätten, vid bedömningen av utlänningens anknytning till Sverige, särskilt ska beakta i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Att rätten särskilt ska beakta utlänningens levnadsomständigheter och vistelsetid utgår ur lagtexten.

### Skälen för vårt förslag

#### *Den nuvarande regleringen*

Av 8 a kap. 2 § första stycket framgår i dag att en domstol som överväger om en utlänning bör utvisas ska 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 att utlänningen utvisas,
3. utlänningens övriga familjeförhållanden, och
4. hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

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. 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. Ju större anknytning till landet, desto allvarligare måste brottsligheten vara för att utvisning ska ske. Bestämmelsen ger uttryck för prin-

cipen att det måste finnas en rimlig proportion mellan brottet och de rättsverkningar som detta får för den enskilde eller något annat motstående intresse. (Jfr prop. 1993/94: s. 15 f. och s. 34.) En mer utförlig behandling av bestämmelsen finns i avsnitt 3.4.5.

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

Prövningen av om en utlänning ska utvisas på grund av brott bör också i framtiden innefatta en avvägning mellan å ena sidan brottslighetens allvar och å andra sidan 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 brott som i och för sig kan leda till utvisning.

Som redan slagits fast har endast svenska medborgare en ovillkorlig rätt att vistas här i landet. När en utländsk medborgare ges rätt att uppehålla sig i Sverige – antingen permanent eller för viss tid – är den rätten i princip villkorad, bland annat 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 det nämnda villkoret ska undgå utvisning. Främst bör ett visst mått av skydd tillkomma den som har etablerat sig i det svenska samhället, till exempel genom att skaffa sig arbete och lära sig svenska språket, eller som har utvecklat nära familjeband hit. Den som inte har inrättat sig i det svenska samhället får däremot finna sig i att brott som han eller hon gör sig skyldig till normalt sett leder till utvisning.

Det angivna synsättet 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. Som exempel kan nämnas den lagändring som föreslås träda i kraft den 20 juli 2021 och som innebär att permanenta uppehållstillstånd endast ska få beviljas om utlänningen kan försörja sig och det med hänsyn till förväntat levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett sådant uppehållstillstånd bör beviljas (se prop. 2020/21:191 s. 64 ff.). I samma riktning går förslaget att ett godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap ska vara ett krav för medborgarskap i Sverige (se

SOU 2021:2). Det sistnämnda förslaget, som för närvarande bereds inom Regeringskansliet, ska vidare samordnas med införandet av ett språk- och samhällskunskapskrav för att bevilja permanent uppehållstillstånd (se prop. 2020/21:191 s. 65 f.).

Det anförda ligger också i linje med kravet på att det måste finnas en rimlig proportion mellan brottet och de rättsverkningar som detta får för den enskilde eller något annat motstående intresse. Den som varken har byggt upp en tillvaro i Sverige inom ramen för det reguljära samhället 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 utlänningens anknytning till Sverige ska inverka på utvisningsfrågan bör utformas mot bakgrund av ovan nämnda utgångspunkter. Redan dagens reglering innebär visserligen att arbetsförhållanden och andra omständigheter som kan innebära att utlänningen har inrättat sig väl i Sverige ska beaktas vid prövningen av hans eller hennes anknytning hit. Detta kommer dock inte på ett tydligt sätt till uttryck i lagtexten. Vidare har den nuvarande regleringen ibland medfört att även utlänningar som inte utvecklat 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 5.4.2). Det finns därför anledning att strama åt regleringen, så att skyddet mot utvisning förbehålls de fall då utlänningen i nämnvärd utsträckning har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. I anknytningsbestämmelsen bör därför införas en punkt som anger att domstolen särskilt ska beakta i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället.

### *Bedömningen av utlänningens etablering i det svenska samhället*

Begreppet etablering används återkommande när migrationsrättsliga frågor diskuteras, både i utlänningslagstiftningens förarbeten, rättspraxis och i den allmänna debatten. Begreppet förekommer även i lagstiftningen (se bl.a. lagen [2017:584] om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Ibland används det för att beskriva en utlännings deltagande i arbetslivet, men inte sällan åsyftas utlänningens anpassning till svenska förhållanden och deltagande

i samhällslivet i stort. I detta sammanhang är det etablering i den sistnämnda bemärkelsen som avses.

Under den föreslagna punkten aktualiseras delvis samma förhållanden som hittills har inkluderats i begreppet levnadsomständigheter. Liksom tidigare är utlänningens arbetsförhållanden viktiga. Framför allt förvärvsarbete kan tala för att utlänningen har etablerat sig i Sverige, men också annan sysselsättning såsom studier eller yrkespraktik kan beaktas. 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. Att utlänningen har ordnande boendeförhållanden kan också tala för att han eller hon har inrättat sig väl här, medan det motsatta gäller beträffande den som saknar fast bostad. Ytterligare ett förhållande som kan ha betydelse är med vilken rätt utlänningen uppehåller sig i landet. Den som vistas i Sverige med permanent uppehållstillstånd har ofta en fastare förankring i samhället än den som endast har ett tillfälligt uppehållstillstånd. Givetvis bör den som uppehåller sig olovligen i landet inte anses ha etablerat sig här. I vilken mån utlänningen behärskar svenska språket kan också vägas in i bedömningen, liksom utlänningens sociala anpassning i övrigt. Exempelvis får den som ägnar sig åt upprepad kriminalitet eller annars lever utanför det reguljära samhället normalt 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 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 etableringsbedömningen. Vistelsetiden har nämligen ett naturligt samband med utlänningens etablering, eftersom förankringen i samhällslivet i allmänhet blir starkare efter hand. En långvarig vistelse i landet måste emellertid inte innebära att utlänningen har anpassat sig efter förhållandena här. Det kan mycket väl vara så en person som varit bosatt i landet i flera år inte har kommit in i den svenska arbetsmarknaden eller till exempel lärt sig språket särskilt bra (se vidare avsnitt 5.4.2.). 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 till exempel arbete eller studier. Vistelsetiden bör således inte ges

samma självständiga betydelse som i dag, utan i stället utgöra ett led i bedömningen av utlänningens etablering här. Vi återkommer till frågan om vistelsetidens betydelse i avsnitt 5.4.2.

Som framgår av det ovan anförda kan en utlännings etablering i det svenska samhället inte avgöras genom att titta på enskildheter, utan måste bygga på en sammanvägd bedömning av utlänningens situation. För att understryka detta har vi valt att samla de ovan berörda omständigheterna under en gemensam punkt i paragrafen. Denna ersätter de två punkter som i dag tar upp utlänningens levnadsomständigheter och vistelsetid.

### *Möjliga invändningar mot förslaget*

En nackdel med att införa en så pass vidsträckt punkt kan tyckas vara att det blir otydligt för tillämparen vilka konkreta omständigheter den tar sikte på. En annan lösning vore att bryta ut de olika omständigheterna, såsom arbetsförhållanden, typ av uppehållstillstånd, vistelsetid etc. i separata punkter. Men en sådan uppräknings skulle behöva bli mycket omfattande för att fånga upp samtliga omständigheter av betydelse. Dessutom skulle den indikera att varje sådan omständighet *i sig* ska beaktas särskilt, vilket inte är avsikten. Tvärtom är det, som nyss framhållits, i vilken utsträckning omständigheterna sammantaget innebär att utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället som bör vara avgörande. Med hänsyn till hur begreppet etablering allmänt sett används (jfr vad som anförts inledningsvis) fångar det också väl upp de omständigheter som här avses. Därför anser vi att vårt förslag är att föredra.

En annan synpunkt som bör tas upp är att begreppet etablering till sitt innehåll är närliggande ett annat uttryck i utlänningslagen, nämligen *särskild anknytning*. Det sistnämnda uttrycket används bland annat i 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 och 5 kap. 16 tredje stycket 1 och utgör i de fall som där anges en särskild grund för uppehållstillstånd. I prop. 2020/21:191 föreslås dessutom att det i 5 kap. 6 § ska införas en bestämmelse som innebär att uppehållstillstånd får beviljas en vuxen person om omständigheterna är särskilt ömmande om personen har skapat en särskild anknytning till Sverige. Särskild anknytning kan exempelvis föreligga om utlänningen har etablerat sig på den svenska arbetsmarknaden, men också

enligt nyssnämnda paragrafer ska en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter göras. Det kan ifrågasättas om det är en god idé att introducera ett nytt begrepp i stället för att använda sig av ett redan förekommande begrepp som tar sikte på omständigheter av det slag som bedömningen är avsedd att innefatta. Begreppen särskild anknytning och etablering är emellertid inte helt synonyma. Det förra begreppet är nämligen vidare, eftersom det även innefattar utlänningens familjeförhållanden. Därtill är det inte nödvändigtvis så att de omständigheter som aktualiseras vid bedömningen av utlänningens etablering i det svenska samhället – och som har beskrivits ovan – får samma betydelse vid prövningen av om utlänningen har en särskild anknytning till Sverige. Prövningen av om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd enligt nämnda paragrafer i 5 kap. är också av annan karaktär än den som ska göras vid prövningen av utvisningsfrågan enligt den nu föreslagna bestämmelsen. Enligt vår uppfattning är det därför inte lämpligt att använda sig av begreppet särskild anknytning vid utformningen av den nu aktuella bestämmelsen. Att de båda begreppen delvis aktualiserar samma omständigheter ser vi då som oproblematiskt.

#### *Familjeförhållanden bör beaktas även i fortsättningen*

En utvisning innebär många gånger ett särskilt 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 brottsligheten 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 bland annat artikel 8 i Europakonventionen att ett sådant intrång i familjelivet som en utvisning kan innebära är tillåtet endast om det uppfyller proportionalitetsprincipens krav.

Utlänningens familjeförhållanden bör alltså även fortsättningsvis beaktas vid bedömningen av hans eller hennes anknytning till Sverige. Liksom tidigare avses med familj i detta sammanhang främst

make, maka, eller sambo samt egna barn eller, om utlänningen själv är underårig, hans eller hennes föräldrar.

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. Denna ordning bör enligt vår uppfattning behållas. Bestämmelsen om hur barnets intressen ska tillgodoses infördes nämligen genom en lagändring 2004 för att markera att domstolarna har en särskild utredningsskyldighet i utvisningsärenden som berör barn (prop. 2003/04:113). Därigenom ville man att principen om barnets bästa, som slås fast i barnkonventionen och kommer till uttryck i 1 kap. 10 § utlänningslagen, skulle få ett ökat genomslag i praxis. Principen innebär inte att barnets bästa alltid kan vara utslagsgivande när andra intressen kolliderar med barnets. Däremot ska barnets bästa alltid beaktas, utredas och redovisas (se prop. 2003/04:113 s. 8). Den nu diskuterade bestämmelsen har inte blivit mindre viktig sedan barnkonventionen blev lag i Sverige. Tvärtom kan vikten av att domstolen i varje enskilt fall noggrant utreder och prövar barnets intressen i de avseenden som bestämmelsen anger betonas. Denna prövning kan i många fall landa i att utlänningens relation till barnet utgör ett starkt skäl mot utvisning, men i andra fall mynna ut i den motsatta slutsatsen, till exempel när kontakten med barnet varit bristfällig eller om brottet har riktats mot barnet.

Olika personers familjeförhållanden och kontakter med anhöriga kan se mycket olika ut. Därför bör domstolarna ges möjlighet att göra en allsidig bedömning där omständigheterna i det enskilda fallet fullt ut kan beaktas. Vid en genomgång av hur utlänningens familjeförhållanden i praxis har vägts mot den aktuella brottslighetens allvar kan slutsatsen dras att den nuvarande regleringen ger utrymme för en sådan bedömning. Högsta domstolen har i sina avgöranden exempelvis beaktat om brottet har riktats mot någon familjemedlem, om den tilltalade kan förväntas fortsätta med en kriminell livsstil som i sig kan medföra att kontakterna med familjen försvåras, hur utlänningen har fungerat i sin föräldraroll, barnets ålder och mående samt möjligheterna att upprätthålla kontakten med barnet från hemlandet. Följaktligen är det varken lämpligt eller nödvändigt att mer



ingående reglera på vilket sätt utlänningens familjeförhållanden ska inverka på prövningen av utvisningsfrågan.

Av det anförda följer att det inte finns behov av att göra några sakliga ändringar av bestämmelserna som rör utlänningens familjeförhållanden. En annan sak är att den sänkning av straffvärdegränsen som vi föreslår (se avsnitt 5.3.3) kan medföra att det måste krävas starkare anknytning, till exempel i form av nära familjeband, än tidigare för att utvisning ska underlätas när fråga är om brott med höga straffvärden. Vi återkommer till detta i det följande. För att bestämmelsen ska få en bättre struktur bör de punkter som tar upp det förhållandet att utlänningen har barn i Sverige och utlänningens övriga familjeförhållanden sammanföras till en punkt.

#### *Avvägningen mot brottslighetens allvar*

Som framgår av det föregående ska domstolen, när den avgör om en utlänning ska utvisas, liksom i dag väga hans eller hennes anknytning till Sverige mot brottslighetens allvar. I detta sammanhang är det inte bara brottets straffvärde och karaktär som har betydelse. Även mängden brott kan innebära att brottsligheten betraktas som allvarlig. Såväl det eller de brott som utlänningen dömts för i målet där utvisningsfrågan aktualiserats som de brott som utlänningen tidigare gjort sig skyldig till och som lagts till grund för ett antagande om återfallsrisk kan då beaktas. I de flesta fall blir det fråga om en sammanvägning av nyss nämnda omständigheter.

Ju allvarligare brottsligheten är, desto starkare måste utlänningens anknytning alltså vara för att utvisning ska underlätas. Vid denna avvägning finns det anledning att se särskilt allvarligt på brott av viss karaktär. Närmare bestämt bör det gälla samma brottslighet som tagits upp i avsnitt 5.3.3 som ett skäl för utvisning vid straffvärden som är lägre än sex månader. I denna del får hänvisas till vad som anförts i det nämnda avsnittet. Till de brott mot person och det allmänna som där har berörts kan läggas viss brottslighet som sorteras under förmögenhetsbrotten, men som ändå kan ha påtagligt integritetskränkande inslag. Hit hör framför allt rån, i synnerhet om gärningen innefattat våld eller allvarliga hot eller kränkningar. Beroende på graden av integritetsintrång kan det ibland också finnas anledning att se jämförelsevis allvarligt på inbrottsstöld.

Vid bedömningen av brottslighetens allvar och hur denna ska vägas mot utlänningens anknytning samverkar, som nämnts ovan, brottslighetens karaktär med dess straffvärde och de omständigheter som grundar risk för fortsatt brottslighet. Om brottets straffvärde ligger nära eller rentav under straffvärdegränsen krävs mindre i fråga om anknytning för att utvisning ska få ske, medan anknytningen normalt bör vara starkare för att hindra en utvisning om straffvärdet är högre. Det anförda gäller dock inte undantagslöst. Ibland kan straffvärdet vara lågt men återfallsrisken påtaglig, vanligtvis med hänsyn till utlänningens tidigare brottslighet. Då kan utvisning många gånger komma i fråga även om den berörda personen har en inte obetydlig anknytning till Sverige. Om å andra sidan straffvärdet är högre men brottet framstår som en uppenbar engångsföreteelse, kan utvisning kanske underlåtas trots en svagare anknytning.

Det nyss anförda är ingen ändring mot vad som gäller i dagsläget. En logisk följd av den sänkning av straffvärdegränsen som vi föreslår är dock att brott med höga straffvärden i ännu större utsträckning än hittills blir ett tungt vägande skäl för utvisning. När straffvärdet vida överstiger den gräns då utvisning kan komma i fråga – såsom ofta är fallet vid exempelvis svåra vålds- och sexualbrott, grova narkotika- och vapenbrott eller allvarlig brottslighet som bedrivs inom ramen för organiserad verksamhet – bör utgångspunkten vara att utvisning ska ske om inte mycket starka skäl talar i motsatt riktning. Så kan bland annat vara fallet om avlägsnandet skulle innebära ett avsevärt ingrepp i utlänningens familjeliv som går utöver det ingrepp som en utvisning regelmässigt innebär för den som till exempel är gift eller har barn i landet. Med ett sådant synsätt lägger vi oss också mer i linje med hur avvägningen mellan brottsligheten och anknytningen till landet går till i våra nordiska grannländer (se avsnitt 4.2.3, 4.3.3 och 4.4.3).

På motsvarande sätt bör särskilt flagranta återfall behandlas. Vid någon punkt bör nämligen den som återkommande missbrukar sin rätt att uppehålla sig i Sverige genom att begå brott här anses ha förverkat den rätten, även om anknytningen hit är stark. Som exempel på en sådan allvarlig återfallssituation kan nämnas när utlänningen vid upprepade tillfällen dömts för brott av förhållandevis allvarligt slag, till exempel misshandelsbrott av normalgraden eller stöldbrottslighet.

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

**Förslag:** Kravet på att det ska finnas synnerliga skäl för att utvisa en utlänning som har vistats en viss tid i Sverige tas bort.

#### Skälen för vårt förslag

##### *Den nuvarande regleringen och tidigare kritik*

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, enligt 8 a kap. 3 § första stycket utlänningslagen, utvisas endast om det finns synnerliga skäl. 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 (se NJA 2019 s. 316).

Framför allt är det brottslighetens karaktär som avgör om kravet på synnerliga skäl är uppfyllt. Om brottsligheten är särskilt allvarlig kan det alltså vara ett skäl att göra avsteg från utgångspunkten att utvisning inte ska ske. Som exempel på sådan brottslighet kan nämnas mord och dråp, brott som innefattar svåra integritetskränkningar, organiserad brottslighet där gärningsmännen systematiskt skaffar sig ekonomisk vinning på enskildas eller samhällets bekostnad samt brottslighet som medför stora skadeeffekter, till exempel grova narkotikabrott. Är det fråga om återfall i brott kan det också bidra till att synnerliga skäl bedöms föreligga. Liksom i andra fall samspelar nyss nämnda omständigheter med utlänningens anknytning till Sverige så att det krävs starkare skäl för utvisning när också anknytningen är stark och vice versa. För en utförligare genomgång av bestämmelsens innebörd och hur den har tillämpats i praxis hänvisas till avsnitt 3.4.6.

Den som har vistats eller varit bosatt i Sverige så länge att han eller hon når över den tröskel som anges i bestämmelsen får alltså ett väsentligt starkare skydd än tidigare. Bestämmelserna bygger på antagandet att utlänningen då blivit integrerad i det svenska samhället. Redan i lagstiftningsärendet till 1994 års reform uppmärksammade

dock den utredning som då hade tillsatts för att se över reglerna om utvisning på grund av brott, Utvisningsutredningen, att det finns många exempel på utländska medborgare som vistats länge i landet utan att alls ha etablerat sig här (se SOU 1993:54 s. 29). Utvisningsutredningen var således kritisk mot att bestämmelsen hindrade domstolarna från att fullt ut beakta omständigheterna i det enskilda fallet och föreslog därför att den skulle upphävas. Regeringen instämde i och för sig i att de absoluta tidsgränserna kunde framstå som stelbenta, men stannade vid att föreslå att tidsgränserna, som då uppgick till två respektive tre år, skulle förlängas till de nuvarande. Regeringen motiverade sitt ställningstagande med att det inte minst av humanitära skäl är viktigt att det i något skede finns en punkt där en utlänning ska ha rätt att känna trygghet i Sverige, oavsett vilka omständigheter som aktualiserar frågan om ett avlägsnande (se prop. 1993/94:159 s. 16).

Som framgår av avsnitt 5.1.1 har samhällsutvecklingen sedan 1994 medfört ett ökat behov av att kunna utvisa de utlänningar som gör sig skyldiga till brott här. Samtidigt har behovet av en generell tillämplig regel till skydd mot utvisning för utlänningar som har vistats här länge minskat på grund av den rättsliga utvecklingen. Därutöver har vi, i likhet med Utvisningsutredningen, några viktiga principiella invändningar mot regleringen.

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

Kravet på synnerliga skäl bygger alltså på antagandet att utlänningen efter viss tid i landet har blivit integrerad i det svenska samhället. Som redan konstaterats förekommer det emellertid att en person som varit bosatt i landet i flera år inte har kommit in i den svenska arbetsmarknaden eller till exempel lärt sig språket särskilt bra (se avsnitt 5.4.1). Som också framhållits i det nämnda avsnittet kan det 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 till exempel arbete eller studier. Antagandet att banden till ett samhälle blir starkare efter hand har otvivelaktigt allmän giltighet. Bedömningen i det konkreta fallet av en utlännings anknytning till det svenska samhället bör dock inte utgå från ett sådant allmänt antagande. I stället bör det vara de faktiska band som

uppkommit under utlänningens vistelsetid i landet som avgör i vilken utsträckning han eller hon ska vara skyddad mot utvisning. 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, som regeringen konstaterade redan 1994, en stelbenthet som inte tillåter att omständigheterna i det konkreta fallet fullt ut beaktas. Dessutom ger den upphov till svårmotiverade trösklar. Dessa omständigheter talar för att kravet på synnerliga skäl för utvisning efter viss tids vistelse i landet helt utmönstras ur lagstiftningen.

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

Som angetts ovan har kravet på synnerliga skäl också 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. En sådan trygghet kan ofta 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. Att den tryggheten är villkorad av att utlänningen inte missbrukar sin rätt att vistas i landet genom att begå allvarlig eller upprepad brottslighet här är emellertid knappast ett för högt ställt krav. Inte heller bör ett sådant krav kunna äventyra utlänningars möjligheter att etablera sig i det svenska samhället. Tvärtom utgör 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 nu diskuterade bestämmelsen innebär dock att det enbart på grund av utlänningens vistelsetid i landet ställs upp mer kvalificerade krav för att utvisning ska få ske. Som framgått av avsnitt 3.4.6 kan regleringen 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 till exempel våldtäkt, trots att hans eller hennes anknytning hit i övrigt är ganska svag (jfr NJA 2019 s. 316). Att utlänningens trygghet att få stanna i Sverige i ett sådant fall skulle vara särskild skyddsvärd – eller med andra ord påkallad av humanitära skäl – kan ifrågasättas.

En ovillkorlig rätt att vistas här i landet tillkommer som redan framhållits endast svenska medborgare. Svenskt medborgarskap – och därmed den fullständiga tryggheten att få stanna här – kan en utlänning under vissa förutsättningar förvärva främst genom s.k. naturalisation.

### *Vissa långvarigt bosatta skyddas genom andra regler*

Ytterligare något som talar för att kravet på synnerliga skäl bör tas bort är att behovet av ett generellt skydd mot utvisning för långvarigt bosatta har minskat. Till följd av Sveriges medlemskap i EU och den rättsutveckling som detta har medfört inom personrörlighetens område har nämligen vissa grupper fått ett utökat skydd mot utvisning, bland annat hänförligt till vistelsetid.

Som framgått av avsnitt 3.3.7 och 3.4.9 gäller strängare krav överlag för att utvisa EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Närmare bestämt krävs att utvisningen sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (se 8 a kap. 5 § första stycket utlänningslagen). Detta betyder att en sådan utlänning får utvisas bara om dennes personliga beteende utgör ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen och som går utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär (se 8 kap. 12 § utlänningslagen och t.ex. NJA 2014 s. 415). Därutöver gäller särskilt kvalificerade krav i fråga om vissa kategorier av EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Beträffande EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten och deras familjemedlemmar till sådana medborgare får utvisning inte beslutas annat än om det föreligger ett *allvarligt* hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detta krav anges i artikel 28.2 i rörlighetsdirektivet och har i svensk rätt ansetts motsvara kravet på synnerliga skäl (se 8 kap. 14 § första stycket utlänningslagen och prop. 2005/06:77 s. 83 f.). I fråga om EES-medborgare som är barn eller som har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren är skyddet mot utvisning ännu starkare. Enligt 8 kap. 14 § andra och tredje styckena, som genomför artikel 28.3 i rörlighetsdirektivet, får sådana personer inte utvisas annat än om beslutet är *oundgängligen nödvändigt* av hänsyn till allmän säkerhet. Samtliga de nu angivna bestämmelserna

är tillämpliga även vid utvisning på grund av brott (se 8 a kap. 5 § andra stycket utlänningslagen). 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 utlänningslagen.

Också vissa tredjelandsmedborgare åtnjuter till följd av EU-rätten ett förstärkt skydd mot utvisning. Närmare bestämt gäller detta den tredjelandsmedborgare som beviljats ställning som varaktigt bosatt här i landet – en rättsfigur som introducerades i svensk rätt genom direktivet om varaktigt bosatta (se avsnitt 3.3.8 och 3.4.11). För att beviljas ställning som varaktigt bosatt fordras normalt att utlänningen har vistats utan avbrott i Sverige under minst fem år och vid tiden för ansökan uppfyller vissa kriterier, i första hand ett krav på att kunna försörja sig. Direktivet om varaktigt bosatta ger den som har beviljats sådan ställning ett skydd mot utvisning som liknar det som tillkommer EES-medborgare. För att utvisning ska få ske krävs således enligt direktivet att personen i fråga utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Dessa krav återges inte i den svenska lagstiftningen, eftersom den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt normalt omfattas av regeln om synnerliga skäl enligt 8 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (se närmare avsnitt 3.4.11). Direktivets krav anses alltså tillgodosedda genom den sistnämnda bestämmelsen (se prop. 2005/06:77 s. 148 ff.).

Ställningen som varaktigt bosatt – och därmed det förstärkta skydd mot utvisning som direktivet ger en sådan person – är till skillnad från skyddet enligt 8 kap. 3 § första stycket utlänningslagen inte enbart avhängigt vistelsetiden, utan också utlänningens försörjningsförmåga. Vidare avser regeringen att lämna förslag på att det ska införas krav på språk- och samhällskunskaper för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (se prop. 2020/21:191 s. 71). Ett skydd som baserar sig även på omständigheter av dessa slag framstår som betydligt mer befogat än ett som enbart har sin grund i utlänningens vistelsetid här. En tredjelandsmedborgare som bott länge i landet och inte har några andra skyddsskäl, bör därför ges ett förstärkt skydd mot utvisning främst om han eller hon beviljats ställning som varaktigt bosatt. Vilka författningsändringar som blir nöd-

vändiga när det gäller utvisning av varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare om kravet på synnerliga skäl tas bort diskuteras i avsnitt 5.6.4.

*Kravet på synnerliga skäl saknar motsvarighet  
bland våra nordiska grannländer*

Slutligen kan framhållas att kravet på synnerliga skäl saknar motsvarighet bland våra nordiska grannländer och vid en jämförelse sticker ut som högt. I Danmark ställs visserligen högre krav för att utvisa den som lagligen vistats i landet i mer än fem respektive nio år än den som uppehållit sig där en kortare tid. Men dessa krav är ändå lägre än vad som typiskt sett fordras för att kravet på synnerliga skäl ska anses uppfyllt. Dessutom finns det i den danska regleringen en katalog med brott som alltid kan läggas till grund för utvisning, oberoende av utlänningens vistelsetid i landet och det utdömda straffet. Till detta kommer att den klara huvudregeln enligt dansk (såvitt avser tredjelandsmedborgare) är att utvisning *ska* ske om de grundläggande förutsättningarna är uppfyllda. Sammantaget innebär detta att de danska utvisningsreglerna är betydligt stramare än de svenska, även i de fall när utlänningen omfattas av de ovan nämnda kraven för utvisning av fem- respektive nioårigt bosatta. En utförligare genomgång av den danska regleringen finns i avsnitt 4.4.

Också i Norge är de grundläggande kraven för att utvisa den som har en fastare förankring i landet högre, men dessa är inte kopplade till utlänningens vistelsetid, utan till den rätt med vilken utlänningen uppehåller sig i landet. Om utlänningen har permanent uppehållstillstånd – vilket ger den högsta skyddsnivån – krävs att han eller hon dömts för brott som kan leda till fängelse i två år eller mer. Kravet modifieras dock, på liknande sätt som i dansk rätt, genom en katalog med brott som kan leda till utvisning trots att de inte är av den föreskrivna svårhetsgraden. Om förutsättningarna för utvisning är uppfyllda, är utgångspunkten vidare att det måste finnas relativt starka skäl för att utvisning ska underlåtas, särskilt om brottsligheten är mycket allvarlig. Detta innebär att också de norska utvisningsreglerna är stramare än de svenska i nu aktuellt avseende. En närmare redogörelse för innehållet i norsk rätt finns i avsnitt 4.2.

I Finland finns ingen särreglering beträffande den som har vistats länge i landet. Däremot ska vistelsens längd och syfte samt karaktären på utlänningens uppehållstillstånd beaktas inom ramen för den



helhetsbedömning som alltid ska göras i samband med ett beslut om avlägsnande. Detta har i finsk rättspraxis dock inte medfört att det ställts sådana höga krav för att utvisa den som vistats länge i landet att de kan anses motsvara det svenska kravet på synnerliga skäl. De finska utvisningsreglerna behandlas mer ingående i avsnitt 4.3.

*Kravet på synnerliga skäl bör tas bort och vistelsetiden beaktas inom ramen för etableringsbedömningen*

Av ovan anförda skäl föreslår vi att kravet på synnerliga skäl för utvisning efter viss tids vistelse i landet tas bort. Precis som Utvisningsutredningen argumenterade för i lagstiftningsärendet till 1994 års reform bör domstolarna 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 föreslås ovan (se avsnitt 5.4.1) 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 och ges successivt ökad relevans, utan att några tröskel-effekter av det slag som finns inbyggda i den nuvarande regleringen uppstår. En mycket lång vistelsetid kan alltså även fortsättningsvis medföra att det måste krävas starka skäl för att utvisning ska få ske (jfr NJA 2005 s. 283 och 2009 s. 300). Vid allvarlig brottslighet såsom svåra vålds- och sexualbrott, eller om brottsligheten annars har ett straffvärde som vida överstiger gränsen för när utvisning som utgångspunkt kan komma i fråga, bör det dock normalt sett krävas betydligt mer än enbart en lång vistelse här för att utvisning ska underlåtas (jfr avsnitt 5.4.1). Som redan påpekats blir det 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.

## 5.5 Beaktande av verkställighetshinder

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

### Skälen för vår bedömning

När en fråga om utvisning på grund av brott prövas ska domstolen ta hänsyn till om utlännningen enligt 12 kap. inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs (8 a kap. 4 § utlänningslagen). Det innebär i stora drag att domstolen ska bedöma om en utvisning kommer att kunna verkställas i samband med att den dömda friges och avstå från att besluta om utvisning om så inte är fallet.

Det är inte endast sådana hinder som anges i 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen 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 utlännningen. (Se prop. 1988/89:86 s. 166, NJA 2019 s. 47 I–III och Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen, kommentaren till 8 a kap. 4 §.) Till underlag för bedömningen kan domstolen inhämta ett yttrande från Migrationsverket. I vissa fall är domstolen skyldig att inhämta ett sådant yttrande (se 7 kap. 10 § utlänningsförordningen).

Reglerna om hinder mot verkställighet i 12 kap. 1–3 a §§ utlänningslagen bygger i allt väsentligt på Sveriges internationella åtaganden, däribland artikel 3 i Europakonventionen och artikel 33 i Genèvekonventionen. Sverige är således i princip skyldigt att avstå från att genomföra en utvisning i strid med dessa regler.<sup>6</sup>

Det följer dock inte av nämnda 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 gängse förfarandet. Det medförde emellertid att utvis-

<sup>6</sup> Kategorin ”övriga skyddsbehövande” är dock en svensk konstruktion. Enligt ett lagförslag som föreslås träda i kraft den 20 juli 2021 ska denna kategori, och därmed också verkställighetshindret i 12 kap. 3 § hänförligt till denna grupp, utmönstras ur utlänningslagen (se prop. 2020/21:191.).

ningsbeslut 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 (se prop. 1988/89:86 s. 72 f., 117 f. och 165 f.)

I förarbetena till 1989 års utlänningslag framhölls framför allt att det är stötande om ett utvisningsbeslut upphävs när utlänningen fått strafflindring på grund av beslutet. I ett sådant fall kommer utlänningen nämligen att ha fått en lindrigare påföljd än den som skulle ha dömts ut om utvisningsfrågan aldrig aktualiserats. I vårt uppdrag enligt direktiven ingår att kartlägga förekomsten av denna problematik och ta ställning till om det bör införas en möjlighet till ny påföljdsbestämning i dessa fall. Vi återkommer till den frågan i kapitel 6. Att utvisningsbeslut visar sig vara omöjliga att verkställa är emellertid inte bara problematiskt ur den aspekten. Även det merarbete och de ökade kostnader som följer av att besluten inte kan verkställas utgör beaktansvärda olägenheter. Detsamma gäller om verkställighet slutligen kan ske, men processen har fördröjts på grund av att frågan om verkställighetshinder väckts på ett sent stadium. Dessutom kan en stor mängd icke verkställda utvisningar minska allmänhetens förtroende för systemets funktionalitet. Dessa omständigheter talar för att dagens ordning, där verkställighetshinder beaktas även vid prövningen av utvisningsfrågan, bör bestå. Också humanitära skäl motiverar att verkställighetshinder beaktas i ett tidigt skede. Därigenom kan nämligen en utlänning och dennes anhöriga många gånger besparas en lång ovisshet i fråga om en utvisning kan förväntas trots påståenden om hinder mot verkställighet.

En nackdel med den nuvarande ordningen är att det ibland kan vara svårt att överblicka om ett hinder som föreligger vid tidpunkten för domstolens prövning kommer att bestå när straffet för brottet avtjänats, inte minst om ett långt fängelsestraff döms ut. Förutsättningarna för en korrekt bedömning blir givetvis bättre om den görs mot ett mer aktuellt underlag än det som domstolen förfogar över vid domstillfället. Att verkställighetshinder beaktas redan vid den sistnämnda tidpunkten kan följaktligen leda till att domstolen avstår från att besluta om utvisning i fall där det senare visar sig att en utvisning skulle ha varit genomförbar.

Denna problematik har emellertid i viss mån undanröjts genom tre ganska nya avgöranden från Högsta domstolen (NJA 2019 s. 47

I–III). Dessa rättsfall klargör när domstolen bör besluta om utvisning trots att det föreligger hinder mot verkställighet vid tidpunkten för domstolens prövning. När det gäller hinder som är direkt hänförliga till den enskilde utlänningen, såsom att denne i sitt hemland riskerar förföljelse på grund av etniskt ursprung, politisk uppfattning, trosuppfattning eller sexuell läggning, bör det i normalfallet redan vid domstillfället kunna konstateras om hindret kommer att bestå. Skulle domstolen bedöma att så är fallet, bör den inte förordna om utvisning (se NJA 2019 s. 47 I, p. 24 och 25). I fråga om generella verkställighetshinder, dvs. sådana som inte är direkt hänförliga till den enskilde utlänningen utan till att det exempelvis pågår en väpnad konflikt i dennes hemland, torde det däremot regelmässigt inte vara möjligt för domstolen att bedöma om hindret kommer att bestå. Därför får det anses föreligga en presumtion för att domstolen ska besluta om utvisning i dessa fall (se a. rättsfall, p. 26 och 27, jfr dock p. 28). Genom dessa klargöranden torde risken för att domstolarna i alltför stor utsträckning avstår från att besluta om utvisning på grund av verkställighetshinder som föreligger vid domstillfället ha minskat.

Avslutningsvis kan tilläggas att hinder mot verkställighet, utifrån den enkätundersökning som vi genomfört bland åklagare, inte synes vara en av de vanligare orsakerna till att åklagare avstår från att framställa ett yrkande om utvisning (se avsnitt 5.1.2). Det bör också nämnas att den nu behandlade regeln inte har pekats ut i våra direktiv som en sådan fråga som särskilt ska ses över.

Av ovan angivna skäl anser vi att den nuvarande ordningen bör bestå.

## 5.6 Utvisning av vissa personkategorier

### 5.6.1 Flyktingar

**Bedömning:** Förutsättningarna för att utvisa den som är flykting bör inte ändras.

#### Skälen för vår 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 utlänningslagen). 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 sådan verksamhet här.

Bestämmelsen i 8 a kap. 2 § andra stycket utlänningslagen bygger på Sveriges åtaganden enligt Genèvekonventionen. Av bestämmelsen följer att en flykting, i linje med vad konventionen föreskriver, är fredad mot utvisning såvida han eller hon inte begår ett synnerligen allvarligt brott eller utgör en sådan säkerhetsrisk som anges i bestämmelsen. Brott eller andra handlingar av angivet slag genombryter normalt också det politiska verkställighetshindret enligt 12 kap. 2 § och kan dessutom medföra återkallelse av flyktingstatusförklaringen enligt 4 kap. 5 b § jämfört med 3 § andra stycket utlänningslagen. Nu nämnda regler harmonierar således med varandra.

De särskilda förutsättningarna för att utvisa en flykting infördes genom 1980 års utlänningslag. Den ordning som gällde före 1980 ansågs visserligen förenlig med Genèvekonventionen, eftersom flyktingskapet då beaktades i samband med verkställigheten (se SOU 1993:54, s. 31 och Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen, kommentaren till 8 a kap. 2 § samt jfr avsnitt 5.5). Likväl ansågs det fördelaktigt att begränsningarna av möjligheterna att avlägsna en

flykting beaktades redan vid prövningen av själva utvisningsfrågan (se prop. 1979/80:96 s. 63 f.). Det bör då uppmärksammas att det vid den tidpunkten inte fanns någon skyldighet för domstolen att ta hänsyn till hinder mot verkställighet när den övervägde att utvisa en utlänning på grund av brott. Den bestämmelsen, som i dag är placerad i 8 a kap. 4 § utlänningslagen, infördes först genom 1989 års lag (se avsnitt 5.5). Det kan diskuteras om det är motiverat att behålla de särskilda förutsättningarna för att utvisa en flykting sedan den bestämmelsen tillkom. Av den följer nämligen att domstolen ändå ska avstå från att besluta om utvisning om det till exempel på grund av flyktingskäl bedöms föreligga ett bestående verkställighetshinder. Av samma anledning skulle å andra sidan en utmönstring av dessa förutsättningar få en tämligen begränsad effekt. Till detta kan läggas att de särskilda förutsättningar som gäller för utvisning av flyktingar, enligt vad som framkommit genom vår åklagarundersökning, synes vara en förhållandevis ovanlig orsak till att åklagare avstår från att yrka på utvisning. Det finns mot denna bakgrund inte några bärande skäl för att frångå den nuvarande ordningen. Skyddet för flyktingar mot utvisning på grund av brott har inte heller lyfts fram i våra direktiv bland de frågor som särskilt ska ses över. De nuvarande förutsättningarna för att utvisa en flykting bör således behållas.

### 5.6.2 Utlänningar som kom till Sverige som barn

**Förslag:** Det absoluta förbudet mot att utvisa den som kom till Sverige innan han eller hon fyllde 15 år och vistats här viss tid tas bort. Beträffande dessa personer införs som en särskild förutsättning att utvisning får ske endast när han eller hon har gjort sig skyldig till brottslighet som är särskilt allvarlig.

#### Skälen för vårt förslag

##### *Den nuvarande regleringen och tidigare kritik*

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 utlänningslagen). 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 under några omständigheter bör avlägsnas härifrån på grund av brott (se prop. 1983/84:144 s. 115 f.).

Denna bestämmelse kom att kritiseras av Utvisningsutredningen i 1994 års lagstiftningsärende. Utvisningsutredningen framhöll att det absoluta förbudet i ett litet antal fall lett till stötande resultat, nämligen när det varit fråga om utläningar med upprepat grovt kriminellt beteende som levt vid sidan av det svenska samhället utan att visa tecken på att vilja anpassa sig till de förhållanden eller normer som gäller här. För att möjliggöra utvisning även i sådana fall, föreslog utredningen att förbudet skulle upphävas. Regeringen ansåg emellertid att förslaget stod i konflikt med den humanism som bör prägla svensk utlänningslagstiftning och lät förbudet stå kvar. (Se SOU 1993:54 s. 33 f. och prop. 1993/94:159 s. 17.)

*Det finns behov av att kunna tillgripa utvisning även beträffande personer i denna grupp*

Som redan konstaterats har det sedan 1994 års översyn skett en omfattande samhällsutveckling, bland annat på så sätt att brottsligheten har tagit sig nya mer avancerade och grova uttryck (se avsnitt 5.1.1). I detta sammanhang kan särskilt framhållas att dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön har ökat de senaste åren samtidigt som medianåldern vid denna typ av brottslighet bland misstänkta och gärningspersoner har sjunkit (se Brå:s rapport 2020:4, Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017). Även om det bland dessa gärningspersoner förekommer såväl svenska som utländska medborgare, innebär denna utveckling att de skäl som Utvisningsutredningen framförde för att avskaffa förbudet mot utvisning av den som kom till Sverige som ung gör sig än mer gällande i dag.

Genom den enkätundersökning som vi har gjort bland åklagare har dessutom framkommit att förbudet mot att utvisa den som kom till Sverige som ung inte är ett helt ovanligt skäl till att åklagare avstår från att yrka utvisning. Bland de åklagare som arbetar på Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet svarade så många som elva av femton att det nu diskuterade förbudet är en av de vanligaste orsakerna till att de avstår från att framställa ett utvis-

ningsyrkande. Detta resultat är visserligen inte överraskande; skälen för utvisning är vid denna typ av brottslighet ofta starka, varför andra begränsningar – såsom att utlänningen har en stark anknytning till Sverige – i mindre utsträckning än annars torde hindra utvisning. Men även med beaktande av detta finns det anledning att ifrågasätta en reglering som inte sällan omöjliggör utvisning i de fall när skälen för utvisning är som starkast.

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. Enligt vår uppfattning bör dock inte någon utländsk medborgare ha en sådan villkorlös rätt att uppehålla sig här som normalt sett endast följer av medborgarskapet. Som vi redan konstaterat (se avsnitt 5.4.1 och 5.4.2) behöver en lång vistelse i landet nämligen inte innebära att utlänningen har etablerat sig här. Inte ens om personen i fråga varit bosatt i Sverige sedan barn- eller ungdomen är hans eller hennes anpassning till svenska förhållanden en självklarhet. Sådana humanitära skäl som generellt sett kan tala för att en utlänning ska få stanna i Sverige har visserligen en särskild tyngd 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 som 14-åring, efter fem, sex års vistelse här gör sig skyldig till ett rån som innefattar våld och andra allvarliga kränkningar av offret. Om en sådan gärningsman är svagt etablerad i det svenska samhället – han eller hon har kanske slagit in på en kriminell bana redan från start – 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.

*Det absoluta 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 Sveriges andra internationella åtaganden gäller något förbud mot att utvisa den som kom till mottagarlandet som ung. Inte ens om utlänningen föddes i landet finns det något absolut hinder mot utvisning. Däremot kan framför allt artikel 8 i Europakonventionen, som skyddar rätten till respekt



för privat- och familjelivet, begränsa möjligheterna att tillgripa utvisning i dessa fall. 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. 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. Det svenska förbudet mot utvisning av den som kom till landet som ung går alltså avsevärt mycket längre än det skydd mot utvisning som Europakonventionen tillerkänner denna grupp.

Till det anförda kan läggas att det absoluta förbudet mot att utvisa en utlänning som kom till landet i tidig ålder saknar motsvarighet i våra grannländers utlänningslagstiftningar. I Norge finns visserligen ett förbud mot att utvisa den som fötts i landet och därefter oavbrutet varit stadigvarande bosatt där, men i fråga om andra utlänningar som bott i landet sedan barn- eller ungdomen finns ingen särreglering. Detta förhållande beaktas däremot i varierande grad både i finsk, dansk och norsk rätt vid avvägningen mot utlänningens intresse av att stanna i landet.

En närmare redogörelse för Europadomstolens praxis finns i avsnitt 3.3.5 och för våra grannländers reglering i avsnitt 4.2–4.4.

*Förbudet bör ersättas med ett krav som innebär att utvisning får ske om brottsligheten är särskilt allvarlig*

Av det ovan anförda följer att varken humanitära skäl eller våra internationella åtaganden ger anledning att kategoriskt utesluta utvisning när utlänningen kommit till Sverige som ung. Även i dessa fall bör domstolarna således anförtros med uppgiften att, efter en avvägning av omständigheterna i det enskilda fallet, bedöma om utvisning ska ske. Vi föreslår därför att det absoluta förbudet mot utvisning av den som kom till Sverige som barn och vistats här viss tid tas bort. Med hänsyn till det ingrepp som ett avlägsnande utgör för en sådan person bör kraven för utvisning i dessa fall dock vara höga. Som redovisats ovan 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. Detta bör komma till uttryck i lagtexten. Vi föreslår därför att den

som kom till Sverige i tidig ålder får utvisas endast om han eller hon har gjort sig skyldig till *brottslighet som är särskilt allvarlig*. Innebörden av detta krav och vilken grupp som bör omfattas av det diskuteras i det följande.

### *Innebörden av kravet på att brottsligheten är särskilt allvarlig*

Kravet på att brottsligheten ska vara särskilt allvarlig avser att markera att det är fråga om en kvalificerad förutsättning i förhållande till de allmänna förutsättningar som enligt 8 a. kap. 1 § utlänningslagen gäller för att utvisning ska få ske. Kravet är dock inte lika högt ställt som det som gäller för utvisning av flyktingar. Beträffande den sistnämnda gruppen krävs att brottet ska vara synnerligen allvarligt, vilket i praxis vanligen har ansetts förutsätta att brottet föranlett ett mångårigt fängelsestraff. I fråga om den som kom till Sverige som barn bör utvisning enligt vår uppfattning kunna tillgripas vid straffvärden som är något lägre. En lämplig riktlinje kan vara att brottet har ett straffvärde på minst två års fängelse. Med en sådan gräns kommer till exempel rån av det slag som beskrivits ovan, där gärningen innefattat sådana försvårande moment att straffvärdet når upp till den angivna nivån, att kunna leda till utvisning även i dessa fall. Detsamma gäller svårare fall av grov misshandel. Dessutom kommer flera brott att vara utvisningsgrundande redan vid straffminimum, exempelvis människohandel, våldtäkt, allmänfarlig ödeläggelse och grovt narkotikabrott. I likhet med den allmänna straffvärdegränsen bör denna gräns dock kunna underskridas när omständigheterna i det enskilda fallet ger skäl till det (jfr avsnitt 5.3.3).

Även mängden brott bör kunna göra att brottsligheten betraktas som särskilt allvarlig. Därför har vi valt att använda begreppet *brottslighet*, att jämföra med flyktingbestämmelsen som endast tillåter utvisning för ett synnerligen grovt *brott*. Detta innebär att den som omfattas av bestämmelsen ska kunna utvisas också vid särskilt stötande återfall. Straffvärdet för brottet i det mål där utvisningsfrågan aktualiserats blir då inte avgörande, utan bedömningen grundar sig i ett sådant fall på utlänningsens brottslighet sedd över tid. Vid bedömningen bör domstolen beakta vilken omfattning brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten och de enskilda brottens allvar. Har de tidigare brotten haft förhållandevis höga

straffvärden bör utvisning kunna ske vid färre återfall än om det varit fråga om mindre allvarliga brott. Om straffvärdet för såväl den gamla som den nya brottsligheten har legat nära två års fängelse bör utvisning kunna ske redan vid enstaka återfall. Om det å andra sidan rör sig om lindrigare brott, exempelvis stölder av normalgraden, bör det krävas mer frekventa återfall för att brottsligheten ska betraktas som särskilt allvarlig. 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. Det finns vidare anledning att även vid denna bedömning se särskilt allvarligt på 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 (jfr avsnitt 5.3.3 och 5.4.1).

En invändning mot att använda uttrycket ”brottslighet som är särskilt allvarlig” kan vara att samma eller liknande begrepp förekommer i andra sammanhang, men då med en annan innebörd. I till exempel lagen om (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) används begreppet ”särskilt allvarlig brottslighet”. Det framgår emellertid av 2 § rekryteringslagen att den där angivna definitionen av begreppet gäller endast vid tillämpningen av den lagen. Risken för sammanblandning förefaller därför liten. Att begreppet särskilt allvarlig brottslighet återfinns i rekryteringslagen bör således inte hindra att en liknande formulering används i 8 a kap. utlänningslagen.

*Kravet bör omfatta samma grupp som det nuvarande förbudet mot utvisning*

Frågan är sedan om den nu föreslagna regeln bör gälla samma grupp som i dag. Avgränsningen till utläningar som kommit till Sverige före de fyllde 15 år och vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes är på intet sätt självklar. Kanske kan en gräns vid 18 år, dvs. myndighetsåldern, tyckas mer naturlig. Syftet med förslaget är dock inte att ge varje person som kom hit som underårig ett förstärkt skydd mot utvisning, utan endast den som fått en stor del av sin uppväxt präg-

lade av förhållandena här. En gräns vid 18 års ålder skulle gå längre än vad som är motiverat av detta syfte. Dessutom skulle regeln i så fall bli tillämplig på en betydligt äldre grupp än den som omfattas av Europadomstolens krav på ”mycket starka skäl”. Som angetts ovan gäller det kravet nämligen den som kom till mottagarlandet *i tidig barndom eller rentav föddes där*. Till denna grupp hör sannolikt inte den som kom till landet som tonåring. Det sistnämnda förhållandet talar snarare för att sänka den nuvarande gränsen, exempelvis till tolv år. Därigenom skulle regleringen också ligga närmare den utvisningspraxis som tillämpas i exempelvis Norge. Vi har dock stannat vid att den nuvarande avgränsningen bör behållas. Eftersom denna inte enbart är kopplad till utlänningsens ålder vid ankomsten till Sverige utan också till vistelsetiden därefter, framstår den som väl avvägd.

Kravet på att brottsligheten ska vara särskilt allvarlig för att utvisning ska få ske bör alltså gälla den som kom till Sverige före han eller hon fyllde 15 år och hade vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes. Vi har övervägt att modifiera regeln genom att låta det absoluta förbudet mot utvisning stå kvar beträffande den som uppfyller dessa förutsättningar och ännu inte fyllt 18 år. I särpräglade fall – företrädesvis när brottsligheten är synnerligen allvarlig eller när de kvarvarande banden till hemlandet är påtagligt starka – bör utvisning emellertid inte vare uteslutet heller i dessa fall (jfr dock 12 kap. 3 a utlänningslagen). Det kan i detta sammanhang noteras att det i barnkonventionen inte ställs upp något förbud mot att utvisa ett barn på grund av brott. Inte minst av artikel 3 följer dock att detta i möjligaste mån bör undvikas (se vidare avsnitt 3.3.4). Liksom tidigare bör det inte komma i fråga att utvisa den som är under 18 år och har sina föräldrar i Sverige.

### *Avvägningen mot utlännings anknnytning till Sverige*

Om domstolen konstaterar att en utlänning som omfattas av bestämmelsen har gjort sig skyldig till sådan särskilt allvarlig brottslighet att utvisning kan ske, ska den på sedvanligt sätt väga skälen för utvisning mot utlännings anknnytning till Sverige. Av betydelse blir då naturligtvis vid vilken ålder utlänningsen kom till Sverige och hur länge han eller hon har vistats här. Liksom i andra fall ska dessa förhållanden dock vägas samman med de övriga band som utlänningsen

har utvecklat till landet. I denna del kan hänvisas till vad som anförts i avsnitt 5.4.1.

### *Förhållandet till andra förutsättningar för utvisning*

Som framgått ovan föreslår vi att de allmänna bestämmelserna om utvisning på grund av brott, dvs. de grundläggande förutsättningarna samt bestämmelserna om beaktande av anknytning och verkställighetshinder, ska tillämpas i varje fall då en fråga om utvisning på grund av brott aktualiseras. Dessa bestämmelser ska således gälla även den som enligt vårt förslag kommer att omfattas av kravet på särskilt allvarlig brottslighet. Som berörts ovan utgör detta ett kvalificerat krav i förhållande till de grundläggande förutsättningar som ställs upp i 8 a kap. 1 § utlänningslagen. Om kravet på särskilt allvarlig brottslighet är uppfyllt kommer därför också de sistnämnda förutsättningarna regelmässigt att vara uppfyllda. Regleringen i 8 a kap. 1 § får alltså i princip inte någon självständig betydelse i relation till den som kom till Sverige som ung och vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes.

En sådan relation mellan allmänna och särskilda utvisningsförutsättningar är i sig ingen nyhet i 8 a kapitlet utlänningslagen. Sådant är förhållandet nämligen redan i dag beträffande de allmänna förutsättningarna och de som gäller för att utvisa en flykting eller en EES-medborgare.

Ibland kommer vidare den som omfattas av den nu föreslagna regeln kunna omfattas även av en annan särregel. Reglerna får då tillämpas parallellt. Inte heller detta är någon egentlig nyhet. Enligt den nuvarande regleringen kan till exempel den som är EES-medborgare även omfattas av kravet på synnerliga skäl, och utvisningsfrågan prövas då mot båda regelverken.

### 5.6.3 EES-medborgare och vissa andra utlänningar

**Förslag:** En EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas på grund av brott samt avlägsnas eller utvisas enligt 8 kap. 11 § utlänningslagen endast om det sker av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

Kravet på att det ska finnas synnerliga skäl för att utvisa en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt ersätts med ett krav som innebär att en sådan person får utvisas endast om det är särskilt påkallat av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

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 tas bort.

**Bedömning:** Reglerna om utvisning av EES-medborgare av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, däribland de som gäller utvisning på grund av brott, har sin grund i rörlighetsdirektivet. Det är således inte möjligt att skärpa dessa regler.

### Skälen för vårt förslag och vår bedömning

#### *Den nuvarande regleringen i korthet*

Den primära regeln om utvisning av EES-medborgare på grund av brott finns i 8 a kap. 5 § utlänningslagen. Denna regel gäller även familjemedlemmar till en EES-medborgare och, sedan den 1 december 2020, vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar. En närmare beskrivning av vilken personkrets som omfattas av EES-regelverket finns i avsnitt 3.4.9.

Av 8 a kap. 5 § utlänningslagen framgår att det – utöver förutsättningarna i 1–4 §§ – ställs vissa särskilda krav för att utvisa en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare. För det första får utvisning ske endast av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. För det andra ska bestämmelserna i 8 kap. 12–14 §§ utlänningslagen (som tar sikte på situationer som rör utvisning av EES-medborgare av andra skäl än att dessa begått brott) gälla också vid utvisning på grund av brott.

Av 8 kap. 12 § framgår att en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas endast om utlänningens eget beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Vidare föreskrivs att tidigare domar i brottmål inte i sig får utgöra skäl för ett sådant beslut samt att det inte får vara ekonomiska syften som ligger till grund för beslutet. Enligt 8 kap. 13 § ska hänsyn tas till utlänningens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation samt sociala och kulturella integrering i Sverige. Hänsyn ska också tas till hur länge utlänningen har vistats i Sverige och till banden till ursprungslandet. Bestämmelserna i 8 kap. 14 ger slutligen ett förstärkt skydd mot utvisning av EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare med permanent uppehållsrätt samt EES-medborgare som är barn eller har varit bosatta i Sverige de tio föregående åren.

En utförligare redogörelse för nu nämnda regler finns i avsnitt 3.4.9.

### *Reglerna har sin grund i rörlighetsdirektivet*

De särskilda krav som är tillämpliga när det gäller utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar har sin grund i rörlighetsdirektivet. Direktivet gäller även för EES-medborgare som inte samtidigt är unionsmedborgare.

Av artikel 27.1 framgår att begränsningar av den fria rörligheten får, såvitt här är av intresse, ske av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Sådana hänsyn får dock inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften. I artikel 27.2 anges att åtgärder som vidtas av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska stämma överens med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på medborgarens personliga beteende. Tidigare straffdomar får inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder. Vidare måste medborgarens personliga beteende utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn ska inte accepteras. Merparten av dessa krav återges, som framgått ovan, i 8 a kap. 5 § första stycket samt 8 kap. 11 och 12 §§ utlänningslagen.

Av artikel 28.1 i rörlighetsdirektivet framgår vilka personliga förhållanden som måste beaktas innan ett beslut om utvisning fattas.

Dessa överensstämmer med de som anges i 8 kap. 13 § utlänningslagen.

I artikel 28.2 och 28.3 ges ett förstärkt skydd mot utvisning för vissa kategorier av unionsmedborgare (och EES-medborgare), närmare bestämt de som anges i 8 kap. 14 § utlänningslagen. Vi återkommer till dessa personkategorier längre fram.

Rörlighetsdirektivet behandlas närmare i avsnitt 3.3.7.

### *Rörlighetsdirektivets genomförande i svensk rätt*

När rörlighetsdirektivet först genomfördes i svensk rätt 2006 ansågs det inte nödvändigt att uttryckligen begränsa möjligheten att utvisa en EES-medborgare på grund av brott till fall då det är motiverat av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Reglerna om utvisning på grund av brott ansågs nämligen redan utgå från sådana hänsyn. Även i övrigt bedömdes dessa regler som förenliga med de krav som artikel 27 i rörlighetsdirektivet ställer. Likaså ansågs de personliga förhållanden som anges i artikel 28.1 kunna beaktas inom ramen för bedömningen av utlänningsanslutning till Sverige. Direktivet föranledde vid denna tidpunkt således inga ändringar av reglerna om utvisning på grund av brott, annat än när det gäller de EES-medborgare som omfattas av det förstärkta utvisningsskyddet i artikel 28.2 och 28.3. (Se prop. 2005/06:77 s. 76 f. och 82.) Däremot kom de principer som slås fast i artikel 27 och 28 att tillämpas i praxis även innan de kom till uttryck i lagtexten (se t.ex. NJA 2009 s. 599).

Det uttryckliga kravet på att utvisning av en EES-medborgare på grund av brott måste ske av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, liksom de särskilda förutsättningarna i 8 kap. 12 och 13 §§, kom till genom en lagändring 2014. Ändringen hade sin grund i kritik som kommissionen, inom ramen för ett överträdelseförfarande, hade riktat mot de tidigare gällande reglerna. Kritiken gick bland annat ut på att skillnaden mellan de regler som gäller för utvisning av unionsmedborgare å ena sidan och för utvisning av utlänningar i allmänhet å den andra inte var tydlig och att detta ytterst kunde leda till minskad rättssäkerhet. Vissa av reglerna i utlänningslagen i den utformning som de hade före lagändringen stod också, enligt kommissionen, i strid med rörlighetsdirektivet. Det som kommissionen särskilt anmärkte på i den tidigare lagstiftningen var att principerna



i artikel 27.1 och 27.2 i rörlighetsdirektivet inte hade genomförts i svensk rätt. Kommissionen anmärkte också på att genomförandet av artikel 28.1 var bristfälligt, eftersom det inte författningsreglerats att hänsyn ska tas till personens ålder, hälsotillstånd, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i den mottagande medlemsstaten och band till ursprungslandet. (Se kommissionens ärende 2011/2060, SOU 2012:57 s. 78, prop. 2013/14:82 s. 35 och NJA 2014 s. 415, p. 14–16).

Regeringens inställning till kritiken från kommissionen var att utlänningslagen behövde förtydligas. Genom lagändringen 2014 kom således principerna i artikel 27.1 och 27.2 i rörlighetsdirektivet – med ett fåtal undantag – uttryckligen att framgå av lagtexten. Dessutom kom förutsättningarna för utvisning av EES-medborgare att regleras för sig och bestämmelserna om utvisning på grund av brott att placeras i ett eget kapitel i utlänningslagen, 8 a kap.

#### *Regleringen i några andra länder*

Liksom den svenska regleringen återger utlänningsförfattningarna i Norge, Danmark och Finland de centrala krav som enligt artikel 27 och 28 i rörlighetsdirektivet måste vara uppfyllda för att en unionsmedborgare ska få utvisas. Detsamma gäller i Tyskland och Nederländerna. I samtliga länder anges det således uttryckligen i lagstiftningen bland annat att utvisningen ska vara motiverad av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, att utlänningens personliga beteende ska utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse och att tidigare straffdomar i sig inte får utgöra skäl för ett avlägsnande. För en mer utförlig beskrivning av regleringen i dessa länder hänvisas till kapitel 4.

#### *Det är inte möjligt att skärpa reglerna om utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar*

Sammanfattningsvis tillkom alltså kravet i 8 a kap. 5 § utlänningslagen på att utvisningen sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet samt de ytterligare förutsättningar som anges i 8 kap. 12 och 13 §§ som ett svar på kommissionens kritik av Sveriges genomförande av rörlighetsdirektivet. Reglerna återger – i likhet med mot-

svarande regler i våra grannländer – de centrala krav som följer av artikel 27 och 28 i direktivet. Något utrymme för att luckra upp dessa regler finns således inte.

I dag finns dock en mindre avvikelse mellan den svenska regleringen och artikel 27 i rörlighetsdirektivet. Enligt 8 a kap. 5 § och 8 kap. 11 § utlänningslagen får en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare nämligen utvisas av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet, medan artikel 27 medger undantag från den fria rörligheten av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet. Vanligen görs det visserligen ingen åtskillnad mellan begreppen allmän ordning och allmän säkerhet, men likväl är de inte synonyma (se vidare avsnitt 3.3.7 och 3.4.9). Berörda bestämmelser i utlänningslagen bör därför ändras så att de även i detta avseende överensstämmer med artikel 27 i rörlighetsdirektivet. Eftersom bestämmelserna redan i dag tillämpas i enlighet med rörlighetsdirektivets krav torde ändringen emellertid inte få någon praktisk betydelse.

*Kravet på synnerliga skäl för utvisning av EES-medborgare med permanent uppehållsrätt bör bytas ut*

Enligt artikel 28.2 i rörlighetsdirektivet får en unionsmedborgare eller familjemedlem till en unionsmedborgare som har permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten inte utvisas annat än om det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Denna regel ger ett förstärkt skydd mot utvisning jämfört med det som gäller för unionsmedborgare (och andra EES-medborgare) i allmänhet. Permanent uppehållsrätt förvärfvas normalt efter fem års laglig vistelse i mottagarlandet.

När rörlighetsdirektivet genomfördes i svensk rätt ansågs den skyddsregel som gäller för alla utlänningar som varit bosatta i Sverige i minst fem år – dvs. kravet på synnerliga skäl – i princip uppfylla kravet i artikel 28.2 (se prop. 2005/06:77 s 83 f.). Eftersom permanent uppehållsrätt i vissa fall kan tillkomma en utlänning som har vistats i Sverige en kortare tid, var det dock nödvändigt att införa en särregel beträffande denna grupp. Denna regel finns i dag placerad i 8 kap. 14 § första stycket utlänningslagen. Av den framgår följaktligen att en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Bestämmelsen är tillämplig både vid utvis-

ning på grund av brott och vid annat avlägsnande som sker av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

Som framgår av avsnitt 5.4.2 föreslår vi att det generellt tillämpliga kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som varit bosatt länge i Sverige (som i dag återfinns i 8 a kap. 3 § första stycket utlänningslagen) tas bort. Det framstår därför som naturligt att de bestämmelser som är utformade med utgångspunkt i detta krav också utmönstras ur lagstiftningen. Kravet på synnerliga skäl i 8 kap. 14 § bör därför utgå och ersättas med ett som ligger närmare formuleringen i artikel 28.2 i rörlighetsdirektivet. På detta sätt har artikeln också genomförts i Norge, Danmark och Finland. En sådan lösning har dessutom den fördelen att det blir tydligare att bestämmelsen utgör en del av EES-regelverket och ska tolkas mot bakgrund av detta.

Enligt artikel 28.2 får, som redan angetts, en unionsmedborgare eller familjemedlem till en unionsmedborgare som har permanent uppehållsrätt inte utvisas annat än om det föreligger ett ”allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet”. Det kan här erinras om att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar överlag – även de som inte har permanent uppehållsrätt – får utvisas endast om det är motiverat av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Detta förutsätter i sin tur, enligt artikel 27.2, att personens beteende utgör ett ”verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse”. Båda artiklarna förutsätter således att hotet är av ett visst allvar, men eftersom artikel 28.2 ger ett förstärkt skydd mot utvisning för den som innehar permanent uppehållsrätt krävs starkare skäl för utvisning i dessa fall än vad som följer av artikel 27.2. Samtidigt är skyddsnivån inte lika hög som den som artikel 28.3 tillerkänner unionsmedborgare som är barn eller har varit bosatta i motagarlandet i tio år. Sådana personer får enligt den nämnda artikeln nämligen inte utvisas annat än av tvingande hänsyn till allmän säkerhet. Nu nämnda förhållanden bör återspeglas i lagtexten.

Ett alternativ vore att överföra direktivtexten i artikel 28.2 mer eller mindre ordagrant till utlänningslagen. En sådan lösning har dock den nackdelen att distinktionen mot kravet i artikel 27.2 att personens beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse – som i dag finns återgivet i 8 kap. 12 § utlänningslagen – skulle bli otydlig. Det finns dessutom en vaghet i uttrycket att ”det föreligger” ett allvarligt hot. Denna kan förvisso undanröjas genom att man i stället anger att den

berörda personens beteende ska utgöra ett sådant hot, men uttrycks-sättet blir då än mer likt kravet i 8 kap. 12 § utlänningslagen.

Det kan här vara till hjälp att titta på den engelska versionen av artikel 28.2. Enligt denna får utvisning av en unionsmedborgare med permanent uppehållsrätt ske endast ”on serious grounds of public policy or public security”. Denna formulering tar snarare sikte på att *skälen* hänförliga till allmän ordning eller säkerhet ska vara starka, än att hotet som sådant ska vara allvarligt. Även om dessa förhållanden typiskt sett går hand i hand, framstår en formulering som utgår från styrkan i skälen för beslutet som mest ändamålsenlig. Vi föreslår därför att utvisning av en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare med permanent uppehållsrätt ska få ske endast om beslutet är *särskilt påkallat av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet*. Ett sådant krav tydliggör å ena sidan att skälen för utvisning måste vara starkare än vad som allmänt sett krävs för att utvisa en EES-medborgare. Å andra sidan ger det uttryck för ett svagare skydd än det som enligt 8 kap. 14 § andra och tredje stycket utlänningslagen gäller vid utvisning av EES-medborgare som är barn eller har varit bosatta i Sverige de tio närmast föregående åren. Enligt dessa bestämmelser, som genomför artikel 28.3 i rörlighetsdirektivet, får utvisning nämligen ske endast om beslutet är *oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet*.

*Innebörden av kravet på att utvisningen är särskilt påkallad av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet*

Liksom i dag ska domstolen när den överväger att utvisa en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare med permanent uppehållsrätt i första hand beakta vilket hot personen utgör mot den allmänna ordningen eller säkerheten. Det bör här noteras att de förutsättningar som anges i 8 kap. 12 och 13 §§ utlänningslagen måste vara uppfyllda i varje fall då en EES-medborgare utvisas av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Detta innebär att det även beträffande EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt bland annat krävs att hans eller hennes eget beteende utgör ett verkligt faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. De principer som EU-domstolen har slagit fast när det gäller tillämpningen av detta krav, och som Högsta domstolen har uttolkat i bland annat rättsfallet NJA 2018 s. 491, gäller alltså

också i dessa fall. Ribban för vad som utgör ett tillräckligt allvarligt hot bör dock sättas högre än annars, eftersom kravet på att utvisningen är särskilt påkallad av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet är avsett att ge ett förstärkt skydd mot utvisning för de personer som omfattas av bestämmelsen.

I fråga om vilken brottslighet som kan omfattas av kravet ger EU-domstolens praxis om tillämpningen av artikel 28.2 i rörlighetsdirektivet ledning. I rättsfallet Tsakouridis, C-145/09 slog EU-domstolen fast att bekämpandet av organiserad olaglig narkotikahandel omfattas av begreppet ”allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet” i den mening som avses i artikel 28.2. Vidare konstaterade EU-domstolen i rättsfallet P.I., C-348/09 att brottslighet som innefattar sexuellt utnyttjande av barn kan omfattas av det högre kravet ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” i artikel 28.3, under förutsättning att dessa brott har begåtts på ett synnerligen grovt sätt. Följaktligen bör sådan typ av brottslighet kunna omfattas också av kravet i artikel 28.2, även i fall då omständigheterna inte är fullt så försvårande. Av dessa avgöranden följer att artikel 28.2 kan medge utvisning vid brott av vitt skilda slag. Begränsningen tycks snarast ligga i om brottet riktar sig mot ett intresse som på något sätt pekats ut inom unionsrätten som särskilt skyddsvärt samt i brottslighetens allvar i det enskilda fallet. Att närmare dra ut gränserna för när brottsligheten är av sådant slag att det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet i den mening som avses i artikel 28.2 och, därmed, om en utvisning är särskilt påkallad enligt den nu föreslagna bestämmelsen i utlänningslagen, är en uppgift för rätts-tillämpningen.

*Skyddet för EES-medborgare som är barn eller som har varit bosatta i Sverige under de tio närmast föregående åren bör bestå*

En EES-medborgare som är barn får, som redan angetts, utvisas endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet. Detsamma gäller en EES-medborgare som har varit bosatt i Sverige under de tio närmast föregående åren. Reglerna, som återfinns i 8 kap. 14 § andra och tredje stycket, genomför artikel 28.2 och 28.3 i rörlighetsdirektivet. I linje med vad som anförts ovan finns det därför inte heller ifråga om dessa personkategorier någon möj-

lighet att ändra förutsättningarna för utvisning. Dessa bör således behållas.

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

Också vid utvisning av en medborgare i ett annat nordiskt land gäller, om han eller hon vistats i Sverige sedan minst två år när åtal väcktes, ett krav på synnerliga skäl. Denna regel återfinns i dag bland de övriga förutsättningarna för att utvisa en EES-medborgare på grund av brott, närmare bestämt i 8 a kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen, men var till en början placerad i samma paragraf som kravet på synnerliga skäl för utvisning av andra utlänningar som vistats i Sverige viss tid. Eftersom vi nu föreslår att det sistnämnda kravet tas bort, bör också kravet på synnerliga skäl för utvisning av en nordisk medborgare som vistats här sedan minst två år utgå (jfr vad som anförts i det föregående).

Det finns i detta fall ingen anledning att ersätta kravet på synnerliga skäl med ett annat. Särregeln beträffande nordiska medborgare infördes genom 1980 års utlänningslag och motiverades då av den nära samhörigheten mellan de nordiska länderna (se prop. 1979/80:96 s. 60 ff.). Denna samhörighet är visserligen inte mindre i dag, men behovet av en särregel har minskat sedan EES-regelverket tillkom. Detta regelverk – som omfattar medborgare i de andra nordiska länderna – ger nämligen ett långtgående skydd mot utvisning. Till skillnad från kravet på synnerliga skäl gäller detta skydd dessutom redan vid ankomsten till Sverige. Som framgått av det föregående blir skyddet sedan starkare för den som förvärvar permanent uppehållsrätt och ännu starkare för den som vistats i Sverige i tio år. Den högsta skyddsnivån omfattar också den som är barn. Det skydd som kravet på synnerliga skäl ger nordiska medborgare efter två års vistelse i landet framstår därmed som överflödigt. Något motsvarande skydd finns inte heller i Norge, Danmark eller Finland. Att helt slopa särregleringen har slutligen också den fördelen att regelverket förenklas genom att tillämparen får en personkategori mindre att förhålla sig till.

*Förhållandet till andra förutsättningar för utvisning och redaktionella följdändringar*

De allmänna förutsättningarna för utvisning på grund av brott ska enligt vårt förslag vara direkt tillämpliga på personer som omfattas av EES-regelverket. Till skillnad från i dag kommer sådana personer alltså inte att undantas från dessa bestämmelser. Hänvisningarna till dessa bestämmelser kan därför utgå ur 8 a kapitlets paragraf om utvisning av EES-medborgare (nuvarande 5 §). Detta innebär i praktiken ingen ändring i sak. Liksom hittills kommer alltså de särskilda förutsättningarna för utvisning av EES-medborgare att gälla utöver de grundläggande förutsättningarna i 8 a kap. 1 §, även om de senare även fortsättningsvis kommer att ha liten självständig betydelse i dessa fall (se avsnitt 3.4.9 och jfr avsnitt 5.6.2). Likaså ska domstolen även fortsättningsvis beakta utlänningens anknytning till Sverige och förekomsten av eventuella verkställighetshinder.

Inte heller särreglerna för andra personkategorier undantar enligt vårt förslag EES-medborgare. Därför kan även hänvisningarna till dessa regler tas bort. I det fall en utlänning omfattas av flera särregler, såsom när han eller hon är en EES-medborgare som också varit bosatt i Sverige sedan barndomen, får utvisningsfrågan prövas mot båda regelverken (jfr avsnitt 5.6.2).

#### 5.6.4 Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare

**Förslag:** 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.

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 följdändring görs i lagen om särskild utlänningskontroll.

## Skälen för vårt förslag

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

När direktivet om varaktigt bosatta (se avsnitt 3.3.8) infördes i svensk rätt 2006 introducerades en ny rättsfigur, varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare, i svensk rätt. För att beviljas denna ställning fordras normalt att utlänningen har vistats utan avbrott i Sverige under minst fem år och vid tiden för ansökan uppfyller vissa kriterier, i första hand ett krav på att kunna försörja sig.

Direktivet om varaktigt bosatta ger den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i landet vissa rättigheter som liknar dem som tillkommer unionsmedborgare, däribland ett särskilt skydd mot utvisning. Enligt artikel 12.1 får en varaktigt bosatt utvisas endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Ett sådant beslut får enligt artikel 12.2 inte grundas på ekonomiska överväganden. Av artikel 12.3 framgår att, innan beslut om utvisning av en varaktigt bosatt fattas, ska det beaktas hur länge bosättningen i medlemsstaten har varat, den berörda personens ålder, följderna för vederbörande och dennes familjemedlemmar samt banden med bosättningslandet eller avsaknaden av band med ursprungslandet.

Det finns ingen bestämmelse i 8 a kap. utlänningslagen som innehåller särskilda förutsättningar för utvisning av varaktigt bosatta. Vid genomförandet av direktivet ansågs nämligen utlänningslagens befintliga reglering ge varaktigt bosatta ett skydd mot utvisning som motsvarar det som direktivet säkerställer. Detta motiverades främst med att utläningar som tillhör denna kategori – genom kravet på fem års bosättning i landet – även omfattades av den bestämmelse i 8 kap. 12 § (nuvarande 8 a kap. 3 § första stycket) som tillåter utvisning endast om det finns synnerliga skäl. De krav som artikel 12.3 i direktivet ställer i fråga om hur den varaktigt bosattes personliga förhållanden ska beaktas ansågs vidare tillgodosedda genom anknytningsregeln i 8 kap. 11 § (nuvarande 8 a kap. 2 § första stycket). Någon ytterligare reglering för att införliva direktivets bestämmelser om skydd mot utvisning ansågs därmed inte nödvändig. (Se prop. 2005/06:77 s. 148 ff.)

Som framgått ovan av avsnitt 5.4.2 föreslår vi att kravet på synnerliga skäl för utvisning i 8 a kap. 3 § första stycket utlänningslagen



tas bort. Detta innebär att det skydd som artikel 12 i direktivet om varaktigt bosatta ger den som beviljats sådan ställning måste tillgodoses på annat sätt. Det bör således införas en bestämmelse som uttryckligen anger under vilka förutsättningar en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare får utvisas. En sådan bestämmelse är för övrigt under alla omständigheter motiverad av att ställningen som varaktigt bosatt i vissa fall kan beviljas efter en kortare tids vistelse i landet än fem år (jfr vad som anförts i avsnitt 3.4.11 om innehavare av EU-blåkort).

#### *Förhållandet till utvisningsskyddet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar*

Det skydd som direktivet om varaktigt bosatta ger denna personkategori är, som framgått ovan, snarlikt det som enligt rörlighetsdirektivet gäller vid utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Vid utformningen av förutsättningarna för utvisning av varaktigt bosatta bör man därför fundera över hur skyddet för dessa båda grupper förhåller sig till varandra.

Både direktivet om varaktigt bosatta och rörlighetsdirektivet förutsätter att utvisningen sker av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Vidare utesluter båda direktiven att beslutet grundar sig på ekonomiska överväganden. På vissa punkter skiljer sig dock regelverken något åt.

*För det första* krävs enligt artikel 27.2 i rörlighetsdirektivet att åtgärder som vidtas av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska stämma överens med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på medborgarens personliga beteende. Kravet på proportionalitet framgår inte uttryckligen av direktivet om varaktigt bosatta, men måste dock anses gälla även vid utvisning av sådana utlänningar. Detta krav är nämligen en grundläggande princip inom EU-rätten och ligger dessutom inbyggt i den avvägning som ska göras mot utlänningens personliga förhållanden enligt artikel 12.3.

*För det andra* får, enligt artikel 27.2 i rörlighetsdirektivet, tidigare straffdomar inte i sig utgöra skäl för åtgärder som vidtas av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Någon motsvarande regel finns inte i artikel 12 i direktivet om varaktigt bosatta. EU-domstolen har dock slagit fast att skyddet enligt den sistnämnda artikeln innebär att ett beslut om utvisning inte får fattas enbart på grundval av tidig-

are fällande domar i brottmål, utan att det fastställs huruvida personen utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten och utan att de olika omständigheter som räknas upp i artikel 12.3 beaktas (se López Pastuzano, C-636/16, p. 25–28 och WT C-448/19, p. 19–21, jfr även Zibell, C-371/08, p. 79–83). Att tidigare brottmålsdomar inte *enbart* får ligga till grund för beslutet talar för att sådana domar – till skillnad från vad som gäller enligt rörlighetsdirektivet – ändå kan ges en viss självständig betydelse. Denna slutsats ligger också i linje med skäl 20 i ingressen till direktivet om varaktigt bosatta, som anger att begreppet allmän ordning får inbegripa fällande dom för allvarligt brott.

*För det tredje* kräver artikel 27.2 i rörlighetsdirektivet att personens beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Det kan ifrågasättas om inte detta krav bör anses tillämpligt även vid utvisning av en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare. I mål om utvisning av unionsmedborgare har EU-domstolen nämligen genomgående dragit gränsen för när den fria rörligheten får inskränkas av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet vid detta krav. I samma riktning talar det förhållandet att EU-domstolen har tillämpat kravet analogt vid utvisning av turkiska medborgare som omfattas av associeringsavtalet mellan EU och Turkiet (se bl.a. Zibell, C-371/08 och Polat, C-349/06).

I de två ovan nämnda målen López Pastuzano, C-636/16 och WT, C-448/19 har EU-domstolen, när den prövat utvisningsskyddet enligt direktivet om varaktigt bosatta, emellertid inte uttalat att personens beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Det kan också konstateras att det i det förslag till direktivtext som kommissionen först lade fram fanns ett krav som till sin ordalydelse låg ännu närmare det nyssnämnda kravet i rörlighetsdirektivet och som inte kom med i den slutgiltiga versionen av direktivet om varaktigt bosatta.<sup>7</sup> Dessa förhållanden tyder på att en domstol som överväger att utvisa en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare inte behöver identifiera ett grundläggande samhällsintresse som hotas av personens beteende. Däremot är det nödvändigt att pröva om personen i fråga utgör ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten och om detta hot är reellt och tillräckligt allvarligt. Gränsen för vad

<sup>7</sup> KOM, Förslag till rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning, 28.8.2001, EUT C 240 E/79.

som kan anses utgöra ett tillräckligt allvarligt hot i den mening som avses i artikel 12.1 är en fråga för rättstillämpningen och ytterst EU-domstolen. Här ska endast noteras att EU-domstolen inte har betonat att utvisningsmöjligheten enligt nämnda artikel ska tillämpas restriktivt på det sätt som den har gjort när det gäller EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Av den anledningen, och med hänsyn till de skillnader mellan regelverken som pekats ut ovan, finns det skäl att utgå ifrån att en varaktigt bosatt kan utvisas på något mindre allvarlig grund än vad som krävs för att utvisa en EES-medborgare.

### *Hur förutsättningarna bör utformas*

Som framgår av det ovan anförda finns vissa skillnader mellan förutsättningarna för utvisning av EES-medborgare och för varaktigt bosatta som ger vid handen att utvisningsskyddet är något svagare för den senare kategorin. Enligt vår mening är det därför inte ett bra alternativ att utforma förutsättningarna för utvisning av varaktigt bosatta genom att hänvisa till EES-reglerna. Inte heller finns det några andra befintliga regler som det är möjligt att knyta an till. Det synes därför mest lämpligt att utforma förutsättningarna helt i enlighet med formuleringarna i artikel 12.1 och 12.2 i direktivet om varaktigt bosatta. I likhet med bestämmelsen om EES-medborgare och deras familjemedlemmar bör det dessutom framgå att de allmänna förutsättningarna för utvisning – och i förekommande fall de som gäller vid utvisning av flyktingar respektive utlänningar som kom till Sverige som barn – ska gälla också i dessa fall.

Vidare bör det framgå att domstolen ska ta hänsyn till de omständigheter som anges i artikel 12.3, dvs. 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. Dessa omständigheter kan visserligen beaktas inom ramen för bedömningen av personens anknytning till Sverige enligt 8 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen. Dock är det inte ett uttryckligt krav, vare sig enligt bestämmelsens nuvarande lydelse eller enligt vårt förslag, att samtliga dessa omständigheter *ska* beaktas. Ett förtydligande är därför nödvändigt. Detta gäller inte minst mot bakgrund

av den kritik som kommissionen riktade mot Sveriges genomförande av motsvarande artikel i rörlighetsdirektivet (se avsnitt 5.6.3).

De ovan angivna bestämmelserna bör placeras i samma paragraf som den som anger till vilken stat en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige får utvisas om utlänningen har internationellt skydd i en annan EU-stat (nuvarande 8 a kap. 7 a § utlänningslagen).

#### *Förhållandet till andra utvisningsförutsättningar*

De särskilda förutsättningarna för utvisning av varaktigt bosatta ska, liksom övriga särregler, tillämpas vid sidan av de allmänna förutsättningarna för utvisning. Om en varaktigt bosatt omfattas av en annan särregel ska utvisningsfrågan dessutom prövas mot båda regelverken. (Jfr avsnitt 5.6.2 och 5.6.3.)

#### *Följdändring i lagen om särskild utlänningskontroll*

Utvisning kan i vissa fall även beslutas med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll. I ärenden enligt den lagen ska, enligt vad som framgår av 5 §, anknytningsregeln i 8 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen tillämpas om fråga uppkommit om utvisning av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige. När direktivet om varaktigt bosatta genomfördes i svensk rätt ansågs, som nämnts ovan, anknytningsregeln i nuvarande 8 a kap. 2 § första stycket tillgodose de krav som artikel 12.3 i direktivet ställer i fråga om hur den varaktigt bosattes personliga förhållanden ska beaktas. Hänvisningen till den nämnda bestämmelsen i utlänningslagen infördes således för att nödvändiga hänsyn till den varaktigt bosattes personliga förhållanden ska tas även när utvisningsfrågan prövas enligt lagen om särskild utlänningskontroll (se prop. 2013/14:83 s. 50 f.). Till följd av vårt förslag att de krav som ställs i artikel 12.3 ska framgå direkt av lagtexten och placeras i en särskild bestämmelse, bör hänvisningen i lagen om särskild utlänningskontroll i stället göras till den bestämmelsen. Hänvisningen bör därtill – i likhet med vad som gäller enligt den lagen i fråga om EES-medborgare och deras familjemedlemmar – omfatta även de övriga krav som direktivet ställer, och

som vi föreslår ska framgå direkt av lagtexten, för utvisning av den som har ställning som varaktigt bosatt.

Det bör avslutningsvis noteras att det i betänkandet *Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter* (SOU 2020:16), som för närvarande bereds inom Regeringskansliet, föreslås att lagen om särskild utlänningskontroll ska ersättas av en ny lag, lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Om en sådan lag införs i enlighet med betänkandet kommer den befintliga, liksom den av oss föreslagna, hänvisningen till 8 a kap. i fråga om utvisning av den som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige inte längre vara aktuell.

## 5.7 Återreseförbud

### 5.7.1 Återreseförbuden bör bli längre

**Förslag:** Regleringen skärps så att återreseförbuden generellt sett blir längre när brottsligheten är allvarlig, samtidigt som hänsyn tas till det men som förbudet innebär för utlänningen i det enskilda fallet. 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.

### Skälen för vårt förslag

#### *Den nuvarande regleringen och dess tillämpning*

Ett beslut om utvisning på grund av brott ska innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning (8 a kap. 8 § utlänningslagen). 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 avgörande. (Se prop. 1979/80:96 s. 101 och prop. 1993/94:159 s. 25.) Även den anknytning som en

utlännning har till Sverige kan vägas in i bedömningen (se 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, tio eller femton år från dagen för domen. Om brottslighetens straffvärde överstiger åtta års fängelse brukar återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas. (Se avsnitt 3.4.14).

Enligt vår bedömning innebär denna praxis att framför allt allvarlig brottslighet leder till alltför korta återreseförbud. Exempelvis föranleder brott som grov våldtäkt eller grovt rån många gånger inte ett varaktigt återreseförbud. Likaså kan återreseförbudet bli förhållandevis kort vid upprepad brottslighet, och detta även när utlännningen saknar anknytning till Sverige.

Också vid en jämförelse med våra grannländers praxis framstår den nuvarande svenska tillämpningen som återhållsam. I exempelvis Norge leder normalt brott såsom våldtäkt, grov misshandel, misshandel i nära relation, rån, upprepad stöldbrottslighet av inte ringa slag samt svårare fall av narkotikabrott till ett varaktigt återreseförbud. Och i Danmark meddelas ett varaktigt återreseförbud som huvudregel om det utdömda straffet överstiger ett och ett halvt års fängelse (se vidare avsnitt 4.2.5, 4.3.5 och 4.4.5). Enligt svensk praxis skulle brott av ovan nämnda slag eller svårhet i många fall endast föranleda ett fem eller tio år långt förbud. Det bör i detta sammanhang framhållas att ett återreseförbud som har meddelats en tredjelandsmedborgare till stor del får samma verkningar i samtliga nu nämnda länder. Ett sådant förbud registreras nämligen i SIS och innebär därmed att utlännningen nekas inresa och vistelse i hela Schengenområdet. Att ländernas regelverk så långt som möjligt motsvarar varandra framstår därför som särskilt angeläget när det gäller just återreseförbud.

Det finns således anledning att skärpa regleringen, så att förbudstiderna generellt sett blir längre när brottsligheten är allvarlig. Varaktiga återreseförbud bör inte, såsom enligt den nuvarande tillämpningen, vara förbehållna de allra grövsta brotten. Därtill bör tidsbegränsade återreseförbud av längre varaktighet än fem år meddelas i större utsträckning än i dag. Förbudstiden bör bestämmas utifrån en allsidig bedömning av vad som ligger utlännningen till last. Samtidigt måste förbudets varaktighet alltid stå i proportion till

de rättsverkningar som förbudet får för utlänningen och hans eller hennes familjemedlemmar (jfr MIG 2008:31).

*Domstolen bör särskilt beakta brottets straffvärde och karaktär, risken för återfall i brott och utlänningens anknytning till Sverige*

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår vi att 8 a kapitlets paragraf om återreseförbud kompletteras med en bestämmelse som anger att domstolen, vid bedömningen av återreseförbudets längd, särskilt ska beakta

1. brottslighetens straffvärde och karaktär,
2. risken för att utlänningen gör sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet och
3. utlänningens anknytning till Sverige enligt 2 §.

Den föreslagna ändringen är avsedd att ge uttryck för att tidsbegränsade återreseförbud – eller för den delen varaktiga – inte ska ses som huvudregeln. I stället ska förbudet bestämmas till den längd som, vid en sammanvägd bedömning av de angivna omständigheterna, kan anses stå i proportion till brottslighetens allvar. I enlighet med vår bedömning ovan bör en prövning med den inriktningen oftare än i dag mynna ut i att ett varaktigt återreseförbud meddelas samt medföra att de tidsbegränsade förbuden över lag blir längre.

Som framgår av uppräkningsen ovan aktualiseras samma omständigheter som är avgörande vid prövningen av själva utvisningsfrågan. Samtliga dessa förhållanden kan visserligen beaktas redan enligt den nuvarande regleringen, men i allmänhet har straffvärdet varit utslagsgivande. Ändringen syftar således också till att nyansera bedömningen, så att större avseende fästs vid de andra omständigheter som räknas upp. Uppräkningen är dock inte avsedd att vara uttömmande. Även andra förhållanden som kan inverka på återreseförbudets skälighet får vägas in i bedömningen. Liksom hittills kan exempelvis det förhållandet att utlänningen är underårig eller att utlänningen utestängs från andra Schengenstater som han eller hon har starka band till få betydelse.

När utlänningen utvisas på grund av att brottsligheten, med hänsyn till dess straffvärde eller karaktär, är sådan att han eller hon

inte bör få stanna kvar bör förbudstiden även fortsättningsvis bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. En sådan ordning är enkel att tillämpa och främjar dessutom en enhetlig rättstillämpning. Det är dock viktigt att betona att straffvärdet ska ses just om en utgångspunkt. Även de andra omständigheter som är relevanta ska beaktas och vägas samman.

I likhet med straffvärdegränsen i 8 a kap. 1 § utlänningslagen bör det vara straffvärdet, inte det s.k. straffmättningsvärdet, som läggs till grund för bedömningen (jfr avsnitt 3.4.4 och 5.3.3). Däremot bör domstolen, till skillnad från vad som gäller enligt den nyssnämnda bestämmelsen, här utgå från den *samlade brottslighetens straffvärde*. Även det förhållandet att utlänningen gjort sig skyldig till flera brott bör nämligen inverka på förbudets längd. Detta bör i lagtexten komma till uttryck genom att ordet ”brottslighet” används i stället för ”brott”.

För att ge närmare vägledning för hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas kan följande riktlinjer lämnas.

Vid *straffvärden under ett års fängelse* är det även fortsättningsvis en rimlig utgångspunkt att förbudstiden bestäms till fem år. Brott såsom stöld och misshandel av normalgraden bör alltså typiskt sett föranleda ett återreseförbud av sådan varaktighet. När *straffvärdet uppgår till ett års fängelse eller mer*, såsom vid grov misshandel och rån, kan det finnas anledning att överväga ett tioårigt återreseförbud. Vid *straffvärden på två års fängelse eller mer* bör ett varaktigt återreseförbud kunna komma i fråga. Detta innebär att bland annat allvarliga vålds- och sexualbrott, liksom grova narkotikabrott och vapenbrott, kan ge skäl för ett sådant förbud.

Enligt den nuvarande tillämpningen förekommer en förbudstid som inte återfinns bland ovan angivna riktlinjer, nämligen på 15 år. I dag meddelas förbud av sådan varaktighet framför allt vid straffvärden mellan fem och åtta års fängelse. Enligt vår uppfattning – och med beaktande av våra grannländers praxis – finns det emellertid redan vid straffvärden på fängelse i två år eller mer som utgångspunkt skäl att meddela ett varaktigt förbud. En nivå mellan tioåriga och varaktiga återreseförbud framstår därför som överflödig.

Ibland kan brottslighetens karaktär tala för ett längre återreseförbud än vad dess straffvärde indikerar. Så kan vara fallet när brottet har inneburit ett allvarligt angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller som annars utgjort en påtaglig integritetskränkning. Det-



samma bör gälla när brottet har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse. Begreppet brottslighetens karaktär ska således uppfattas på samma sätt som föreslås beträffande 8 a kap. 1 § utlänningslagen. En närmare redogörelse för vilka brott som avses finns i avsnitt 5.3.3. och 5.4.1.

När utvisningen – uteslutande eller delvis – sker på grund av risken för återfall är straffvärdet för brottet i det mål där utvisningsfrågan aktualiserats inte alltid en bra måttstock på vilken förbudstid som bör gälla. Straffvärdet för det utvisningsgrundande brottet kan då nämligen vara tämligen lågt, men brottsligheten sedd över tid framstå som allvarlig. Vid återfall i brott kan det därför finnas anledning att meddela ett längre återreseförbud än vad den aktuella brottslighetens straffvärde motiverar. Exempelvis bör ett tioårigt förbud kunna komma ifråga när utlänningen har gjort sig skyldig till omfattande eller systematisk stöldbrottslighet, även om straffvärdet för det utvisningsgrundande brottet är lägre än ett års fängelse. När det rör sig om särskilt stötande återfall, till exempel vid upprepade vålds- och fridsstörande brott av viss svårhet, kan ett varaktigt återreseförbud övervägas.

Slutligen kan även utlänningens anknytning till Sverige ge anledning att avvika från ovan angivna utgångspunkter. En stark anknytning till landet kan således ge skäl för att bestämma ett kortare återreseförbud än vad brottslighetens allvar motiverar. Det är främst när utvisningen innebär ett mer beaktansvärt men för den enskilde som det finns anledning att välja en kortare förbudstid. I gränsfall, när det står och väger mellan ett längre och ett kortare förbud, bör dock även en något svagare anknytning kunna ge skäl för att välja det senare alternativet. Ändringen är avsedd att ge utlänningens anknytning till Sverige en större betydelse än hittills vid bedömningen av återreseförbudets längd. En sådan hållning är också motiverad av att vi i avsnitt 6.6.3 föreslår att det men som utvisningen innebär för den enskilde inte längre ska beaktas när den straffrättsliga påföljden bestäms.

## 5.7.2 Ett återreseförbud ska räknas från dagen för utresa

**Förslag:** En ny bestämmelse införs enligt vilken återreseförbud vid utvisning på grund av brott börjar 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.

Vid tillämpningen av bestämmelsen ska Bulgarien, Rumänien, Cypern och Kroatien likställas med Schengenstaterna.

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

### Skälen för vårt förslag

*Den nuvarande ordningen skapar incitament att förhålla domstols- och verkställighetsförfarandet*

Enligt dagens reglering ska utlänningen i ett beslut med ett tidsbegränsat återreseförbud upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla. Enligt nuvarande praxis räknas återreseförbudet från dagen för underrättens dom, och detta gäller även om domen överklagas till högre rätt (se NJA 2016 s. 719). Ett beslut om utvisning på grund av brott preskriberas när tiden för återreseförbudet går ut (se 12 kap. 22 § andra stycket utlänningslagen).

Den beskrivna ordningen innebär att förbudstiden börjar löpa omedelbart från det att det förbudet meddelas i första instans. Återreseförbudet 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 följaktligen preskriberas – före det att utvisningen har verkställts. Därmed skapas incitament för den som dömts till utvisning att överklaga domen även om det är obefogat, eller till att på andra sätt förhålla domstols- och verkställighetsförfarandet. Och även utan sådana illojala syften kan en reglering som innebär att dessa förfaranden konsumerar förbudstiden ifrågasättas. Redan av den anledningen finns anledning att ändra regleringen, så att förbudstiden i stället räknas från dagen för utresa. En sådan ändring är dessutom nödvändig på grund av att den nuvarande ordningen inte står i över-

ensstämelse med EU-rätten, eller närmare bestämt med återvändandedirektivet.

*Reglerna bör anpassas till återvändandedirektivets krav*

Återvändandedirektivet tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium (artikel 2.1). Medlemsstaterna får dock besluta att inte tillämpa direktivet på vissa sådana medborgare, bland annat de som har utvisats på grund av brott (artikel 2.2 b). När direktivet genomfördes i svensk rätt utnyttjades inte denna möjlighet till undantag generellt utan endast i vissa specifika fall, exempelvis i fråga om tidsfrist för frivillig avresa, återreseförbudens längd och tidsgränser för förvar (prop. 2011/12:60 s. 26, 32 f., 52 och 74 f.). Som utgångspunkt är alltså återvändandedirektivet tillämpligt även i fråga om utvisning på grund av brott.

Enligt huvudregeln i artikel 6.1 i återvändandedirektivet ska medlemsstaterna utfärda beslut om återvändande (i svensk rätt ett beslut om avvisning eller utvisning) för de tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium. Ett sådant beslut ska enligt artikel 11.1 åtföljas av ett återreseförbud om någon tidsfrist för frivillig avresa inte har beviljats eller om en person inte har följt ett beslut att återvända (jfr dock artikel 11.3). 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 vara längre. I avgörandet *Ouhrami*, C-225/16, fastslog EU-domstolen, mot bakgrund av återvändandedirektivets lydelse, systematik och eftersträvar ändamål, att ett återreseförbud enligt artikel 11.2 ska beräknas från och med tidpunkten då den berörda personen faktiskt lämnade medlemsstaternas territorium (se p. 53 i domen).

När återvändandedirektivet genomfördes i svensk rätt utnyttjades som sagt inte möjligheten att undanta beslut om utvisning på grund av brott generellt. Däremot undantogs sådana beslut – vilka enligt utlänningslagen alltid åtföljs av ett återreseförbud – från be-

gränsningen i artikel 11.2 avseende återreseförbudens längd (se prop. 2011/12:60 s. 52). Därigenom blev det, liksom tidigare, möjligt att i dessa fall meddela ett återreseförbud för längre tid än fem år eller utan tidsbegränsning. Enligt vår uppfattning kan detta undantag inte anses omfatta det av EU-domstolen fastställda kravet i fråga om den tidpunkt från vilken återreseförbudet ska räknas. Regleringen i utlänningslagen bör därför ändras så att den uppfyller direktivets krav i detta avseende.

Innan vi går närmare in på hur en sådan bestämmelse bör utformas, kan nämnas att Migrationsverket har ändrat sin praxis gällande starttiden för återreseförbud som meddelas med stöd av 8 eller 12 kap. utlänningslagen så att den numera överensstämmer med återvändandedirektivet enligt Ouhramidomen.

### *Närmare om bestämmelsens utformning*

Enligt Ouhramidomen ska ett återreseförbud räknas från det att den berörda tredjelandsmedborgaren lämnar *medlemsstaternas* territorium. Med medlemsstater avses i detta sammanhang rimligtvis de stater som är bundna av återvändandedirektivet och som återreseförbudet omfattar. Samma stater är även bundna av gränsförordningen, som bland annat innehåller bestämmelser om när ett återreseförbud ska registreras i SIS (se avsnitt 3.3.11). Det rör sig om Schengenstaterna, såsom de definieras i 1 kap. 4 § utlänningslagen, samt Bulgarien, Rumänien, Cypern och Kroatien. I fråga om den som är att anse som tredjelandsmedborgare i återvändandedirektivets mening (se artikel 3.1) bör återreseförbudet således i normalfallet börja löpa den dag personen lämnar de nyss angivna staternas territorium.

Återvändandedirektivet är inte tillämpligt på EES-medborgare och deras familjemedlemmar samt vissa andra personer som har samma rätt till fri rörlighet inom EU (härefter inkluderade i uttrycken ”EES-medborgare och deras familjemedlemmar eller ”personer som omfattas av EES-regelverket”). Beträffande återreseförbud som avser en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare gäller således inte kravet på att förbudet ska räknas från det att han eller hon lämnade medlemsstaternas territorium. Detta är givetvis också en naturlig följd av att en EES-medborgare som regel utvisas till ett land inom detta område. Det finns dock ingen

anledning att i detta avseende särbehandla personer som omfattas av EES-regelverket på annat sätt än att förbudet då bör gälla från det att vederbörande lämnar Sverige. En ordning som innebar att tiden för återreseförbudet skulle räknas från en helt annan tidpunkt än utresedagen – och därmed också bli kortare – för sistnämnda personkategori än för andra utlänningar i motsvarande situation skulle nämligen te sig svårförklarlig. Vad som anförts ovan om att den nuvarande regleringen skapar incitament för den som dömts till utvisning att förhålla domstols- och verkställighetsförfarandet gällande dessutom även EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Vidare är intresset av en enhetlig reglering i sig ett skäl för en långtgående likabehandling. Om utlänningen är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare bör återreseförbudet således räknas från när utlänningen lämnar Sverige.

I undantagsfall kan ett beslut om utvisning på grund av brott även beträffande den som är tredjelandsmedborgare i återvändandendirektivets mening verkställas till ett land inom medlemsstaternas territorium (se 12 kap. 4 § utlänningslagen). Även i dessa fall bör återreseförbudet börja löpa när utlänningen lämnar Sverige. Återreseförbudets starttid bör därför inte knytas till personens medborgarskap, utan till landet dit utvisningen ska verkställas.

Mot bakgrund av det ovan anförda bör bestämmelsen utformas på så sätt att ett återreseförbud vid utvisning på grund av brott börjar 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. Det bör också framgå av lagtexten att Bulgarien, Rumänien, Cypern och Kroatien likställs med Schengenstaterna vid tillämpningen av bestämmelsen.

Till följd av denna reglering måste domstolarnas nuvarande skyldighet att i beslutet ange vilken dag ett tidsbegränsat förbud upphör att gälla utgå. Domstolarna bör i beslutet dock upplysa om att förbudet räknas från den dag utlänningen lämnar Schengenstaternas territorium eller, om utvisningen verkställs till ett land inom detta område, från den dag han eller hon lämnar Sverige.

### *Några angränsande bestämmelser i SIS-regelverket och möjligheten till rättelse*

Avslutningsvis ska något sägas om några angränsande bestämmelser i SIS-regelverket och möjligheten till rättelse av registreringar om återreseförbud. Av artikel 24.1 b i gränsförordningen, som är en del av nämnda regelverk, framgår att ett återreseförbud som en medlemsstat har utfärdat för en tredjelandsmedborgare i enlighet med återvändandedirektivet ska resultera i en SIS-registrering om nekad inresa och vistelse, en s.k. SIS-spärr. Enligt artikel 24.3 i gränsförordningen ska den registrerande medlemsstaten säkerställa att SIS-spärren är synlig så snart den berörda tredjelandsmedborgaren har lämnat medlemsstaternas territorium eller så snart medlemsstaten fått tydliga indikationer på att så skett. Av det senare ledet i artikeln följer att ett återreseförbud ska registreras i SIS även om den exakta dagen för utresa är oviss, men det finns tydliga indikationer på att personen i fråga har lämnat medlemsstaternas territorium. Så skulle exempelvis kunna vara fallet om utlänningen har avvikit utan att meddela sig med myndigheterna och det senare framkommer upplysningar om att personen sannolikt befinner sig i ett land utanför territoriet. Om den starttid för återreseförbudet som då registreras senare visar sig vara felaktig, kan uppgiften rättas med stöd av dataskyddslagstiftningen (se närmare om detta DS 2019:27, avsnitt 6.2. och 14.4). Motsvarande gäller när återreseförbudet avser en person som inte omfattas av SIS-regelverket och förbudet därför endast förts in i nationella register. Möjligheten till rättelse ger ett skydd för den enskilde mot att återreseförbudet – och därmed utvisningsbeslutets preskriptionstid – börjar löpa vid ett senare datum än hans eller hennes faktiska utresa.

## **5.8 Utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott**

### **5.8.1 Inledning**

I våra direktiv framhålls att det är av största vikt att samhället reagerar kraftfullt mot alla former av hedersförtryck och hatbrott. Detta lyfts också uttryckligen fram i den sakpolitiska överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna som benämns januariavtalet. Där anges bland annat

att reglerna om utvisning av icke-svenska medborgare som döms för hedersrelaterade brott och hatbrott ska skärpas och att frågan om utvisning alltid ska prövas vid sådana brott. Mot denna bakgrund ska vårt samlade förslag enligt uppdraget i direktiven innebära en skärpning av utvisningsreglerna för denna typ av gärningar. Närmare bestämt ska vi ta ställning till om det finns ett behov av att ytterligare skärpa utvisningsreglerna i fråga om hedersrelaterad brottslighet och hatbrott, dvs. utöver de generella skärpningar av regelverket för utvisning på grund av brott som vi ska föreslå, och vid behov lämna förslag på en sådan reglering. Dessutom ska vi lämna förslag på en reglering som innebär att frågan om utvisning alltid ska prövas vid brottslighet av detta slag.

I avsnitt 5.8.2 och 5.8.3 ger vi en översiktlig beskrivning av vad som avses med hedersrelaterade brott och hatbrott samt av brottsytpernas framväxt i strafflagstiftningen. I avsnitt 5.8.4 överväger vi om det bör införas särskilda förutsättningar för utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott eller om den generella skärpningen av utvisningsreglerna som vi föreslår är tillräcklig. I avsnitt 5.8.5 diskuterar vi lämpligheten av en regel som innebär att utvisningsfrågan alltid ska prövas vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott. Ett förslag på hur en sådan regel kan utformas lämnas slutligen i avsnitt 5.8.6.

## 5.8.2 Vad är hedersrelaterad brottslighet?

Det är inte definierat i lag vad som avses med hedersrelaterade brott, men begreppet är numera väl etablerat. Även om begreppet inte alltid ges ett helt enhetligt innehåll beskrivs det ofta på ungefär samma sätt. I propositionen *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet* (prop. 2019/20:131) beskrivs hedersrelaterat våld och förtryck som att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. De patriarkala föreställningarna tar sig uttryck i kontroll av flickor och kvinnor som sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbild-

ning, arbete, äktenskap och äktenskapsskillnad. I sin mest extrema form kan hedersnormerna leda till allvarlig brottslighet såsom hot om våld och våld, inklusive dödligt sådant. Hedersrelaterat våld och förtryck kan således omfatta allt ifrån subtila inskränkningar i de utsattas levnadsvillkor till brottsliga gärningar. 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. 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. Termerna brott med hedersmotiv och hedersrelaterad brottslighet kan användas synonymt för att beskriva samma företeelse. (Jfr a. prop. s. 24 f.)

Hedersrelaterat våld och förtryck har varit en uppmärksam fråga sedan mitten av 1990-talet 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. I samband med kriminaliseringen av äktenskapstvång tog Sverige dessutom bort möjligheten för personer under 18 år att få tillstånd att gifta sig, s.k. äktenskapsdispens, och 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 ingå barnäktenskap eller att könsstympas. Det är straffbart att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud.

Slutligen kan nämnas att Hedersbrottsutredningen i sitt betänkande *Ett särskilt hedersbrott* (SOU 2020:57) har föreslagit att det införs en ny brottstyp, benämnt hedersbrott, i 4 kap. brottsbalken. Det föreslagna brottet är utformat med straffstadgandena för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning som förebild och tar sikte på upprepade hedersrelaterade gärningar som riktar sig mot samma brottsoffer. Straffskalan ska vara densamma som för fridskränkningens brotten. Straffansvaret förutsätter att gärningarna har begåtts i syfte att bevara eller återupprätta en persons eller familjs,



släkts eller annan liknande grupps heder. Dessutom krävs att var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av den utsattes integritet och att gärningarna varit ägnade att allvarligt skada hans eller hennes självkänsla. Rekvisitet avseende heder är identiskt med det rekvisit som har tagits in i straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken. Hedersbrottsutredningens förslag i denna del bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### 5.8.3 Vad är hatbrott?

Inte heller begreppet hatbrott är definierat i lag. Med hatbrott brukar dock avses brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering och andra brott där ett motiv 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 bestämmelserna om

- hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § (som också utgör ett tryck- och yttrandefrihetsbrott enligt 7 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen),
- olaga diskriminering i 16 kap. 9 §,
- den åtalsregel 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 samt
- den straffskärpningsgrund 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 varit en uppmärksammas fråga och föremål för lagstiftning i Sverige under en betydligt längre tid än hedersrelaterad brottslighet. Brottet hets mot folkgrupp infördes redan 1948 (prop. 1948:80). Det straffbara området har därefter successivt vidgats, bland annat genom att skyddet har utökats till att omfatta fler grunder än tidigare. Dessutom har straffet skärpts och en särskild straffskala och brottsbeteckning för grov hets mot folkgrupp tillkommit. Brottet olaga diskriminering infördes 1970. På liknande sätt som brottet hets mot folkgrupp har tillämpningsområdet sedan vidgats och straffet skärpts. Den särskilda straffskärpningsgrunden för gärningar med hatbrottsmotiv tillkom 1994 och har även den utökats till att omfatta fler grunder än vad den gjorde inledningsvis.

Alltsedan Sverige 1971 ratificerade FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (SÖ 1971:40) har dessutom frågan om att införa ett förbud mot rasistiska organisationer återkommande övervägts. Ett förslag av den innebörden, som lagts fram av Kommittén om förbud mot rasistiska organisationer, bereds för närvarande inom Regeringskansliet (se SOU 2021:27). Enligt förslaget ska det införas två nya brott, organiserad rasism och stöd åt organiserad rasism. Vidare föreslår kommittén en särskild straffskala för grova fall av 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.

#### 5.8.4 Skärpta regler för utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott

**Bedömning:** De ändringar av regelverket som vi föreslår innebär att det vid prövningen av utvisningsfrågan i skärpande riktning kommer beaktas att brottet har haft ett heders- eller hatbrottsmotiv. Brott av viss karaktär, däribland brott med heders- eller hatbrottsmotiv, föreslås i sig vara utvisningsgrundande även vid straffvärden som är lägre än fängelse i sex månader. Att brottet haft ett heders- eller hatbrottsmotiv kan vidare vara ett tungt vägande skäl för utvisning vid avvägningen mot utlänningens anknytning till Sverige. Dessutom kan särskilt hedersrelaterad brottslighet tyda på en svag etablering i det svenska samhället

och, följaktligen, på en svag anknytning hit. 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. Det finns därför inte behov av att införa ytterligare regler som endast gäller för dessa brottstyper.

### Skälen för vår bedömning

*Hedersrelaterade brott och hatbrott bör ofta kunna leda till utvisning...*

Hedersrelaterade brott och hatbrott har gemensamt att de strider mot grundläggande demokratiska principer om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare kan både hedersrelaterad brottslighet och hatbrott få långtgående konsekvenser för dem som drabbas. Därtill kan särskilt hedersrelaterad brottslighet, men ibland också hatbrott, i sig ses som ett uttryck för en svag anpassning till svenska normer och förhållanden. Det finns därför goda skäl för att sådan brottslighet ofta ska kunna leda till utvisning. En särskild utvisningsregel för hedersrelaterade brott och hatbrott skulle kunna ge en tydlig och betydelsefull signal att sådan brottslighet inte accepteras i det svenska samhället.

*... men det finns invändningar mot en särreglering som avser endast denna typ av brottslighet...*

Hedersrelaterade brott och hatbrott har emellertid också det gemensamt att de kan avse gärningar av vitt skilda slag. I vissa fall handlar det om mycket grov brottslighet som medför fleråriga fängelsestraff, medan det i andra fall inte rör sig om svårare gärningar än att påföljden kan stanna vid böter. Brotts typerna kan alltså omfatta handlande som i sig inte är särskilt allvarligt även om motivet är det. Därför framstår en särreglering som mindre lämplig, inte minst om den utformas så att utvisning alltid ska kunna ske vid sådan brottslighet. Ett annat alternativ skulle visserligen kunna vara att in-

föra en lägre straffvärdegräns för dessa typer av brott. Som framhållits i avsnitt 5.3.1 är en sådan detaljreglering – som låser domstolarna vid fasta gränser – dock inte önskvärd. Till detta kommer att den generellt tillämpliga straffvärdegränsen enligt vårt förslag ska kunna underskridas när brottets karaktär ger skäl till det. Som anförts i avsnitt 5.3.3 kan brott med heders- eller hatbrottsmotiv vara av sådan karaktär. En särskild straffvärdegräns för hedersrelaterad brottslighet och hatbrott är således överflödigt och skulle dessutom harmoniera dåligt med den föreslagna regleringens systematik.

Vidare torde det inte alltid vara helt enkelt att slå fast om till exempel en misshandel som begåtts mellan närstående har ett hedersmotiv. En uttrycklig särreglering kan alltså leda till tveksamheter i fråga om vilka utvisningsförutsättningar som är tillämpliga. Någon sådan problematik uppstår däremot inte när det gäller att bedöma om ett brott är av sådan karaktär att det kan läggas till grund för utvisning trots att straffvärdet är lägre än sex månader. I dessa fall är det nämligen inte en förutsättning att brottet kan kategoriseras som ett heders- eller hatbrott. Denna bedömning ger i stället utrymme för en mer allsidig prövning, där samtliga omständigheter hänförliga till gärningen, såsom att den begåtts mot en nära anhörig eller annars varit påtagligt integritetskränkande, kan vägas in.

En annan, mer principiell invändning är att dessa brottstyper inte bör ges en särställning i förhållande till annan brottslighet som också är allvarlig. Det hade varit en annan sak om utvisningsreglerna, likt de i Norge och Danmark, innehöll en katalog av brott som särbehandlas, men att peka ut enstaka brottstyper inger betänkligheter. Inte minst kan det ifrågasättas varför då inte andra brott som också kan sägas stå i strid med grundläggande principer i ett demokratiskt samhälle, men som inte alltid har höga straffvärden, såsom övergrepp i rättssak eller blåljussabotage, ska särregleras. Även i förhållande till annan brottslighet som kan få långtgående konsekvenser för den drabbade, exempelvis våld och förtryck i hemmet som inte kan kopplas till hedersmotiv, framstår skälen för en uttrycklig särreglering som svaga.

*... och våra förslag innebär skärpta regler för utvisning av den som gjort sig skyldig till hedersrelaterad brottslighet eller hatbrott*

Som vi slagit fast i det föregående finns dock goda skäl för att hedersrelaterade brott och hatbrott ofta ska kunna leda till utvisning. Detta kan emellertid åstadkommas på annat sätt än genom en särreglering som endast träffar denna typ av brottslighet. Vi har också i flera delar lämnat förslag som skärper utvisningsreglerna vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott, men även vid annan brottslighet vars karaktär är sådan att det finns anledning att se på den med särskilt allvar.

*För det första* föreslår vi att brott av viss karaktär – däribland brott med heders- eller hatbrottsmotiv – i sig ska vara utvisningsgrundande även vid straffvärden som är lägre än fängelse i sex månader.

*För det andra* bör det förhållandet att brottet haft ett heders- eller hatbrottsmotiv ses som ett tungt vägande skäl för utvisning vid avvägningen mot utlänningens anknytning till Sverige. Dessutom kan särskilt hedersrelaterad brottslighet, men ibland också hatbrott, i sig anses tyda på en svag etablering i det svenska samhället och – följaktligen – på en svag anknytning hit.

*För det tredje* kommer bland annat det förhållandet att brottet har haft ett heders- eller hatbrottsmotiv inte bara kunna få betydelse vid bedömningen av utvisningsfrågan, utan också när längden på återreseförbudet bestäms. Att gärningen haft ett sådant motiv är då en omständighet som kan tala för en längre förbudstid än vad enbart brottets straffvärde motiverar.

Sammanfattningsvis innebär de ändringar av regelverket som vi föreslår att domstolarna i skärpande riktning kommer att beakta att brottet har haft ett heders- eller hatbrottsmotiv. Detta innebär att utvisning kommer att kunna ske i fler fall än i dag och att längden på återreseförbuden kommer att kunna bli längre, när det gäller sådan brottslighet.

*... samtidigt som även de mer generella skärpningsförslagen ger ökade möjligheter att utvisa den som gjort sig skyldig till hedersrelaterad brottslighet eller hatbrott*

Även de mer generella skärpningarna av regelverket som vi föreslår innebär att gärningar med heders- och hatbrottsmotiv i ökad utsträckning kommer att kunna leda till utvisning.

*För det första* kommer den föreslagna sänkningen av straffvärdegränsen till sex månaders fängelse medföra att flera av de hedersrelaterade brotten och hatbrotten i sig blir utvisningsgrundande. Här bör man ha i åtanke att det förhållandet att gärningen har ett heders- eller hatbrottsmotiv ska beaktas i skärpande riktning enligt 29 kap. 2 § brottsbalken vid bedömningen av brottets straffvärde. Därmed torde dessa brott oftare nå upp till straffvärdegränsen än andra jämförbara brott som inte har sådana motiv.

*För det andra* kan nämnas att vissa brottstyper redan enligt dagens reglering i sig kan tala för att det finns en risk för återfall och därmed föranleda utvisning på den grunden. Våld i nära relationer har i rättspraxis pekats ut som en sådan brottstyp (se NJA 2019 s. 544). Detta måste gälla inte minst när brottsligheten är hedersrelaterad.

*För det tredje* innebär avskaffandet av kravet på synnerliga skäl för utvisning av långvarigt bosatta och förbudet mot utvisning av den som kom till Sverige som ung att fler hedersrelaterade brott och hatbrott kan komma i fråga för utvisning även om gärningsmannen har vistats länge i Sverige.

Sammantaget är det vår bedömning att även den mer generella skärpningen av utvisningsreglerna som vi föreslår innebär att utvisning kommer att kunna ske i avsevärt fler fall än i dag vid hedersrelaterade brott och hatbrott. Det finns således inte något behov av att genom särskilda bestämmelser ytterligare skärpa reglerna endast för denna typ av brottslighet. Avslutningsvis bör framhållas att det även i dessa fall bör finnas en nedre gräns för när utvisning kan ske. Enligt vår uppfattning innebär de regler vi har föreslagit att denna gräns läggs vid en rimlig nivå.

### 5.8.5 Bör utvisningsfrågan alltid prövas vid hedersrelaterade brott och hatbrott?

**Bedömning:** Det bör inte införas en regel som innebär att domstolen alltid ska pröva frågan om utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott.

#### Skälen för vår bedömning

##### *Utgångspunkter*

I vårt uppdrag ingår enligt direktiven att lämna förslag på en reglering som innebär att frågan om utvisning alltid ska prövas vid hedersrelaterade brott och hatbrott. Det som avses är, som vi uppfattar direktiven, en obligatorisk regel. En sådan regel innebär att domstolen *ska* företa en viss processhandling (här att pröva frågan om utvisning) om de förutsättningar som regeln anger föreligger. Något utrymme för lämplighetsbedömningar finns inte. Om domstolen åsidosätter en obligatorisk regel utgör detta ett rättegångsfel som ibland kan leda till att domen undanröjs och målet återförvisas av högre rätt.

En obligatorisk prövningsregel som ska gälla vid hedersrelaterade brott och hatbrott kommer innebära en skyldighet för domstolen att pröva frågan om utvisning i dessa fall, oberoende av yrkande från åklagaren. En sådan regel skulle tillförsäkra att utvisning beslutas i samtliga de fall av hedersrelaterad brottslighet och hatbrott där förutsättningarna för utvisning är uppfyllda. Regeln skulle vidare, i likhet med vad som anförts i föregående avsnitt, markera med vilket allvar samhället ser på dessa brottstyper. På nu angivna sätt skulle regeln kunna utgöra ett viktigt led i samhällets bekämpande av hedersrelaterat våld och förtryck respektive hatbrott.

Ett förslag till en prövningsregel av angivet slag presenteras i avsnitt 5.8.6. I det här avsnittet framför vi ett antal invändningar mot en sådan regel, både av principiellt slag och av mer praktisk natur.

*En obligatorisk prövningsregel är oförenlig med en ackusatorisk brottmålsprocess*

En första invändning mot en obligatorisk prövningsregel vid hedersrelaterade brott och hatbrott har att göra med den rollfördelning som anses gälla mellan domstolen och parterna i dagens brottmålsprocess.

Rättegångsbalken innebar då den trädde i kraft en brytning med det inkvisitoriska förfarande som tidigare hade präglat brottmålsprocessen. Ett inkvisitoriskt förfarande utgår från den s.k. officialprincipen som syftar till att tillgodose statens intresse av att oskyldiga inte anklagas eller döms för brott. Principen ger uttryck för att domare kan eller ska vara självständigt verksamma vid prövningen av brottsmisstankar. I ett inkvisitoriskt rättssystem har domaren det yttersta ansvaret för att brott utreds och lagförs medan försvararen och åklagaren är tilldelade mer passiva roller. Med rättegångsbalken lyftes ansvaret för brottsbekämpningen från domaren till åklagaren som fick i uppdrag att föra statens talan mot enskilda personer tillhandahållna vissa rättigheter och biträdda av en försvarare. Straffprocessen övergick till en ackusatorisk process med ett tvåpartssystem. Genom bestämmelser om insyn och delaktighet i brottsutredningen fick den misstänkte ställning som likvärdig part i förhållande till åklagaren. Det infördes regler om åtalsplikt för åklagaren. Vidare sätter åklagarens gärningspåstående numera ramarna för vad som ska prövas i målet. Domstolen får med andra ord inte pröva en fråga utan att åtal har väckts eller döma för ett brott som inte omfattas av åklagarens gärningspåstående. Domaren har i princip en objektiv och i förhållande till parterna helt opartisk ställning. (Jfr SOU 2019:38 s. 90 f. och SOU 2017:7 s. 24 ff.)

Trots den övergång till en ackusatorisk process som rättegångsbalken markerade kom även den nya rättegångsbalken att innehålla klara inkvisitoriska inslag. Bland dessa kan nämnas domstolens möjlighet att i vissa fall förelägga åklagaren att fullständiga eller genomföra en förundersökning och att kalla vittnen på eget initiativ samt domstolens så kallade materiella processledningsskyldighet. Ytterligare exempel ger domstolens rätt att utan yrkande från åklagaren besluta om häktning och – som här är av särskilt intresse – om utvisning.



Inte minst under inflytande av de krav på en rättssäker prövning som följer av artikel 6 i Europakonventionen om rätten till en rättvis rättegång har svensk straffprocess utvecklats i riktning mot en alltmer ackusatorisk ordning och den misstänktes rättigheter i processen tydliggjorts. Domstolarna har, i linje med Europakonventionens krav på ett kontradiktoriskt förfarande med en oavhängig domstol, i praktiken intagit en mer opartiskt prövande roll som ”mottagare” av den utredning som parterna presenterar. Domstolarna förlitar sig på ett helt annat sätt än tidigare på att parterna tar ansvar för yrkanden, inställning och bevisning. (Se SOU 2017:7 s. 83 f. och SOU 2019:38 s. 24 ff.)

Som ett led i den beskrivna utvecklingen har det i olika lagstiftningsärenden föreslagits att domstolarnas möjlighet att ex officio pröva frågan om utvisning, dvs. utan yrkande av åklagaren, ska avskaffas (se SOU 2008:85 och SOU 2013:17). Förslagen – som inte lett till lagstiftning – har motiverats med att rollfördelningen mellan åklagaren och rätten därigenom skulle tydliggöras och förutsebarheten för den tilltalade öka. Även *Utredningen om processrätt och stora brottmål* har i sitt slutbetänkande framhållit fördelarna med att åklagaren sätter ramen, inte bara för prövningen av frågan om skuld, utan också för vilka följder som framställda gärningspåståenden bör få för den tilltalade. (Se SOU 2019:38 s. 204 f.)

Domstolarnas möjlighet att pröva frågan om utvisning ex officio utgör, som framgår av det föregående, ett av de få kvarvarande inkvisitoriska inslagen i brottmålsprocessen. En obligatorisk prövningsregel vid hedersrelaterade brott och hatbrott skulle dessutom gå ett steg längre, och till och med ålägga domstolarna en skyldighet att pröva frågan om utvisning i dessa fall även utan yrkande av åklagaren. En sådan regel skulle alltså gå stick i stäv med den utveckling mot ett mer ackusatorisk förfarande som beskrivit ovan. Även om det kan hävdas att en ordning som innebär att den tilltalade alltid riskerar utvisning vid vissa utpekade brottstyper tillgodoser kravet på förutsebarhet, kan den ifrågasättas på den grunden att den lägger uppgiften att verka för att reaktionen på den tilltalades brottslighet blir tillräckligt ingripande på domstolen. För många domare lär det framstå som främmande att ta initiativet till att brottet får strängare följder än vad åklagaren har valt att föra talan om. En obligatorisk prövningsregel är alltså svår att förena med den rollfördelning som

får anses gälla mellan domare och parter i ett modernt kontradiktoriskt förfarande.

*Hedersrelaterade brott och hatbrott bör inte ges en särställning i förhållande till annan allvarlig brottslighet*

Enligt vår uppfattning (se avsnitt 5.8.4) bör – när det gäller under vilka förutsättningar utvisning ska få ske – hedersrelaterade brott och hatbrott inte ges en särställning i förhållande till annan brottslighet som också är allvarlig. Denna synpunkt gör sig inte mindre gällande i fråga om att införa en särskild prövningsregel. En särreglering av förutsättningarna för utvisning kan möjligen motiveras av att det vid heders- och hatbrottslighet finns ett behov av att sänka ribban för när utvisning kan ske, som inte finns i samma utsträckning beträffande annan allvarlig brottslighet. Den senare kommer i allmänhet ändå att vara utvisningsgrundande. Motsvarande resonemang är däremot inte relevant när det gäller frågan om att införa en särskild prövningsregel. Det kan nämligen tyckas minst lika angeläget att utvisningsfrågan alltid prövas vid till exempel grov organiserad brottslighet eller vid andra allvarliga brott mellan närstående, som i varje fall då brottet haft ett heders- eller hatbrottsmotiv. Även på denna grund kan därför lämpligheten av en särskild prövningsregel ifrågasättas.

*En prövningsregel baserad på brottets motiv kan leda till tillämpnings- och handläggningssvårigheter*

Hedersrelaterad brottslighet och hatbrott kan, som vi varit inne på i avsnitt 5.8.4, avse gärningar av vitt skilda slag. Det kan röra sig om alltifrån allmänna uttalanden med rasistiskt innehåll på sociala medier till upprepade kränkningar eller allvarligt våld mot en viss individ. Brotten kan också aktualisera påföljder av helt olika svårhet, alltifrån böter till fleråriga fängelsestraff. Det utmärkande för brotstyperna är i stället gärningarnas motiv, men detta torde inte alltid vara helt enkelt att identifiera. En prövningsregel som baserar sig på brottets motiv kan alltså ge anledning till tveksamheter kring tillämpningsområdet.

En prövningsregel som styrs av gärningsmotivet kan också leda till problem från handläggningssynpunkt. Om åklagaren inte har yrkat utvisning i ett fall där prövningsregeln är tillämplig måste domstolen naturligtvis väcka frågan innan dom ges, helst på ett så tidigt stadium som möjligt. Frågan 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 det finnas tid för att inhämta nödvändig utredning, framför allt ett yttrande från Migrationsverket och, om utlänningen har barn i Sverige, från socialnämnden. I de fall ett heders- eller hatbrottsmotiv ligger inbyggt i själva brottstypen, såsom vid hets mot folkgrupp, eller det på annat sätt framgår av stämningsansökan att brottet har ett sådant motiv, lär det ovan anförda sällan innebära något problem. Så torde emellertid långt ifrån alltid vara fallet. Om motivet för brottet blir klarlagt för domstolen i ett sent skede kan regeln medföra att frågan blir otillräckligt behandlad vid huvudförhandlingen eller att rättegången får skjutas upp.

*En särskild prövningsregel kan omfatta gärningar som inte är utvisningsgrundande*

Både hedersrelaterade brott och hatbrott kan vidare omfatta handlande som i sig inte är särskilt allvarligt även om motivet är det (se avsnitt 5.8.4). Detta innebär att en prövningsregel av aktuellt slag kan komma att omfatta gärningar som inte är utvisningsgrundande. I sådana fall får regeln till följd att brottmålsprocessen tyngs med onödiga frågor.

Omfattningen av denna problematik skulle visserligen minska om den generella skärpningen av utvisningsreglerna som vi föreslår genomförs, eftersom fler brott då blir utvisningsgrundande. När det gäller brott med heders- eller hatbrottsmotiv skulle inte bara den sänkta straffvärdegränsen bidra till detta, utan också det förhållandet att sådana motiv kan ge skäl att besluta om utvisning även vid straffvärden som ligger under straffvärdegränsen. Problematiken skulle dock kvarstå beträffande gärningar med låga straffvärden som, trots motivet, inte bedöms vara av sådan karaktär att utvisning kan komma i fråga. Detta skulle exempelvis kunna gälla lindrigare fall av olaga hot, ofredande, förolämpning, hets mot folkgrupp eller olaga diskriminering.

En prövningsregel av aktuellt slag skulle dessutom i princip endast få betydelse när åklagaren avstått från att framställa ett yrkande om utvisning. I vissa fall kan detta säkerligen förklaras av tidsbrist eller förbiseende men torde, som vi kommer att återkomma till, normalt sett ha sin grund i att åklagaren har bedömt att ett utvisningsyrkande inte skulle leda till bifall. En sådan bedömning behöver inte bero på att brottet inte är utvisningsgrundande, utan kan exempelvis också basera sig på att utlänningen har en stark anknytning till Sverige. Det är visserligen tänkbart att domstolen kan göra en strängare bedömning än åklagaren, men att detta skulle ske i någon större utsträckning förefaller osannolikt. Även i de fall när brottet som sådant är utvisningsgrundande, är det således troligt att en tillämpning av prövningsregeln företrädesvis skulle resultera i att utvisning inte sker. Också i dessa fall belastas brottmålsprocessen på ett sätt som inger betänkligheter.

Vidare bör den enskilde utlänningens perspektiv beaktas i detta sammanhang. För den enskilde kan en utvisning många gånger framstå som en lika, eller ibland till och med som en mer, ingripande rättsverkan än själva påföljden. Att utvisningsfrågan tas upp i fall när det är obefogat kommer därför innebära en onödigt påfrestning för utlänningen och hans eller hennes familjemedlemmar.

### *Behovet av en obligatorisk prövningsregel framstår som begränsat*

I svensk rätt gäller obligatorisk åtalsplikt och en därmed sammanhängande förundersökningsplikt. Den obligatoriska åtalsplikten regleras i 20 kap. 6 § rättegångsbalken och innebär att åklagare, om inte något annat är stadgat, ska väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. Utgångspunkten är att åklagaren är skyldig att väcka åtal om bevisningen vid en objektiv bedömning är sådan att en fällande dom kan förväntas i domstol. Från denna regel finns dock undantag, bland annat enligt bestämmelserna om åtalsunderlåtelse.

Det finns inte någon motsvarande skyldighet för åklagaren att föra talan om utvisning i de fall utredningen är sådan att bifall till ett utvisningsyrkande kan förväntas. Av Åklagarmyndighetens RättsPM 2019:5, som är en vägledning för åklagare i ärenden där den misstänkta personen inte är svensk medborgare, framgår dock att åklagaren bör fundera över om utvisning på grund av brott kan vara aktu-

ellt så snart han eller hon handlägger ett ärende som avser brott som leder till svårare påföljd än böter och den misstänkte är utlänning. Vidare framgår att utvisning bör yrkas när förutsättningarna för det är uppfyllda. Den enkätundersökning som vi gjort bland åklagare ger också vid handen att åklagare i stor utsträckning överväger frågan om utvisning när det finns anledning till det, och i de flesta fall framställer ett utvisningsyrkande när förutsättningarna är uppfyllda (se avsnitt 5.1.2). Uppskattningar av det slag som enkätsvaren grundar sig på måste naturligtvis värderas med försiktighet, särskilt när det som här gäller att bedöma den egna efterlevnaden av arbetsgivarens riktlinjer. Dock bör svaren anses ge en fingervisning om åklagares benägenhet att yrka utvisning i de fall ett bifall kan förväntas. Svaren ligger också i linje med åklagarens roll att verka för att det åtalade brottet får den reaktion det förtjänar. Att åklagare på ett mer generellt plan skulle avstå från att yrka utvisning i de fall han eller hon kan förvänta sig ett bifall framstår inte som sannolikt. Även en jämförelse mellan antalet framställda och antalet bifallna utvisningsyrkanden ger stöd för en sådan slutsats. Som konstaterats i avsnitt 5.1.2 indikerar nämligen andelen bifall – som under den senaste femårsperioden har legat på mellan 66 och 91 procent – att åklagare på det stora hela framställer yrkanden om utvisning i den omfattning som är motiverad

Sammantaget leder det ovan anförda till slutsatsen att majoriteten av de fall där det finns förutsättningar för utvisning – inklusive de som gäller hedersrelaterad brottslighet och hatbrott – kommer att bli föremål för domstolens prövning genom att åklagare framställer ett yrkande därom. Behovet av en obligatorisk prövningsregel för nämnda brottstyper framstår därmed begränsat.

### *Sammanfattande slutsats*

Vi har ovan konstaterat att en obligatorisk prövningsregel av det slag som vi ska föreslå strider mot den rollfördelning som i dag anses gälla mellan domstolen och parterna. Vi anser också att det inte finns övertygande skäl för att ge hedersrelaterad brottslighet och hatbrott en särställning i förhållande till annan allvarlig brottslighet. En prövningsregel baserad på brottets motiv kan vidare leda till tillämpnings- och handläggningssvårigheter. Dessutom kan regeln komma att om-

fatta brott som inte i sig är utvisningsgrundande. I det sammanhanget har vi också kommit till slutsatsen att regeln främst kommer att få betydelse när åklagaren har bedömt att det inte finns förutsättningar för utvisning och därför avstått från att framställa ett utvisningsyrkande. Därmed framstår det som troligt att en tillämpning av prövningsregeln, även i de fall då brottet som sådant är utvisningsgrundande, företrädesvis kommer att resultera i att utvisning inte sker. I dessa fall kommer brottmålsprocessen tyngas med onödiga frågor och innebära en påfrestning för den enskilde utlänningen som han eller hon hade kunnat besparas. Slutligen kan behovet av en obligatorisk prövningsregel ifrågasättas.

Även om vissa av de svårigheter som vi tagit upp ovan i viss mån kan avhjälpas om regelns tillämpningsområde avgränsas väl, leder dessa oss sammantaget till slutsatsen att en obligatorisk prövningsregel för hedersrelaterade brott och hatbrott inte bör införas. Som framgått ovan ingår det emellertid i vårt uppdrag att lämna förslag till en sådan regel. Ett sådant förslag presenteras i följande avsnitt.

### 5.8.6 En regel som innebär att utvisningsfrågan alltid prövas vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott

**Förslag:** När domstolen prövar ett åtal mot en utlänning ska den även utan yrkande pröva om förutsättningarna för utvisning enligt bestämmelserna i kapitel 8 a utlänningslagen är uppfyllda, om det finns anledning att döma till svårare påföljd än böter och åtalet rör

1. hedersbrott enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken,
2. äktenskapstvång enligt 4 kap. 4 c § första eller andra stycket brottsbalken,
3. barnäktenskapsbrott enligt 4 kap. 4 c § brottsbalken tredje stycket,
4. vilseledande till äktenskapsresa enligt 4 kap. 4 d § brottsbalken,
5. organiserad rasism enligt 16 kap. 7 § första stycket brottsbalken,
6. stöd åt organiserad rasism enligt 16 kap. 7 § andra stycket brottsbalken,

7. grov organiserad rasism enligt 16 kap. 7 a § brottsbalken,
8. hets mot folkgrupp eller grov hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 8 § brottsbalken,
9. olaga diskriminering enligt 16 kap. 9 § brottsbalken,
10. brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, eller
11. överträdelse av utreseförbud enligt 45 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Bestämmelsen gäller inte i högre rätt.

## Skälen för vårt förslag

### *Utgångspunkter*

I detta avsnitt lämnar vi, enligt vad som följer av uppdraget, ett förslag till en obligatorisk prövningsregel för hedersrelaterade brott och hatbrott, vilket inte stämmer överens med vårt ställningstagande i föregående avsnitt. Författningsförslag och kommentar till förslaget lämnas i kapitel 14.

Vi kommer i det följande att diskutera fyra olika alternativ för hur en prövningsregel av aktuellt slag kan utformas. Utgångspunkten för dessa diskussioner är att regeln bör avgränsas på ett sådant sätt att de svårigheter som lyfts fram i föregående avsnitt i möjligaste mån undviks.

### *Alternativ 1 – Regeln baserar sig på brottsbalkens straffskärpningsgrunder för brott med hat- eller hedersmotiv*

Ett första alternativ är att utforma prövningsregeln så att den knyter an till formuleringarna i straffskärpningsgrunderna för brott med hat- respektive hedersmotiv i 29 kap. 2 § 7 och 10 brottsbalken. Formuleringen i straffskärpningsgrunden avseende brott med hedersmotiv används också i det förslag till ett särskilt hedersbrott som Hedersbrottsutredningen har lämnat och som för närvarande bereds i denna del inom Regeringskansliet (SOU2020:57). Prövningsregeln

skulle med en sådan lösning bli tillämplig i fråga om varje gärning där ett motiv för brottet varit

1. 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, eller
2. att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

En fördel med att utforma bestämmelsen genom att knyta an till befintliga regler i straffrätten är att tillämparen då är förtrogen med uttryckssätten och kan få ledning av praxis och andra rättskällor hänförliga till de reglerna. Ännu en fördel med detta alternativ är att det fångar upp samtliga gärningar som har ett heders- eller hatbrottsmotiv oavsett brottsrubricering. En sådan regel skulle därmed inte bara omfatta de mest uppenbara fallen som hets mot folkgrupp eller olaga diskriminering, utan också till exempel misshandel eller skadegörelse med hatbrottsmotiv.

I regelns breda räckvidd ligger emellertid också dess svaghet. En regel som är utformad på detta sätt skulle nämligen leda till just sådana tillämpningssvårigheter och därmed sammanhängande handläggningsproblem som, enligt vad som följer av föregående avsnitt, bör undvikas. Det finns alltså risk för att det först i ett sent skede av processen, exempelvis vid huvudförhandlingen, uppdagats att regeln aktualiseras, och det kan dessutom bli svårt att avgöra om den överhuvudtaget är tillämplig.

Begreppet heder och vilka situationer det tar sikte på diskuterades i samband med att straffskärpningsgrunden för brott med sådana motiv infördes (prop. 2019/20:131). Lagrådet anförde då att bestämmelsen kan ge anledning till tveksamhet beträffande tillämpningsområdet, eftersom begreppet heder inte kan sägas ha en entydig innebörd. Lagrådet uttryckte emellertid förståelse för svårigheterna att mer precist definiera begreppet och ansåg att utformningen av bestämmelsen fick accepteras. Bland annat tog Lagrådet fasta på att det som bestämmelsen avser att omfatta kunde beaktas vid straffvärdebedömningen redan med stöd av gällande bestämmelser (a. prop. s 38.). Den sistnämnda aspekten träffar däremot inte en särskild prövningsregel för brott med hedersmotiv. Tveksamheter i



fråga om en sådan regels tillämplighet kan inte kompenseras genom att andra regler träder in i stället. Olägenheten av ett diffust tillämpningsområde framstår därför som större när det är fråga om en särskild prövningsregel än när det gäller en straffskärpningsgrund.

### *Alternativ 2 – Regeln avgränsas genom en brottskatalog*

Ett annat alternativ är att avgränsa regelns tillämpningsområde genom en brottskatalog, där brott som typiskt sett är heders- eller hatrelaterade tas upp. Domstolen behöver enligt detta alternativ inte konstatera att det finns ett heders- eller hatbrottsmotiv i det konkreta fallet, utan regeln kan då sägas bygga på en presumtion för att de angivna brottstyperna är av sådan karaktär. I avsnitt 5.8.2 har merparten av de brott som brukar tas upp som heders- och hatrelaterade omnämnts. Det rör sig om äktenskapstvång, barnnäktenskapsbrott, vilseledande till äktenskapsresa, överträdelse av utreseförbud, hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Samtliga dessa bör ingå i en sådan brottskatalog. Om ett särskilt hedersbrott införs enligt Hedersbrottsutredningens förslag bör också det ingå. Det samma gäller om brotten organiserad rasism, stöd åt organiserad rasism och grov organiserad rasism införs. Ytterligare ett brott som ibland tas upp när man talar om hedersrelaterat våld och förtryck är könsstympning enligt lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Även det brottet bör omfattas av prövningsregeln enligt detta alternativ. I de fall brotten är gradindelade bör naturligtvis även det grova brottet ingå.

Genom att på detta sätt precisera vilka brott som omfattas av prövningsregeln uppstår det inte några svårigheter att avgöra om den är tillämplig. Vidare kommer det redan av stämningsansökan framgå om åtalet rör något av de angivna brotten. Domstolen får därmed tillräckligt med tid för att inhämta nödvändig utredning, och den tilltalade får i ett tidigt skede veta vad han eller hon riskerar i processen. Den tilltalade får då också tillfälle att ta fram den utredning som han eller hon kan vilja åberopa för egen del. Om en utlänning häktas med anledning av misstanke av något av de angivna brotten kan frågan om utvisning till och med tas upp innan åtal har väckts. Att så kan ske är till stor fördel, eftersom huvudförhandling i häktade mål som huvudregel måste hållas inom två veckor från den

dag då åtalet väcktes och tiden för att inhämta utredning därefter således är knapphändig.

Den uppenbara invändningen mot denna lösning är att tillämpningsområdet blir alltför snävt, eftersom regeln inte kommer att omfatta andra brottsrubriceringar än de som uttryckligen anges.

Det kan då hävdas att regeln förfelar sitt syfte, eftersom heders- eller hatbrott i många fall begås i form av andra brottstyper. Under åren 2013 till 2016 utgjorde hets mot folkgrupp och olaga diskriminering tillsammans endast mellan 12 och 14 procent av den totala andelen hatbrott, och 2018 uppgick motsvarande siffra till 17 procent.<sup>8</sup> Om prövningsregeln utformas enligt detta alternativ kommer alltså majoriteten hatbrott att falla utanför dess tillämpningsområde. Någon motsvarande statistik finns inte beträffande de hedersrelaterade brotten, men även i dessa fall står det klart att en stor andel av brotten kommer att förbigås. När det gäller hedersrelaterad brottslighet bör dock beaktas att det särskilda hedersbrottet, enligt vad Hedersbrottsutredningens förslagit, ska innefatta brott enligt 3, 4, 5, 6 och 12 kap. brottsbalken samt enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud. Det rör sig således om brott mot liv och hälsa och frihet och frid, ärekränkingsbrott, sexualbrott och skadegörelsebrott. Även om straffansvaret kommer förutsätta att det är fråga om flera gärningar som riktat sig mot samma person samt att vissa andra rekvisit är uppfyllda, är det likväl fråga om ett – för brottstypen – brett straffstadgande som fångar upp de brott som hedersrelaterat våld och förtryck vanligen kan innefatta. Sammantaget skulle således denna lösning, i vart fall såvitt avser de hedersrelaterade brotten, innebära att prövningsregelns tillämpningsområde på intet sätt blir obetydligt.

### *Alternativ 3 – en kombination av alternativ 1 och 2*

Ett tredje alternativ är att utforma prövningsregeln som en kombination av det första och andra alternativet. Regeln skulle då bli tillämplig dels när åtalet rör något av de brott som räknats upp i alternativ 2, dels när åtalet rör ett annat brott där det funnits ett heders- eller hatbrottsmotiv enligt vad som sägs i alternativ 1. Med

---

<sup>8</sup> Brå, Hatbrott 2018 – Statistik över polisanmälda brott med identifierade hatbrottsmotiv, Rapport 2019:13, s. 30.

en sådan lösning får prövningsregeln ett vidsträckt tillämpningsområde, samtidigt som det i vart fall beträffande de utpekade brotten inte uppstår några tillämpnings- och handläggningssvårigheter av de slag som tidigare beskrivits. Sådana svårigheter kommer dock att kvarstå när det gäller andra brottstyper. Någon beaktansvärd fördel jämfört med alternativ 1 är därför svår att se.

#### *Alternativ 4 – alternativ 2 i kombination med brott av viss svårhet*

Ett fjärde och sista alternativ är att göra prövningsregeln tillämplig dels beträffande de brott som anges i alternativ 2, dels i fråga om brott av viss svårhet med utgångspunkt i brottets straffskala. En sådan prövningsregel har den fördelen att den fångar upp även andra hedersrelaterade brott och hatbrott än de som anges i alternativ 2, om brottet når upp till den angivna svårhetsgraden. Dessutom skulle den omfatta allvarlig brottslighet av annat slag. Regeln skulle därmed bli betydligt vidare än den som föreslås i alternativ 2, samtidigt som hedersrelaterade brott och hatbrott inte skulle särbehandlas i samma utsträckning som enligt övriga alternativ. Som anförts ovan kan det ifrågasättas varför sådan brottslighet ska ges en särställning i förhållande till annan brottslighet som också är allvarlig.

Det är emellertid svårt att avgränsa en sådan prövningsregel på ett ändamålsenligt sätt. Om gränsen sätts för högt – exempelvis vid ett lägsta föreskrivet straff om två års fängelse – uppstår svårmotiverade glapp, där vissa brott kommer att vara allvarligare än de som anges i bestämmelsens brottskatalog, men inte tillräckligt allvarliga för att nå upp till den angivna svårhetsgraden. Om gränsen sätts för lågt skulle den inte fungera som en reell avgränsning. En sådan mer allmän prövningsregel skulle vidare i hög grad avvika från den rollfördelning som alltmer kommit att prägla den moderna brottmålsprocessen. En generellt tillämplig prövningsregel vid utvisning på grund av brott är inte heller vad som efterfrågas i våra direktiv.

#### *Vi förordar alternativ 2*

Enligt vår uppfattning är det andra alternativet, där tillämpningsområdet avgränsas genom en brottskatalog, det mest lämpliga. Tillämpningsområdet blir då visserligen snävare än enligt övriga

alternativ. Men det förhållandet att bestämmelsen avgränsas på ett adekvat sätt och får en sådan precision att domstolen enkelt och på ett tidigt stadium kan fastställa om bestämmelsen är tillämplig, utgör enligt vår mening en sådan betydande fördel att skälen för att välja detta alternativ väger över. Det bör då beaktas att åklagare, enligt vad som anförts i avsnitt 5.8.5, i de flesta fall tycks yrka utvisning när de bedömer att förutsättningarna för det är uppfyllda. I dessa fall kommer alltså utvisningsfrågan (vid heders- och hatrelaterade brott såväl som vid annan brottslighet) i stor utsträckning att ställas under domstolens prövning på det sättet. Nackdelen med att regeln inte fångar upp samtliga brott som har ett heders- eller hatbrottsmotiv ska därför inte överdrivas.

*Regeln bör gälla endast om det finns anledning att döma till en svårare påföljd än böter*

En av nackdelarna med en särskild prövningsregel är, som beskrivits i avsnitt 5.8.5, att bestämmelsen kan komma att omfatta brott som inte är utvisningsgrundande.

För att undvika att bestämmelsen blir tillämplig på brott som aldrig kan vara utvisningsgrundande bör brott som endast föranleder böter undantas från tillämpningsområdet. Det går däremot inte att komma runt att regeln ibland kommer att omfatta brott som i det konkreta fallet inte kan leda till utvisning. Så fort påföljden är strängare än böter kan brottet nämligen potentiellt alltid vara utvisningsgrundande, antingen på grund av återfallsrisk eller på grund av dess straffvärde eller karaktär. Huruvida någon av dessa situationer föreligger måste emellertid bedömas från fall till fall inom ramen för prövningen av själva utvisningsfrågan. Någon snävare avgränsning av prövningsregeln än att undanta bötesbrott är således inte möjlig. Bestämmelsen bör följaktligen utformas så att den är tillämplig endast när det finns anledning att döma till en svårare påföljd än böter.

*Regeln bör gälla även vid försök, förberedelse och stämpling samt vid alla former av medverkan*

Beträffande flera av de brott som enligt vårt förslag ska omfattas av prövningsregeln är försök samt i vissa fall även förberedelse och stämpling straffbelagt. I en sådan förfältskriminalisering ligger en bedömning att brottet är så allvarligt att det även på ett tidigt stadium bör föranleda straff och andra eventuella rättsverkningar. Det finns därför ingen anledning att undanta dessa brottsformer från prövningsregelns tillämpningsområde. Det bör dock noteras att straffet för försöks-, förberedelse- och stämplingsbrott får sättas under straffminimum för det fullbordade brottet och kan således, med visst undantag i fråga om försöksfallen, bestämmas till böter även när det fullbordade brottet endast har fängelse i straffskalan (se 23 kap. 1 § andra stycket och 2 § tredje stycket brottsbalken). Den ovan föreslagna begränsningen av prövningsregeln till brott som ger anledning att döma till en svårare påföljd än böter kan således få särskild aktualitet i dessa fall.

Prövningsregeln bör vidare omfatta alla former av medverkan till de angivna brotten, dvs. både när åtalet rör ansvar som gärningsman, anstiftare eller medhjälpare. Även här bör noteras att straffet kan sättas under straffminimum för brottet i de fall den berörde personen har medverkat endast i mindre mån (se 23 kap. 5 § brottsbalken).

*Regeln bör inte gälla i högre rätt*

En fråga som också bör övervägas är om prövningsregeln ska vara tillämplig i högre rätt. För att kunna besvara den frågan finns det anledning att uppehålla sig något vid reglerna om gränserna för hovrättens prövning.

Hovrättsprocessen är inte någon ny tingsrättsprocess. Föremålet för hovrättens prövning är det av tingsrätten meddelade avgörandet i överklagad del och dess huvudsyfte är att kontrollera om underrettens avgörande är riktigt. I ett överklagande till hovrätten ska den som klagat ange den ändring av tingsrättens dom som han eller hon vill få till stånd. Klagandens yrkande sätter ramarna för hovrättens prövning. I brottmål är emellertid hela ansvarsfrågan – med vissa begränsningar – underkastad hovrättens officialprövning när det gäller den gärning som överklagandet avser. Till ansvarsfrågan hör,

förutom skuldfrågan och påföljdsfrågan, även frågor om särskild rättsverkan av brott, däribland utvisning. Om överklagandet avser en skuld- eller påföljdsfråga kan således även en fråga om utvisning prövas av hovrätten. (Jfr Fitger m.fl., Rättegångsbalken m.m. [1 okt. 2020, JUNO], kommentaren till 51 kap., inledningen.)

En betydande begränsning av det nu sagda utgör bestämmelsen i 51 kap. 23 a § som innebär att hovrätten som huvudregel inte ska pröva skuldfrågan (i bemärkelsen om den tilltalade ska dömas för gärningen) om tingsrättens dom överklagas endast beträffande en annan fråga. Undantag gäller om det föreligger resnings- eller domvilloskäl eller målets utgång vid tingsrätten uppenbarligen beror på förbiseende eller misstag.

En annan, viktigare begränsning i detta sammanhang är det så kallade förbudet mot *reformatio in pejus* i 51 kap. 25 § fjärde stycket rättegångsbalken. Av denna bestämmelse följer att i det fall tingsrätten inte har beslutat om utvisning och endast den tilltalade överklagar tingsrättens dom, eller om åklagaren överklagar till den tilltalades förmån, får hovrätten inte besluta om utvisning. Det samma gäller i fråga om att förlänga tiden för förbudet att återvända till Sverige.<sup>9</sup> Anser åklagaren att utvisning bör ske eller att tiden för återreseförbudet bör förlängas, får åklagaren själv klaga i den delen. Har åklagaren klagat till den tilltalades nackdel, till exempel med ett yrkande om straffskärpning, får hovrätten dock – i enlighet med vad som anförts ovan om hovrättens officialprövning – besluta om utvisning även om åklagaren inte klagat i den delen. Numera anses det i allmänhet emellertid krävas ett uttryckligt yrkande från åklagaren (se Fitger mfl., Rättegångsbalken m.m., kommentarerna till 30 kap. 3 § och 51 kap., inledningen samt Åklagarmyndighetens RättsPM 2019:5, s. 18)

På motsvarande sätt som att en obligatorisk prövningsregel vid tingsrätten företrädesvis får betydelse när åklagaren inte framställt ett yrkande om utvisning, skulle den i hovrätten främst ha betydelse när ingen av parterna har överklagat tingsrättens dom i utvisningsdelen. Med andra ord skulle den i princip endast aktualiseras när båda parterna accepterat tingsrättens ställningstagande i den delen. Redan detta ger anledning att ställa sig tveksam till att bestämmelsen ska vara tillämplig i högre rätt. Det är parterna som avgör om målet överhuvudtaget ska prövas av hovrätten och det bör – i enlighet med

<sup>9</sup> Motsvarande regel i fråga om påföljd finns i paragrafens första stycke.

vad som anförts i avsnitt 5.8.5 om de principer som ligger till grund för dagens brottmålsprocess – primärt även ligga på parterna att sätta gränserna för hovrättens prövning. En annan ordning skulle därtill förskjuta hovrättsprocessens kontrollerande funktion mot en fullständig överprövning av tingsrättens dom.

När endast den tilltalade klagar är hovrätten dessutom begränsad i sin prövning av förbudet mot *reformatio in pejus*. Om prövningsregeln görs tillämplig i högre rätt kan hovrätten hamna i en situation där den är skyldig att pröva utvisningsfrågan, samtidigt som den är förhindrad att ändra tingsrättens dom i det avseendet eller det bara finns möjlighet att ändra utvisningsbeslutet till den tilltalades fördel. En sådan ordning är naturligtvis inte godtagbar. Ett alternativ till att undanta överklagade mål från bestämmelsens tillämpningsområde kan visserligen vara att inskränka regelns tillämpning i högre rätt på så sätt att den inte ska gälla när hovrätten inte får ändra tingsrättens utvisningsbeslut till klagandens nackdel. Men med hänsyn till de övriga invändningar vi framfört, förordar vi att bestämmelsen inte ska vara tillämplig i högre rätt. Till stöd för detta ställningstagande kan avslutningsvis tilläggas att syftet med prövningsregeln, dvs. att markera med vilket allvar samhället ser på hat- och hedersrelaterade brott samt att fler sådana brott ska leda till utvisning, tillgodoses även om regeln är tillämplig endast i första instans.

### *Sammanfattande slutsats*

Sammanfattningsvis bör en obligatorisk prövningsregel för hedersrelaterade brott och hatbrott begränsas till vissa särskilt angivna brottstyper samt till fall där påföljden kan förväntas bli svårare än böter. Regeln bör utformas på ett sådant sätt att den omfattar även försöks-, förberedelse- och stämplingsbrott samt alla former av medverkansansvar. Prövningsregeln bör inte gälla i högre rätt. Regeln bör, liksom övriga bestämmelser om utvisning på grund av brott, placeras i kapitel 8 a utlänningslagen.

## 6 Utvisningsmen

### 6.1 Inledning

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

Bestämmelsen om utvisningsmen ligger 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 till exempel handla om men till följd av avskedande eller uppsägning. Åklagaren har i fallen med avskedande eller uppsägning en möjlighet att begära undanröjande av den tidigare påföljden och yrka att ny påföljd döms ut för brottet, om det visar sig att den tilltalade till följd av brottet inte drabbades av avskedande eller uppsägning (se 38 kap. 2 a § brottsbalken). Någon motsvarande möjlighet finns inte i fallen med utvisningsmen.

I våra direktiv konstateras att det inte tidigare har utretts hur vanligt det är att personer som fått strafflindring med anledning av utvisning på grund av brott sedan inte kan utvisas. Som framgår ovan saknas det i dag möjlighet att – såsom i fallen med avskedande eller uppsägning – ompröva påföljden i de fall domstolen beaktat utvisningen vid påföljdsbestämningen men utvisningsbeslutet av något skäl inte kan verkställas. Resultatet kan i dessa fall framstå som stöt-



ande, eftersom påföljden då blivit lindrigare än vad den annars skulle ha blivit. Det finns, enligt vad som anges i direktiven, därför skäl att överväga en ändring av den ordningen. Vårt uppdrag i denna del är att kartlägga förekomsten av att personer får strafflindring med anledning av ett beslut om utvisning på grund av brott och beslutet sedan inte kan verkställas, och utifrån kartläggningen ta ställning till om det bör införas en möjlighet för åklagaren att i sådana fall återkomma med yrkande om en ny påföljd.

I avsnitt 6.2 behandlar vi bestämmelsen om utvisningsmen närmare. I avsnitt 6.3 berör vi regeln i 38 kap. 2 a § brottsbalken något ytterligare. De tidigare överväganden som har gjorts i fråga om de oönskade konsekvenserna av bestämmelserna om utvisningsmen redovisas i avsnitt 6.4. Resultatet av vår kartläggning framgår av avsnitt 6.5. Slutligen presenterar vi i avsnitt 6.6 våra överväganden och förslag.

## 6.2 Bestämmelsen om utvisningsmen

I 29 kap. 5 § första stycket brottsbalken listas ett antal omständigheter hänförliga till gärningspersonen eller dennes handlande efter brottet, s.k. billighetsskäl, som domstolen utöver brottets straffvärde i skälig omfattning ska beakta när den mäter ut straff för brottet. Om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon utvisas på grund av brottet utgör det, enligt punkten 6 i paragrafen, en sådan omständighet.

Bestämmelserna i 29 kap. 5 § brottsbalken verkar endast i mildrande riktning, och en tillämpning av dessa medför således att gärningspersonen får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar. Grundtanken bakom regleringen är att det vid sidan av straffvärdet finns omständigheter som inte hänför sig till brottet men som det, i det enskilda fallet, skulle vara orättfärdigt att inte beakta vid påföljdsbestämningen. I fall av utvisning handlar det om att den samlade reaktionen på brottet inte ska bli oproportionerligt sträng genom s.k. sanktionskumulation, dvs. då gärningspersonen förutom den straffrättsliga påföljden även blir föremål för andra sanktioner till följd av den brottsliga gärningen. I förarbetena till 29 kap. 5 § brottsbalken framhålls dock att regleringen ska tillämpas med försiktighet så att den inte medför risker för en oenhetlig praxis eller

sociala orättvisor. (Se prop. 1987/88:120 s. 47 f. och 89 ff. och prop. 2014/15:37 s. 8 f.) Det innebär att de omständigheter som beaktas måste vara av viss kvalitet och att regleringen normalt inte bör tillämpas om den inte talar för en påtaglig justering av påföljdsbestämningen (se NJA 2010 s. 592). Med andra ord ska inte varje olägenhet som den ifrågakvarande omständigheten innebär för den tilltalade beaktas. Endast om menet är av mer betungande slag bör en strafflindring komma i fråga.

Att den tilltalade utvisas ur riket får enligt vad som uttalats i förarbetena regelmässigt anses innebära men för den tilltalade. Av Högsta domstolens praxis följer emellertid att en utvisning normalt inte kan anses medföra men av sådant slag som ska beaktas vid straffmätningen för den som saknar anknytning till Sverige (se bl.a. NJA 1991 s. 255, NJA 1995 s. 448, NJA 2001 s. 500 och NJA 2010 s. 592). Vid denna prövning har domstolen att bedöma om *övervägande skäl* talar för att utlänningens anknytning till Sverige är sådan att utvisningen utgör ett sådant men som innebär att påföljden bör lindras (se NJA 2016 s. 712 och NJA 2019 s. 47 II).

Inte enbart det men som följer av att utlänningen tvingas lämna Sverige, utan också det som uppstår genom att han eller hon blir utestängd från andra Schengenstater ska beaktas inom ramen för punkten 6.<sup>1</sup> Ett beslut om utvisning på grund av brott och det återreseförbud som åtföljer ett sådant beslut medför nämligen att utlänningen förs upp på en spärrlista i Schengens informations-system, SIS (se avsnitt 3.3.11). Detta leder i sin tur till att personen som utgångspunkt inte får tillträde till eller rätt att uppehålla sig i Schengenstaterna. Även i dessa fall förutsätts dock att utlänningen har anknytning till någon av dessa stater för att strafflindring ska komma i fråga (se NJA 2001 s. 500, NJA 2010 s. 592, NJA 2018 s. 150 och NJA 2019 s. 544).

Det finns inte några fasta regler för hur mycket straffet ska reduceras när brottet föranleder utvisning, annat än att så ska ske ”i skäligen omfattning”. Vad det innebär i praktiken får bedömas från fall till fall. Av Högsta domstolens avgöranden på området skulle man kunna dra slutsatsen att straffreduktionen normalt bör ligga inom intervallet tio till tjugo procent av straffvärdet (se NJA 1989 s. 102,

---

<sup>1</sup> Före en lagändring 2015 (prop. 2014/15:37) kunde sådana men behandlas inom ramen för den dåvarande mer allmänt hållna punkten 8, som gav domstolen möjlighet att väga in andra billighetshänsyn än sådana som angavs under tidigare punkter i paragrafen.

NJA 1990 s. 526, NJA 1991 s. 766, NJA 1996 s. 365, NJA 1997 s. 535, NJA 2007 s. 425, NJA 2019 s. 47 I och NJA 2019 s. 316 samt Borgeke och Heidenborg, Att bestämma påföljd för brott, JUNO version 3, s. 236 f. och Holmqvist, Billighetshänsyn, SvJT 1999 s. 197). Av flera rättsfall framgår dock att straffreduktionen ibland kan bli större än så (se NJA 1991 s. 778, NJA 1997 s. 158, NJA 1998 s. 501, NJA 2005 s. 283, NJA 2009 s. 300 och NJA 2019 s. 544). Förhållanden som kan spela in är menets omfattning i det konkreta fallet samt om det är fråga om ett långt eller kort fängelsestraff som ska reduceras, där det senare ofta leder till en procentuellt sett större nedsättning.

Av 30 kap. 4 § första stycket framgår att sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 § också ska beaktas vid påföljdsvalet som skäl för en lindrigare påföljd än fängelse. Det går inte att ge något generellt svar på frågan i vad mån omständigheterna främst är av betydelse för straffmätningen eller för påföljdsvalet. Högsta domstolen har dock i rättsfallet NJA 2008 s. 359 uttalat att det torde vara naturligt att olika former av sanktionskumulation primärt beaktas vid straffmätningen. Detta torde också vara det absolut vanligaste i fall av utvisning på grund av brott.

### 6.3 Regeln i 38 kap. 2 a § brottsbalken

Som nämnts ovan finns det i 38 kap. 2 a § brottsbalken en bestämmelse som syftar till att undvika det missförhållande som kan uppstå när frågan om den dömda kommer att avskedas eller sägas upp från sin arbetsanställning har haft betydelse för påföljdsbestämningen. Bestämmelsen korresponderar med 29 kap. 5 § första stycket 7 som ger domstolen möjlighet att vid straffmätningen beakta om den tilltalade till följd av brottet drabbats av, eller om det finns grundad anledning att anta att han eller hon kommer att drabbas av, avskedande eller uppsägning från anställning eller av annat hinder eller synnerlig svårighet i sin yrkes- eller näringsutövning. Denna omständighet kan, liksom i utvisningsfallen, även påverka påföljdsvalet (se 30 kap. 4 § brottsbalken).

Bestämmelsen i 38 kap. 2 a § brottsbalken är enligt första stycket tillämplig när det vid straffmätning eller val av påföljd särskilt beaktats huruvida den tilltalade till följd av brottet kan komma att

drabbas av avskedande eller uppsägning från arbetsanställning och det antagande som i detta avseende legat till grund för domen sedan visat sig felaktigt. I sådana fall får den rätt som först dömt i målet efter ansökan av åklagaren eller den dömde undanröja den ådömda påföljden och döma till ny påföljd för brottet. Detta gäller dock endast om den tidigare ådömda påföljden inte till fullo har verkställts. Av första stycket framgår också att om en sådan ansökan görs, får rätten förordna att den tidigare ådömda påföljden tills vidare inte får verkställas.

Är den tidigare påföljden villkorlig dom eller skyddstillsyn och bestäms den nya påföljden till fängelse ska, enligt vad som anges i andra stycket, vid straffets bestämmande skälig hänsyn tas till vad den dömde undergått till följd av den villkorliga domen eller domen på skyddstillsyn. Härvid får dömas till fängelse på kortare tid än vad som är föreskrivet för brottet.

Även om det står klart att en förutsättning av det slag som bestämmelsen avser har brustit, är det inte obligatoriskt vare sig för åklagaren att göra ansökan om omprövning eller för domstolen att besluta om en ändrad påföljd. Undanröjande av den tidigare påföljden och bestämmande av ny påföljd är avsett att ske bara om domstolens antagande i fråga om den arbetsrättsliga följderna vid det första tillfället kan förutsättas ha haft stor betydelse för påföljdsbestämningen eller straffmätningen. Bestämmelsen avses således bli tillämplad endast i sådana undantagsfall då det skulle framstå som närmast stötande för den allmänna rättskänslan, om den gamla påföljden fick bestå. (Se prop. 1987/88:120 s. 111 f.)

I samband med att bestämmelsen infördes diskuterades om en liknande ordning borde införas beträffande sådana fall där ett beslut om utvisning beaktats vid påföljdsbestämningen men utvisningen sedan inte kunnat verkställas (se a. prop. s. 62 f.). Till skillnad från fallet med uppsägningar eller avskedanden ansågs det dock inte finnas tillräckliga skäl för att överväga en lagstiftning med sikte på utvisningsfallen (se vidare följande avsnitt).

## 6.4 Tidigare överväganden

Regeln om att domstolen vid påföljdsbestämningen ska beakta det men som utlänningen lider genom att han eller hon utvisas infördes genom 1954 års utlänningslag. Sedan dess har problematiken med att påföljden lindras på grund av utvisningsmenet, men utvisningen sedan av något skäl inte kan verkställas, avhandlats vid åtskilliga tillfällen.

I förarbetena till 1980 års utlänningslag diskuterades om bestämmelsen på grund av den nyssnämnda problematiken helt borde utgå ur lagstiftningen. Med hänsyn till det förslag som där lades fram om att domstolen ska beakta om utlänningen har flyktingstatus vid prövningen av utvisningsfrågan, samt till att problemets praktiska betydelse föreföll begränsad, ansågs emellertid att det inte fanns anledning att avskaffa bestämmelsen (se prop. 1979/80:96 s. 64 ff.).

Problemet togs upp på nytt i samband med att bestämmelsen om utvisningsmen överfördes till brottsbalken. Då diskuterades två möjliga lösningar, för det första att domstolen i vissa situationer skulle ge alternativa domslut beträffande påföljden, för det andra att införa en möjlighet för domstolen att i ett senare skede ompröva påföljden efter åklagarens begäran. Emellertid ansågs båda dessa vägar vara förenade med olägenheter av såväl principiell som praktisk natur. Vidare framhölls återigen att problemets praktiska betydelse föreföll begränsad. Även denna gång landade man därför i att det inte fanns tillräckliga skäl för en ändring. (Se prop. 1987/88:120 s. 61 f.)

Också vid tillkomsten av 1989 års utlänningslag berördes situationen med upphävida utvisningsbeslut i fall där påföljden lindrats på grund av utvisningsmen. För att minska antalet fall som resulterar i att utvisningsbeslutet senare upphävs infördes regeln om att domstolen ska beakta eventuella verkställighetshinder redan vid prövningen av utvisningsfrågan. För att ge domstolarna ett bättre underlag för bedömningen tillkom samtidigt möjligheten att inhämta ett yttrande från Invandrarverket (nuvarande Migrationsverket) gällande förekomsten av hinder mot verkställighet (se avsnitt 3.4.16 och 5.5). Någon förändring av bestämmelsen om utvisningsmen, eller någon möjlighet till senare påföljdsjustering, övervägdes däremot inte. (Se prop. 1988/89:86 s. 72 f.)

Slutligen behandlades problematiken utförligt i samband med 1994 års översyn av reglerna om utvisning på grund av brott. Även

då diskuterades lösningar av det slag som lagts fram i prop. 1987/88:120, dvs. att antingen införa ett system med alternativa domslut i fråga om påföljden eller att skapa en möjlighet till omprövning av påföljden. Regeringen avfärdade dock båda alternativen. Detta motiverades främst med att frågan om verkställighet av det utdömda alternativstraffet eller den nya påföljden normalt inte kommer att aktualiseras förrän flera år efter det att verkställighetshindret konstaterats. Enligt vad regeringen uttalade säger det sig självt att det i många av dessa fall skulle vara oskäligt att låta personen avtjäna ett fängelsestraff. Som en principiell invändning mot alternativet med en ny påföljd framhölls också vikten av att laga-kraftvunna domar inte blir föremål för ändringar och att det antal situationer där en omprövning kan bli aktuell därför bör vara så få som möjligt. (Se prop. 1993/94:159 s. 26 ff.)

I detta sammanhang övervägdes också återigen alternativet att helt ta bort bestämmelsen om utvisningsmen. Denna lösning förordades av Utvisningsutredningen, men regeringen ansåg att ett utvisningsbeslut i många fall måste innebära sådana olägenheter att det är motiverat att beakta utvisningen som ett men enligt gällande straffmätningssystem. Därtill framhölls att det är tveksamt om den sanktionskumulation som uppstår i dessa fall inte måste beaktas i straffmättnings- och påföljdsvalhänseende även om den speciella bestämmelse som rör utvisningsmenet tas bort. Vidare hänvisade regeringen till att förslaget om att avskaffa bestämmelsen om utvisningsmen berörde frågor som Straffsystemkommittén (Ju 1992:07) vid den tiden hade att ta ställning till i ett större sammanhang. Visst avseende fästes också vid att det årliga antalet upphävida utvisningsbeslut endast uppgick till ett fåtal. Regeringen ansåg därför att det inte fanns anledning att gå vidare med frågan förrän Straffsystemkommittén hade lämnat sina förslag. (Se a. prop. s. 29.)

Straffsystemkommittén kom sedan att instämma i regeringens invändningar mot förslaget, och bestämmelsen om utvisningsmen fick följaktligen stå kvar (se SOU 1995:91 del II s. 122 f.).

## 6.5 Vår kartläggning

### 6.5.1 Kartläggningens genomförande

Vi har, i enlighet med direktiven, kartlagt förekomsten av fall där ett beslut om utvisning på grund av brott inte verkställts, men där påföljden lindrats till följd av utvisningsbeslutet. Kartläggningen avser åren 2015–2020 och omfattar närmare bestämt verkställighetsärenden som under den granskade perioden har avslutats hos polisen på ett sådant sätt att det står klart att personen i fråga inte kommer att utvisas till följd av det aktuella utvisningsbeslutet (härefter benämnda som ärenden där utlänningen undkommit utvisning). Sedan de relevanta ärendena identifierats har vi gått igenom brottmålsdomarna för att ta reda på antalet fall där påföljden lindrats till följd av utvisningen. Vi har också granskat om personerna i de sistnämnda fallen varit föremål för förvar eller uppsikt.

De relevanta ärendena identifierades på det sättet att en lista över verkställighetsärenden gällande utvisade på grund av brott som avslutats på annat sätt än genom verkställighet togs fram ur Polismyndighetens ärendehanteringssystem PÄR. Från den listan filterades bland annat sådana ärenden bort som var diarieförda dubbelt, som rätteligen skulle ha avslutats tidigare år eller såsom verkställda, där personen i fråga avlidit under straffverkställigheten, där utvisningsbeslutet upphävts av överrätt, där straffverkställigheten flyttats över till ett annat land, där ärendet avslutats hos en polisregion genom överflyttning till en annan region (och ett nytt ärende alltså öppnats), och gamla ärenden som inte har gått att härleda till ett målnummer eller domstol. Vi har också uteslutit ärenden som avslutats hos Polismyndigheten genom att Migrationsverket har beviljat en ansökan om uppehållstillstånd men utvisningsbeslutet varken upphävts eller preskriberats under den granskade perioden. Ärendena har granskats manuellt och deras antal stämmer, främst till följd av ett ganska stort antal felregistreringar, inte överens med det antal som enbart slagningar i PÄR resulterar i.

Uppgifterna är förenade med vissa osäkerhetsfaktorer. Förutom rena felregistreringar som eventuellt inte har upptäckts och äldre ärenden som inte gått att härleda till en dom kan nämnas att sådana ärenden som avslutats hos Polismyndigheten tidigare år på grund av att en ansökan om uppehållstillstånd beviljats, men där utvisningsbeslutet preskriberats först under den granskade perioden, inte

framgår av kartläggningen. Det torde emellertid endast röra sig om ett fåtal fall.

### 6.5.2 Kartläggningens resultat

Under den granskade sexårsperioden verkställdes sammanlagt 3 486 beslut om utvisning på grund av brott. Genom kartläggningen framkom 98 ärenden där utlänningen undkom utvisning. Av dessa avsåg 94 ärenden fall där utvisningsbeslutet preskriberades (dvs. att återreseförbudet löpte ut), ett ärende där utvisningsbeslutet upphävdes av migrationsdomstol och tre ärenden där uppehållstillstånd beviljades för längre tid än återreseförbudets kvarvarande löptid.

Av de 98 ärenden där utlänningen undkom utvisning hade påföljden lindrats med anledning av utvisningen i 21 fall. I de fall det framgick av domen, uppgick straffnedsättningen till mellan cirka 13 och 27 procent av straffvärdet. I tid hade straffen satts ned med mellan cirka två månader och ett och ett halvt år. I tre avgöranden hade utvisningen påverkat påföljdsvalet, varav i två fall även andra omständigheter, såsom den tilltalades ålder, vägts in i bedömningen. I merparten av ärendena gick dock inte straffreduktionens omfattning att utläsa av domen.

Som nämnts ovan har vi också undersökt om utlänningen, i de 21 fall där strafflindring förekommit, har suttit i förvar eller suttit i förvar och stått under uppsikt efter det att straffet avtjänats. Vi fann då att utlänningen varit förvarstagen i 16 av fallen. I sju av dessa hade utlänningen även stått under uppsikt. I de aktuella fallen varierade förvarstiden mellan sju och 840 dagar och tiden för uppsikt mellan 87 och 214 dagar.

Eftersom det i de flesta av de granskade fallen inte framgick av domen i vilken utsträckning påföljden lindrats går det inte att få någon fullständig bild av hur straffreduktionernas storlek förhöll sig till tiderna för tvångsåtgärder. Storleken på straffreduktionen framgick endast i fem avgöranden, varav fyra avsåg ärenden där utlänningen varit föremål för tvångsåtgärder. I ett av dessa fall är förvarstiden dock osäker på grund av att det är fråga om ett gammalt ärende. Endast i tre fall var det alltså möjligt att jämföra straffreduktionens storlek med tiden för tvångsåtgärder. Tiden för tvångsåtgärder över-



steg i samtliga dessa fall den tid med vilken straffet reducerats. I ett av fallen hade straffet satts ned med sex månader och utlänningen suttit i förvar i tre månader och stått under uppsikt i sex månader. I ett av fallen hade straffet reducerats med sex månader och utlänningen suttit i förvar i drygt 13 månader. I det sista fallet hade straffet satts ned med sex månader och utlänningen suttit i förvar i nästan två år och fyra månader. Det bör i detta sammanhang beaktas att den som dömts till ett fängelsestraff normalt blir villkorligt frigiven när två tredjedelar av strafftiden har avtjänats.

## **6.6 Våra överväganden och förslag**

### **6.6.1 Inledning**

Som beskrivits i det föregående kan bestämmelserna om utvisningsmen leda till stötande resultat om domstolen har lindrat påföljden på grund av det men som utvisningen innebär, men utvisningen sedan inte har kunnat verkställas. Reaktionen på brottet blir i dessa fall nämligen lindrigare än vad den skulle ha blivit om utvisningsfrågan aldrig aktualiserats. Som redogjorts för inledningsvis har vårt uppdrag i denna del varit att kartlägga förekomsten av denna problematik, och utifrån kartläggningen ta ställning till om det i dessa fall bör införas en möjlighet för åklagaren att återkomma med yrkande om en ny påföljd. I avsnitt 6.6.2 redogör vi för vårt ställningstagande i denna fråga. Som framgår där anser vi att det inte bör införas en sådan möjlighet till ny påföljdsbestämning. Enligt vår mening kan det dock ifrågasättas om inte bestämmelsen i 29 kap. 5 § första stycket 6 brottsbalken om att domstolen ska beakta utvisningsmenet vid straffmätningen bör utgå, och utvisningsmenet i stället beaktas endast när tiden för återreseförbudet bestäms. Våra närmare överväganden i denna fråga, liksom ett förslag till en sådan lösning, presenteras i avsnitt 6.6.3.

## 6.6.2 Det bör inte införas en möjlighet till ny påföljdsbestämning

**Bedömning:** Vår kartläggning visar att behovet av en möjlighet för åklagaren att återkomma med yrkande om ny påföljd när utvisningen har beaktats i domen, men utvisningsbeslutet inte har kunnat verkställas, är begränsat. Vårt förslag om att återreseförbuden vid utvisning på grund av brott ska löpa från dagen för utresa begränsar behovet ytterligare. Dessutom finns flera praktiska och principiella invändningar mot en möjlighet till ny påföljdsbestämning. En sådan ordning bör därför inte införas.

### Skälen för vår bedömning

*Behovet av en möjlighet till ny påföljdsbestämning är begränsat*

Genom vår kartläggning har vi identifierat 98 ärenden under åren 2015–2020 där utlänningen har undkommit verkställighet av ett beslut om utvisning på grund av brott. Av dessa ärenden hade påföljden enligt vad som framgick av brottmålsdomen lindrats med anledning av utvisningen i 21 fall. Med beaktande av att det rör sig om en sexårsperiod får redan denna siffra betraktas som låg.

Till detta kommer att utlänningen i 16 av de fall där utvisningen föranlett strafflindring tagits i förvar efter avtjänat straff, varav i sju fall utlänningen dessutom stått under uppsikt. Endast i fem fall där påföljden lindrats till följd av utvisningen hade alltså personen i fråga inte varit föremål för ytterligare tvångsåtgärder. Som redogjorts för ovan går det utifrån kartläggningen inte att dra några säkra slutsatser i fråga om hur straffreduktionen vanligen förhåller sig till förvars- och uppsiktstiden. De tre fall där en jämförelse varit möjlig indikerar dock att tiden för tvångsåtgärder inte sällan överskrider straffreduktionen. Som angetts ovan var så nämligen fallet i samtliga de tre nämnda ärendena. När påföljden lindrats till följd av ett beslut om utvisning och utvisningen sedan inte verkställs, blir resultatet knappast stötande om utlänningen efter avtjänat straff hållits i förvar under en tid som motsvarar eller är längre än straffreduktionen. I detta sammanhang kan för övrigt uppmärksammas att ett beslut om förvar beträffande den som har utvisats på grund av brott ofta

innebär att personen i fråga stannar kvar på den anstalt där han eller hon befinner sig.

Mot bakgrund av det ovan anförda framstår behovet av en möjlighet till ny påföljdsbestämning som begränsat.

Det bör slutligen beaktas att 94 av de 98 ärenden där utlänningen undkommit utvisning avsåg fall där utvisningsbeslutet preskriberats. Som framgår av avsnitt 5.7.2 föreslår vi att återreseförbuden vid utvisning på grund av brott ska börja löpa först vid dagen för utresa. Detta innebär att beslut om utvisning på grund av brott aldrig kommer att preskriberas innan de har verkställts. En sådan ändring kan visserligen förväntas medföra en viss ökning av antalet upphävda utvisningsbeslut. Reglerna om upphävande av beslut om utvisning på grund av brott medför i dag nämligen att tidsbegränsade utvisningsbeslut normalt inte upphävs utan får löpa ut (se prop. 2012/13:151 s. 89). När besluten inte längre kan löpa ut innan verkställighet, är det således rimligt att anta att vissa av dem i stället kommer att upphävas. Detta kan dock inte förväntas ske i alls den utsträckning som utvisningsbeslut i dag preskriberas. Den föreslagna ändringen beträffande återreseförbudens starttid kommer alltså att leda till att fallen där straffet lindrats på grund av utvisningsbeslutet men detta sedan inte verkställs, minskar avsevärt. Behovet av en möjlighet till omprövning av påföljden kommer därmed att begränsas ytterligare.

*Det finns praktiska och principiella invändningar mot en möjlighet till ny påföljdsbestämning*

Som framhållits när det i tidigare förarbeten diskuterats om det bör införas en möjlighet att i efterhand justera påföljden i fall där ett beslut om utvisning har föranlett en lindrigare påföljd men beslutet sedan inte har kunnat verkställas, finns ett antal praktiska och principiella invändningar mot en sådan ordning. Flertalet av dessa har aktualitet även i dag.

En inte avgörande men ändå nämnvärd invändning är att en möjlighet till ny påföljdsbestämning skulle kräva antingen att domstolarna blev tvungna att exakt ange utvisningsmenets inverkan på det utmätta straffet, eller att denna uppskattades i efterhand när den nya påföljden dömdes ut. Det kan emellertid många gånger vara svårt att precisera utvisningsmenets storlek, inte minst i de fall när även andra menliga följder eller omständigheter påverkar straffmätningen

och påföljdsvalet. Denna svårighet föreligger redan för den domstol som dömer i brottmålet, och skulle i än högre grad göra sig gällande för den åklagare eller domstol som hade att ta ställning till frågan i ett senare ärende om ny påföljdsbestämning. Här kan uppmärksammas att bland de 21 fall i vår kartläggning där utvisningen föranlett strafflindring, det endast i fem fall kunde utläsas av domen med vilken tid straffet sattes ned.

En annan, och mer beaktansvärd, invändning är att det är svårt att fastställa en lämplig tidpunkt för när ett yrkande om ny påföljd ska få framställas. Det är inte möjligt att, på samma sätt som i bestämmelsen i 38 kap. 2 a § brottsbalken, sätta gränsen vid att den först ådömda påföljden inte får ha till fullo verkställts. I utvisningsfallen är det nämligen i princip uteslutande så att det är först en viss tid efter straffets avtjänande som det står klart att utvisningen inte kan verkställas. Innan så är fallet, är det knappast lämpligt att ompröva påföljden. Samtidigt måste det av rättsäkerhetsskäl finnas en punkt när den tidigare påföljden definitivt står fast. Detta för oss i sin tur till den kanske viktigaste invändningen mot att införa en möjlighet till ny påföljdsbestämning.

Att ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas står som regel klart först en avsevärd tid – ibland åtskilliga år – efter det att straffet har avtjänats. Som framgår av vår kartläggning inträffar detta i dag normalt inte förrän utvisningsbeslutet preskriberas. Om den av oss föreslagna ändringen i fråga om återreseförbudens startpunkt genomförs skulle en regel om påföljdsjustering visserligen bli tillämplig främst i sådana fall där utvisningsbeslutet upphävs av migrationsdomstol. Men även i dessa fall skulle frågan om påföljdsjustering aktualiseras först en avsevärd tid efter det att personen i fråga avtjänat det först utdömda straffet, eftersom ett beslut om upphävande som regel föregås av att utlänningen har beviljats ett eller flera tidsbegränsade uppehållstillstånd. Som framhölls i prop. 1993/94:159 (s. 28) säger det sig självt att det många gånger skulle framstå som oskäligt att döma ut en ny påföljd – i synnerhet ett fängelsestraff – i dessa situationer. Detta gäller inte minst om utlänningen under denna tid har ändrat sitt levnadssätt i positiv riktning, exempelvis genom att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Det bör också beaktas att den som dömts till utvisning på grund av brott varit sämre ställd under avtjänandet av fängelsestraffet än andra intagna (se avsnitt 7.4.4 och 7.6.3). Till detta

kommer att han eller hon under flera år levt i ovisshet om utvisningen skulle komma att verkställas eller inte.

Slutligen bör återigen framhållas att de situationer där det finns möjlighet att undanröja eller ändra en lagakraftvunnen dom rent generellt bör vara så få som möjligt.

### *Sammanfattande slutsats*

Sammanfattningsvis kan konstateras att de fall där ett utvisningsbeslut föranleder strafflindring men utvisningen sedan inte verkställs är få. Beaktas dessutom att utlänningen i dessa ärenden vanligtvis blir föremål för tvångsåtgärder – företrädesvis förvar – efter avtjänat straff är de fall som faktiskt leder till stötande resultat än färre. Redan i dag är behovet av en möjlighet till ny påföljdsbestämning för att undvika sådana resultat således begränsat. Om vårt förslag att återreseförbudet vid utvisning på grund av brott ska börja löpa först från utresedagen genomförs, kommer behovet dessutom minska ytterligare. Samtidigt finns ett antal praktiska och principiella invändningar mot att åklagaren ska kunna återkomma med ett yrkande om ny påföljd. Bland dem bör särskilt framhållas svårigheterna att fastställa vid vilken tidpunkt detta ska få ske samt att det i många fall skulle vara oskäligt att döma ut en ny påföljd en avsevärd tid efter det att det först utdömda straffet avtjänats. Av dessa anledningar anser vi att någon möjlighet till ny påföljdsbestämning inte bör införas.

### **6.6.3 Bestämmelsen om utvisningsmen bör tas bort**

**Förslag:** Bestämmelsen i 29 kap. 5 § första stycket 6 brottsbalken, som innebär att domstolen vid straffmätningen ska beakta om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon utvisas på grund av brottet, tas bort. Utvisningen ska därmed inte heller inverka på påföljdsvalet. Det men som utvisningen innebär för den enskilde beaktas i stället när återreseförbudets längd bestäms.

## Skälen för vårt förslag

### *Det finns anledning att överväga en alternativ lösning*

I föregående avsnitt har vi konstaterat att det endast sällan uppstår stötande resultat till följd av att påföljden lindrats på grund av utvisningen och denna sedan inte kunnat verkställas. Vi har också framhållit att dessa situationer kommer att bli ännu mer sällsynta om vårt förslag att återreseförbuden ska börja löpa först vid utresedagen genomförs. Mot denna bakgrund och med de invändningar som finns mot en reglering som ger möjlighet att i efterhand bestämma en ny påföljd finns det, i enlighet med vad som anförts ovan, inte bärande skäl för att införa en sådan ordning. Samtidigt går det inte att bortse ifrån att regleringen, om den behålls oförändrad, även fortsättningsvis kommer att kunna leda till stötande resultat i de fall utvisningsbeslutet upphävs. Detta framstår som otillfredsställande, eftersom påföljdssystemet bör vara utformat på ett sådant sätt att varje fall ger ett rimligt resultat och att lika fall så långt som möjligt behandlas lika. Det finns därför anledning att överväga om det går att komma tillrätta med problematiken på annat sätt än genom att införa en möjlighet till ny påföljdsbestämning.

### *Utvisningsmenet bör i stället beaktas när återreseförbudets längd bestäms*

En lösning som diskuterats i tidigare förarbeten är att ta bort bestämmelsen om utvisningsmen från 29 kap. 5 § brottsbalken (se bl.a. prop. 1993/94:159 s. 29.) Främst två invändningar har riktats mot denna lösning. För det första har framhållits att ett utvisningsbeslut i många fall måste innebära sådana olägenheter att det är motiverat att beakta utvisningen som ett men enligt gällande straffmätningssystem. För det andra har ifrågasatts om inte den sanktionskumulation som uppstår i dessa fall måste beaktas i straffmätning- och påföljdsvalshänseende även om den speciella bestämmelse som rör utvisningsmenet tas bort. Det bör här tilläggas att det i 29 kap. 5 § första stycket 8 brottsbalken finns en bestämmelse som föreskriver att det vid straffmätningen i skälig omfattning ska beaktas om ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som opropor-

tionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet.

En möjlighet som inte tidigare övervägts är emellertid att beakta det men som utvisningen innebär för den enskilde på annat sätt än genom påföljdsbestämningen, nämligen när återreseförbudets längd bestäms. På detta sätt hanteras saken för övrigt i exempelvis Norge och Finland. Det kan också uppmärksammas att det inte i något av de länder som vi har granskat föreskrivs att utvisningen ska beaktas vid fastställandet av den straffrättsliga påföljden (se kapitel 4).

Som vi redogjort för ovan är det främst utlänningens anknytning till Sverige som enligt den nuvarande regleringen kan medföra att han eller hon anses lida sådant men av utvisningen att detta ska beaktas när påföljden bestäms. Även det förhållandet att utlänningen registreras på en spärlista i SIS kan utgöra ett sådant men om han eller hon har en stark anknytning till ett annat Schengenland. I avsnitt 5.7.1 föreslår vi att utlänningens anknytning till Sverige ska beaktas särskilt när återreseförbudets längd bestäms. Som framgår av det nämnda avsnittet kan även det förhållandet att utlänningen registreras på en spärlista i SIS vägas in. De omständigheter som i dag kan ge skäl för att lindra påföljden på grund av utvisningsmen är alltså desamma som enligt vårt förslag ska kunna ge skäl för att meddela ett kortare återreseförbud än vad brottslighetens allvar motiverar. Enligt vår uppfattning framstår det som mer följdligt att det men som utvisningen innebär får inverkan på utvisningens varaktighet i stället för på straffets längd. Om menet beaktas på detta sätt finns det vidare knappast någon anledning att också beakta det vid påföljdsbestämningen med stöd av bestämmelsen i 29 kap. 5 § första stycket 8. En sådan ändring är inte heller med nödvändighet till nackdel för den enskilde, eftersom utvisningen många gånger kan uppfattas som den mest ingripande sanktionen.

Avslutningsvis kan framhållas att återreseförbudets längd är en faktor som Europadomstolen ofta fäster stort avseende vid när den bedömer om en utvisning utgör ett proportionerligt ingrepp i den utvisades privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen (se avsnitt 3.3.5). Även om Europadomstolen i dessa fall inte tar ställning till straffets proportionalitet – utan endast till utvisningens – kan det konstateras att en ordning som innebär att det men som utvisningen innebär för den enskilde ska beaktas när återreseförbudets längd bestäms ligger i linje med Europadomstolens praxis.

Av dessa skäl föreslår vi att bestämmelsen om utvisningsmen i 29 kap. 5 § första stycket 6 tas bort. Förutom att utvisningsmenet då inte ska inverka på straffmätningen, innebär en sådan ändring att det inte heller ska beaktas vid valet av påföljd (jfr 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken). När det gäller hur utvisningsmenet – eller med andra ord utlänningens anknytning till Sverige och eventuella andra Schengenländer – ska beaktas vid fastställandet av återreseförbudets längd hänvisas till avsnitt 5.7.1.





# 7 Effektivare verkställighet av utvisning på grund av brott

## 7.1 Inledning

När ett beslut om utvisning på grund av brott har fått laga kraft och den dömda har avtjänat straffet ska utvisningsbeslutet verkställas.

I våra direktiv framhålls att det av både humanitära skäl och kostnadsskäl finns anledning att påskynda verkställighetsprocessen, så att beslutet i så hög utsträckning som möjligt och med bibehållen rättssäkerhet kan verkställas i omedelbar anslutning till att personen har avtjänat sitt straff. Enligt direktiven bör det därför undersökas om samarbetet mellan berörda myndigheter kan förbättras i detta avseende eller om det finns skäl att vidta andra åtgärder för att underlätta ett effektivt verkställande.

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

I detta kapitel ges inledningsvis en översikt av hur verkställighetsförfarandet går till och en beskrivning av det regelverk som styr verksamheten. Sedan följer en sammanfattning av intervjuer som vi har hållit med berörda myndigheter och därefter en redogörelse för åtgärder som pågår eller har vidtagits för att effektivisera verkställighetsförfarandet. Slutligen redovisas våra överväganden och förslag till ytterligare sådana åtgärder.

## 7.2 Verkställighetsförfarandet i korthet

Vid verkställighet av utvisning på grund av brott är framför allt tre myndigheter inblandade: Polismyndigheten, som är den verkställande myndigheten, Kriminalvården, som på polisens uppdrag vanligtvis genomför verkställighetsresorna, och Migrationsverket, vars främsta uppgift i detta sammanhang är att ta ställning till anförda hinder mot verkställighet.

Ett beslut om utvisning på grund av brott får som huvudregel verkställas när det har fått laga kraft eller, om utlänningsen har dömts till fängelse, när straffet har avtjänats.

Typiskt sett föregås utvisningen av att utlänningsen är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt. Ett verkställighetsärende inleds därför normalt genom att Kriminalvården meddelar den verkställande polisregionen om den beräknade dagen för villkorlig frigivning. Utgångspunkten är att utvisningen ska verkställas i omedelbar anslutning till villkorlig frigivning, vilket också sker i de flesta fall. Om avresan av en eller annan anledning inte kan genomföras vid denna tidpunkt kan utlänningsen under vissa förutsättningar tas i förvar. Detta innebär ofta att utlänningsen får stanna kvar på häktet eller anstalten, men han eller hon kan också placeras på någon av Migrationsverkets förvarsenheter.

Arbetet med verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott går, liksom vid andra former av avlägsnandebeslut, i korthet ut på att fastställa personens identitet och nationalitet, att anskaffa resehandlingar samt att planera och genomföra resan. Beträffande vissa länder krävs det en formell accept att den som ska utvisas kommer att tas emot av landet för att en resehandling ska kunna utfärdas.

Många verkställighetsärenden är tämligen okomplicerade, medan andra i varierande grad är förenade med hinder eller svårigheter. Det kan bland annat handla om svårigheter att fastställa utlänningsens identitet och nationalitet, ofta knutet till en bristande samarbetsvilja hos mottagarlandet eller utlänningsen själv. Det kan också vara så att det berörda landet vägrar att ta emot den utvisningsdömda. Vissa länder återtar nämligen inte sina medborgare annat än på frivillig grund. Hit hör framför allt Iran, Irak, Libanon och Somalia samt i viss utsträckning även Afghanistan. Samarbetet med det mottagande landet kan underlättas om det finns ett s.k. återtagandeavtal. Återtagandeavtal kan ingås mellan länder bilateralt eller mellan EU och

ett visst land. I avtalen regleras i huvudsak villkor och procedurer för återtagande av egna medborgare, medborgare i tredje land samt statslösa, liksom villkor och procedurer för transitering.

Verkställigheten kan också fördröjas av att det uppstår en fråga om verkställighetshinder eller att utlänningen ansöker om asyl. Sådana ärenden – vilka handläggs av Migrationsverket – kan leda till att utlänningen beviljas uppehållstillstånd och ytterst till att utvisningsbeslutet upphävs. Det är emellertid inte Migrationsverket som beviljar uppehållstillstånd för en utlänning som har utvisats på grund av brott eller upphäver ett sådant utvisningsbeslut. Om Migrationsverket finner att ansökan bör beviljas, ska verket i stället med ett eget yttrande lämna över ärendet för prövning till behörig migrationsdomstol. Utvisningsbeslutet får inte verkställas förrän ansökan har prövats och därvid avslagits (eller i förekommande fall avvisats) av en instans.

Inför varje verkställighet gör polisen en säkerhetsbedömning som syftar till att avgöra vilken utreseform som ska väljas. Ofta används reguljärt flyg, men ett plan kan också chartras. Som framgått inledningsvis överlämnas transportuppdraget som regel till Kriminalvården. Det är då Kriminalvårdens nationella transportenhet (NTE) som planerar och bokar resan och eskorterar den utvisade till mottagarlandet. I vissa fall följer även personal från polisen med. Det förekommer också att den utvisade reser utan eskort.

Ett beslut om utvisning anses normalt verkställt om utlänningen har lämnat landet.

## **7.3 Regelverket**

### **7.3.1 När får beslutet verkställas?**

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

heller inte verkställas förrän det åtalet har prövats slutligt eller lagts ned. (Se 12 kap. 8 och 9 §§ utlänningslagen.)

### 7.3.2 Till vilket land ska utlännen sändas?

Regler om till vilket land utlännen ska sändas när ett beslut om utvisning på grund av brott verkställs finns i 12 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen. I första hand ska utlännen sändas till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket utlännen kom till Sverige. Med hemland avses normalt det land i vilket utlännen är medborgare eller, beträffande den som är statslös, där han eller hon har bott mer permanent. Om verkställighet inte kan genomföras till något av dessa länder får utlännen i stället sändas till ett land som han eller hon har anknytning till. Det kan enligt motiven till exempel röra sig om ett land där utlännen redan har eller uppenbarligen skulle kunna få uppehållstillstånd eller ett land dit utlännen annars har stark anknytning genom tidigare långvarig vistelse, giftermål eller på annat sätt (se prop. 2003/04:50 s. 31). I fråga om en utlännings som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har internationellt skydd i en annan EU-stat får verkställighet endast ske till den staten. Av 12 kap. 4 § tredje stycket framgår att en utlännings som ska avvisas eller utvisas alltid får sändas till ett land som han eller hon visar att mottagande kan ske i.

### 7.3.3 Myndigheternas underrättelseskyldighet

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

En allmän domstol som har meddelat en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott ska skicka en kopia av domen eller beslutet till Migrationsverket och de andra myndigheter som berörs av verkställigheten (se 7 kap. 11 § första stycket utlänningsförordningen). Beroende på om utlännen är häktad eller på fri fot och om han eller hon är intagen eller ska tas in på kriminalvårdsanstalt, rör det sig om häktet, anstalten i fråga, Kriminalvården eller polisen. Samma myndigheter ska också få besked om beslutet har överklagats

eller inte (se 7 kap. 11 § tredje stycket utlänningsförordningen). I de fall då en kopia av en dom eller ett beslut har sänts till ett häkte, en anstalt eller Kriminalvården, ska Kriminalvården underrätta Migrationsverket och Polismyndigheten om den tidpunkt då behandlingen beräknas upphöra. En sådan underrättelse ska – med visst undantag – lämnas senast sex månader före den dag då anstaltsbehandlingen upphör eller, om den tidsfristen inte kan följas, så snart som möjligt (se 7 kap. 13 § första och andra stycket utlänningsförordningen). På så sätt får Polismyndigheten tid på sig att förbereda verkställigheten.

Migrationsverket och migrationsdomstolarna har också en underrättelseskyldighet gentemot Polismyndigheten. Om en utlänning som har utvisats på grund av brott ansöker om asyl eller när frågan om ny prövning enligt 12 kap. 19 b § utlänningslagen (se avsnitt 7.3.6) blir aktuell genom att utlänningen anför verkställighetshinder innan utvisningsbeslutet har verkställts, ska Migrationsverket omedelbart underrätta Polismyndigheten. Vidare ska Migrationsverket alltid underrätta Polismyndigheten om sitt slutliga ställningstagande i ärenden om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut. Detsamma gäller en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen i fråga om slutliga beslut i mål om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut. Nämda instanser ska också meddela Polismyndigheten om beslut som innebär att inhibition av ett beslut om utvisning på grund av brott meddelas eller upphävs. (Se 7 kap. 8 § utlänningsförordningen.)

Slutligen ska Polismyndigheten underrätta Migrationsverket och vissa andra myndigheter när verkställigheten har fullgjorts (se 7 kap. 3 § utlänningsförordningen). Polismyndigheten ska också se till att gällande bevis om visering samt uppehållstillstånd eller arbetstillstånd som utlänningen har makuleras i samband med verkställigheten samt att resedokument och främlingspass i förekommande fall återlämnas till Migrationsverket (se 8 kap. 2 § utlänningsförordningen).

### 7.3.4 Verkställighetsanvisningar

I beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska det enligt 8 kap. 20 § utlänningslagen anges till vilket land utlänningen ska avvisas eller utvisas. Dessutom ska ett sådant beslut innehålla de anvisningar om verkställigheten som omständigheterna i det enskilda fallet kan ge anledning till. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i 8 a kap. i fråga om allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. I ett sådant beslut lämnas alltså inte några närmare anvisningar om till vilken land eller på vilket sätt utvisningen ska verkställas. Enligt vad som följer av 8 kap. 1 § utlänningsförordningen ligger det i stället på Polismyndigheten att se till så att verkställighet sker i enlighet med 12 kap. 4 § utlänningslagen samt att bestämma tidpunkt för avresa, resväg, färdmedel eller annat som har att göra med det praktiska genomförandet.

Polisen kan också begära besked från Migrationsverket enligt 12 kap. 17 § utlänningslagen. Verket kan då, bland annat, främst utifrån säkerhetsläget i en viss region, anvisa lämplig transportväg eller lämpligt transportmedel.

### 7.3.5 Tvångsmedel

#### Tillgängliga tvångsmedel och handläggande myndigheter

Bestämmelser om tvångsmedel gentemot utlänningar som har utvisats av allmän domstol på grund av brott finns både i rättegångsbalken och i utlänningslagen. Vid domstolens handläggning gäller rättegångsbalkens regler. Först när en domstols utvisningsbeslut har fått laga kraft och kan verkställas är utlänningslagens tvångsmedel tillgängliga. I de senare fallen är det som huvudregel Polismyndigheten som är handläggande myndighet och därmed behörig att fatta beslut. Detta gäller dock inte under den tid då beslutet om utvisning inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ny prövning enligt 12 kap. 19 b § (se vidare avsnitt 7.3.6). Om inhibition beslutats övergår ansvaret i stället till den instans som har beslutat om inhibitionen. (Se 10 kap. 12 §, 13 § första stycket 2 och andra stycket och 16 § utlänningslagen.)

Framför allt är det de tvångsmedel som innebär ett frihetsberövande som aktualiseras vid utvisning på grund av brott, närmare bestämt häktning och förvar. Det förekommer också att utlänningen omhändertas. Bland de andra tvångsmedel som kan aktualiseras märks framför allt uppsikt. I det följande behandlas vart och ett av dessa tvångsmedel närmare.

## Häktning

Reglerna om häktning finns i 24 kap. rättegångsbalken. Enligt huvudregeln i 1 § får en person, som är på sannolika skäl misstänkt för ett brott som kan leda till fängelse i ett år eller mer, häktas om det finns risk för att han eller hon undandrar sig lagföring eller straff, försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet. Dessutom krävs att åtgärden är proportionerlig och att påföljden kan antas bli svårare än böter. I paragrafens andra stycke finns en regel om s.k. obligatorisk häktning när det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Enligt 2 § finns dessutom en möjlighet att häkta den misstänkte oberoende av brottets svårhetsgrad i vissa fall när hans eller hennes identitet är okänd samt om det föreligger s.k. kvalificerad flyktfara.

Ett beslut om häktning gäller inte längre än till dess att domstolen meddelar dom i målet. Domstolen måste därför i samband med målets avgörande pröva om personen i fråga ska stanna kvar i häkte till dess att domen får laga kraft. Om den tilltalade inte är häktad när dom meddelas, kan rätten också besluta om häktning vid den tidpunkten.

Någon möjlighet att före dom häkta en misstänkt på grund av att det finns risk för att han eller hon undandrar sig utvisning finns inte. Däremot kan domstolen, enligt 21 § andra stycket, besluta om häktning på denna grund i samband med att målet avgörs. Detta gäller oavsett om personen i fråga varit häktad sedan tidigare eller är på fri fot. Även om häktning inte har aktualiserats i första instans, kan frågan också tas upp i högre rätt i samband med målets behandling där (se prop. 1979/80:96 s. 112).

Vid häktning på grund av att det finns risk för att den dömde undandrar sig utvisning är det inte en förutsättning att det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller mer (se 21 § andra stycket



andra meningen). Häktning kan således komma i fråga för samtliga brott som kan läggas till grund för utvisning. Domstolen ska dock även i utvisningsfallen givetvis beakta proportionalitetsprincipen. Detta innebär enligt motiven att möjligheten att tillgripa häktning vid brott med en lägre straffskala bör användas med viss restriktivitet (se prop. 1993/94:159 s. 31).

Beträffande den som är under 18 år finns särskilda regler. Häktning får då ske endast när det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan anordnas och det dessutom finns synnerliga skäl (se 24 kap. 4 § rättegångsbalken och 23 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Det senare kravet har, när det varit fråga om att säkerställa verkställigheten av ett utvisningsbeslut, ansetts innebära att risken för undandragande ska vara särskilt påtaglig och att olägenheterna av att utvisningsbeslutet inte kommer att verkställas är betydande (se Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 9 juli 2012 i mål B 1687–12 och Åklagarmyndighetens RättsPM 2019:5 s. 48).

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

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

Som redan framgått får beslut om häktning inte ens i utvisningsfallet avse tid efter det att domen fått laga kraft (se rättsfallet NJA 1995 s. 268). Finns det därefter behov av ett frihetsberövande får utlänningslagens regler om förvar i stället tillämpas.

## Förvar

Bestämmelserna om förvar finns huvudsakligen i 10 kap. utlänningslagen. En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar bland annat om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, s.k. verkställighetsförvar (1 § andra stycket 3). Ett sådant beslut om förvar får meddelas endast om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (samma paragraf tredje stycket).

Också ett barn, dvs. en person under 18 år, får tas i förvar för att verkställa ett beslut om utvisning på grund av brott. Denna möjlighet är emellertid mycket begränsad. Förvar kan i dessa fall endast tillgripas om det vid ett tidigare försök att verkställa avlägsnandebeslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt. Vidare får ett barn inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. (Se 2 § andra stycket och 3 §).

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ är anpassade efter återvändandedirektivets krav (se avsnitt 3.3.9).

I 4 § anges under hur lång tid en utlänning får hållas i förvar. Huvudregeln när det gäller verkställighetsförvar är att en utlänning inte får hållas i förvar under längre tid än två månader. Om det finns synnerliga skäl får tiden dock utsträckas, i normalfallet till tre månader men, under vissa förutsättningar, till som mest tolv månader. Synnerliga skäl för en längre förvarstid än två månader kan enligt förarbetena vara att utlänningens identitet inte kan fastställas, till exempel på grund av att han eller hon lämnar felaktiga uppgifter om sig själv, eller att utredning pågår i fråga om något land är villigt eller skyldigt att ta emot personen i fråga (prop. 1975/76:18. s. 132 f.).

De tidsgränser som föreskrivs i 10 kap. 4 § utlänningslagen infördes i samband med genomförandet av återvändandedirektivet. Av förarbetena till dessa ändringar framgår dock att regeringen ansåg att utlänningar som utvisas på grund av brott bör undantas från tidsgränserna i enlighet med artikel 2.2 b i återvändandedirektivet (se prop. 2011/12:60 s. 76). Vid utvisning på grund av brott gäller alltså inte tidsgränserna om tre och tolv månader. Om det i dessa fall föreligger synnerliga skäl för att hålla utlänningen i förvar under en

längre tid än två månader, finns det följaktligen ingen längsta föreskriven förvarstid. Detta innebär givetvis inte att möjligheten att hålla utlännen i förvar i en sådan situation är obegränsad. I stället sätter proportionalitetsprincipen, enligt vad som följer av 1 kap. 8 § utlänningslagen och artikel 5 i Europakonventionen, gränserna för hur länge förvaret får bestå. Ett förvar får således inte pågå under längre tid än vad som är rimligt med hänsyn till syftet med åtgärden och är, enligt Europadomstolens praxis, bara berättigat så länge som åtgärder för att verkställa utvisningen vidtas och genomförandet inte framstår som utsiktslöst (se t.ex. *Mikolenko v. Estland*, dom den 8 oktober 2009). Hur lång förvarstid som kan godtas beror alltså på omständigheterna i det enskilda fallet. I till exempel RÅ 2006 ref. 5 bedömdes ett fortsatt förvar inte som proportionerligt när förvarstiden pågått i närmare 18 månader, medan den motsatta slutsatsen nåddes i RÅ 2008:44 trots att utlännen hållits i förvar i två år och åtta månader. I MIG 2014:15 ansågs ett fortsatt förvar inte stå i rimlig proportion till behovet att underlätta verkställighet av utvisningen av en person som hållits i förvar i fem år och åtta månader.

I 5 § föreskrivs att ett barn inte får hållas i förvar längre tid än 72 timmar, eller om det finns synnerliga skäl ytterligare 72 timmar.

Ett beslut om verkställighetsförvar ska, bland annat när det är fråga om utvisning på grund av brott, prövas på nytt inom två månader från den dag då det började verkställas. Om utlännen hålls kvar i förvar ska ny prövning fortlöpande ske inom samma tid. Om ny prövning inte sker, upphör beslutet att gälla när tidsfristen går ut. Vidare ska ett beslut om förvar upphävas omedelbart, om det inte längre finns skäl för beslutet. Polismyndigheten är således skyldig att fortlöpande se över beslutet. Varje ny prövning av ett beslut om förvar ska föregås av en muntlig förhandling. (Se 9–11 §§.) Bestämmelser om den muntliga handläggningen finns i 13 kap. 1–8 §§ utlänningslagen.

Det är Migrationsverket som ansvarar för att förvarsbeslutet verkställs (18 §). När det rör sig om utvisning på grund av brott får Migrationsverket besluta att den som tagits i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Detta gäller dock inte om utlännen är barn. Migrationsverket får under vissa förutsättningar också begära att Kriminalvården lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar. (Se 19 a och 20 §§.)

Polismyndighetens beslut om förvar får överklagas till en migrationsdomstol (se 14 kap. 9 § utlänningslagen).

I 11 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om hur en utlänningsdomstol som hålls i förvar ska behandlas.

### **Omhändertagande och andra åtgärder för att möjliggöra verkställighet**

När ett beslut om utvisning på grund av brott ska verkställas får utlänningsdomstolen omhändertas av Polismyndigheten om det är nödvändigt för att verkställigheten av beslutet ska kunna förberedas eller genomföras. Detta framgår av 9 kap. 12 § första stycket utlänningslagen.

Möjligheten att omhänderta en utlänning för att förbereda eller genomföra en verkställighet ska tillämpas restriktivt. Frågan om ett omhändertagande behövs beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan till exempel handla om att det finns behov av att transportera utlänningsdomstolen till exempelvis den flygplats som avresan ska ske från eller att se till att utlänningsdomstolen inställer sig till ett verkställighetssamtal. Ett omhändertagande ger inte någon möjlighet till insättning i arrest eller motsvarande inlåsning. Däremot kan den omhändertagne till exempel vid längre transporter placeras i ett bevakat hotellrum över en natt. Om det i det enskilda fallet finns ett behov av en mer ingripande åtgärd får förutsättningarna för det avgöras utifrån bestämmelserna om förvar. (Se prop. 2016/17:191 s. 19 ff. och 39.)

Enligt 9 kap. 12 § andra stycket utlänningslagen får utlänningsdomstolen omhändertas under högst 24 timmar eller om det finns särskilda skäl under ytterligare 24 timmar. Särskilda skäl kan föreligga exempelvis om den faktiska restiden till den flygplats som avresan ska ske från är särskilt lång eller om det förekommer förseningar i flygtrafiken. En förlängning kan också vara nödvändig för att se till att verkställigheten kan ske på ett humant och värdigt sätt. (Se a. prop.)

När en utlänning har omhändertagits eller tagits i förvar för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om utvisning får Polismyndigheten, om det är lämpligt, vidta sådana åtgärder som behövs för att utlänningsdomstolen ska få nödvändiga handlingar för verkställigheten eller för att utlänningsdomstolens identitet eller medborgarskap ska kunna klarläggas. Detta framgår av 9 kap. 13 § utlänningslagen.

ningslagen. Det kan till exempel handla om att utan utlännings samtycke föra honom eller henne till hemlandsambassaden eller annan beskickning. En förutsättning för att en sådan åtgärd ska få vidtas är att det är lämpligt. Det betyder bland annat att åtgärden måste antas bli verkningfull. Om exempelvis den omhändertagne redan från början gör tydligt att han eller hon inte har för avsikt att medverka vid besök på ambassaden får åtgärden inte vidtas. Åtgärden måste också vara nödvändig för att beslutet ska kunna verkställas. Kan resehandlingar ordnas eller identiteten klargöras på något annat sätt får åtgärder inte vidtas med stöd av denna paragraf. (Se a prop. s. 40.)

## Uppsikt

I 10 kap. utlänningslagen finns bestämmelser som ger möjlighet att ställa utlänningen under uppsikt i stället för att ta honom eller henne i förvar.

Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket. I ett beslut om uppsikt ska det anges på vilken ort anmälningsskyldigheten ska fullgöras. Utlännen får också åläggas att lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling. (Se 8 §.)

Förutsättningarna för att ställa en utlännings som fyllt 18 år under uppsikt är desamma som för ett beslut om förvar (se 6 §). Ett beslut om uppsikt av en vuxen person som utvisats på grund av brott får således meddelas när det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av utvisningsbeslutet och det annars finns en risk att han eller hon bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Av 1 kap. 8 § utlänningslagen följer att uppsikt måste väljas i stället för förvar om uppsikt är tillräckligt.

Ett barn får – utan att några särskilda förutsättningar är uppfyllda – ställas under uppsikt när beslut har meddelats om utvisning på grund av brott (se 7 §).

Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet. Om utlännen fortfarande ska stå under uppsikt, ska ny prövning fortlöpande ske inom samma tid. Liksom beslut om förvar, ska beslut om uppsikt omedelbart upphävas om det inte längre finns

skäl för beslutet. Dessutom upphör även ett beslut om uppsikt att gälla om det inte prövas på nytt inom föreskriven tid. Varje ny prövning av ett beslut om uppsikt ska föregås av muntlig förhandling om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en sådan förhandling saknar betydelse. (Se 9–11 §§.)

Polismyndighetens beslut om uppsikt får överklagas till en migrationsdomstol (se 14 kap. 9 § utlänningslagen).

### 7.3.6 Åtgärder vid hinder mot verkställighet

#### Hinder mot verkställighet

Ibland kan det finnas hinder mot att verkställa ett beslut om utvisning. Det kan bland annat röra sig om politiska och jämförbara verkställighetshinder, dvs. risk för dödsstraff, tortyr eller liknande eller förföljelse vid ett återvändande till hemlandet (se 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen). Men det kan också handla om hinder av mer praktiskt slag, framför allt att mottagarlandet inte är villigt att ta emot utläningen. En närmare beskrivning av de verkställighetshinder som kan aktualiseras finns i avsnitt 3.4.13. Som framgår av det avsnittet ska eventuella hinder mot verkställighet beaktas redan vid prövningen av utvisningsfrågan. Trots detta inträffar det inte sällan att hinder eller svårigheter uppkommer när beslutet väl ska verkställas. Så kan exempelvis vara fallet när hindret förelegat redan vid domstolens prövning, men domstolen inte kunnat bedöma om hindret kommer att bestå vid tidpunkten för verkställighet och därför likväl beslutat om utvisning (se NJA 2019 s. 47 I–III samt det nyssnämnda avsnittet ovan). Det kan också röra sig om hinder som uppstått eller blivit känt först efter domstolens prövning.

Hinder mot att verkställa ett beslut om utvisning kan leda till att utläningen beviljas uppehållstillstånd och ytterst till att utvisningsbeslutet upphävs. Regler om upphävande av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott och om uppehållstillstånd vid hinder mot att verkställa ett sådant beslut finns i 12 kap. 16 a–d §§. Dessa regler behandlas i avsnitt 7.3.7.

I det följande behandlas de regler som handlar om vilka åtgärder som ska vidtas när en fråga om verkställighetshinder aktualiseras.

När det gäller utvisning på grund av brott återfinns dessa regler i 12 kap. 17 §, 19 b § och 20 §.

### Underrättelse till Migrationsverket

Av 12 kap. 17 § framgår vilka åtgärder Polismyndigheten ska vidta när det uppstår en fråga om hinder mot verkställighet. Om polismyndigheten finner att den inte kan verkställa utvisningsbeslutet eller att den behöver ytterligare besked, ska myndigheten enligt första stycket underrätta Migrationsverket. Detsamma gäller om utlänningsen återoppar att det finns sådana hinder som avses i 1, 2 eller 3 § samma kapitel eller det på annat sätt kommer fram att det kan finnas sådana hinder. Migrationsverket ska, enligt paragrafens andra stycke, i sådana fall ge anvisningar om verkställigheten eller vidta andra åtgärder. I vissa fall kan detta mynna ut i att Migrationsverket i stället för att ge anvisningar lämnar över ärendet till migrationsdomstol för prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § (se vidare under nästa rubrik samt avsnitt 7.3.7).

I paragrafens tredje stycke finns regler som gäller när en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare har utvisats på grund av brott och beslutet ska verkställas mer än två år efter det att avgörandet meddelades. I ett sådant fall ska Polismyndigheten innan beslutet verkställs utreda om de omständigheter som låg till grund för beslutet har ändrats. Om det vid utredningen kommer fram att omständigheterna har ändrats på ett sådant sätt att utvisningsbeslutet inte längre bör gälla, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket. Verket ska i sin tur med ett eget yttrande lämna över ärendet till behörig migrationsdomstol för prövning av om utvisningsbeslutet ska upphävas helt eller delvis enligt 12 kap. 16 d § utlänningslagen (se vidare avsnitt 7.3.7). Utvisningsbeslutet får i sådant fall inte verkställas innan migrationsdomstolen har avgjort ärendet. Bestämmelsen genomför artikel 33.2 i rörlighetsdirektivet som föreskriver att medlemsstaterna i den angivna situationen ska kontrollera om den berörda personen fortfarande utgör ett verkligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten.

## Överlämnande till migrationsdomstol

I 12 kap. 20 § finns bestämmelser om hur Migrationsverket ska agera när det kommer fram omständigheter som innebär att ett lagakraftvunnet beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller det annars finns synnerliga skäl enligt 16 b § samma kapitel (se vidare avsnitt 7.3.7). Migrationsverket ska i dessa fall inte fatta beslut i ärendet, utan med ett eget yttrande lämna ärendet vidare till en migrationsdomstol för prövning.

Migrationsverket ska beakta omständigheter av nämnda slag självmant. Det finns således inte något krav på hur prövningen ska initieras. Det kan ske genom den enskilde eller på annat sätt. Som framgått ovan är paragrafen tillämplig bland annat i fall där Polismyndigheten, enligt 12 kap. 17 § första stycket, underrättat Migrationsverket om att den inte kan verkställa ett beslut.

I ett ärende av detta slag får Migrationsverket besluta om inhibition. Inhibition aktualiseras bland annat när verkställighet av utvisningsbeslutet är nära förestående och det är oklart om huruvida det finns verkställighetshinder eller finns sådana skäl som talar för att utlänningen ska beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § (prop. 2012/13:151 s. 92). Att en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen får besluta om inhibition av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott framgår av 12 kap. 11 §.<sup>1</sup> Polismyndigheten får däremot inte besluta om inhibition av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Även en sådan fråga måste därför överlämnas till Migrationsverket.

## Ny prövning

I 12 kap. 19 b § första stycket regleras den situationen att en utlänning som är utvisad på grund av brott åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställighet som avses i 1, 2 eller 3 §. Om omständigheterna inte har kunnat åberopas tidigare eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat dem tidigare, ska Migrationsverket enligt första stycket ta upp frågan om uppehållstillstånd till prövning.

---

<sup>1</sup> I 12 kapitlet utlänningslagen finns ytterligare bestämmelser om inhibition, bl.a. i 12 § som gäller när ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, riktar en begäran till Sverige om att verkställigheten av ett beslut om avvísning eller utvisning ska avbrytas. I ett sådant fall ska inhibition meddelas om inte synnerliga skäl talar mot detta.



Om prövning beviljas blir bestämmelserna i 5 kap. 20 § UtlL tillämpliga (se prop. 2009/10:31 s. 282). Enligt den paragrafen får Migrationsverket inte bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som har utvisats på grund av brott. Om Migrationsverket finner att utlänningen bör beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b §, ska verket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till behörig migrationsdomstol. Skulle Migrationsverket vid tillämpning av 5 kap. 20 § däremot finna att utlänningen inte ska beviljas uppehållstillstånd, ska verket avslå ansökan. Ett avslagsbeslut får enligt 14 kap. 3 § överklagas till en migrationsdomstol. (Se Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen, kommentaren till 12 kap. 19 b §.)

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

Av tredje stycket framgår att verkställighet av utvisningsbeslutet inte får ske förrän Migrationsverket har tagit ställning till om prövning ska ske. Om prövning beviljas får verkställighet av utvisningsbeslutet inte ske innan frågan om uppehållstillstånd har prövats i en instans. Prövningen sker hos en migrationsdomstol.

Första stycket i 12 kap. 19 b § gäller inte om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § och en sådan ansökan inte tidigare under utlänningens vistelse i Sverige har prövats genom ett beslut som fått laga kraft. I ett sådant fall ska Migrationsverket enligt tredje stycket pröva ansökan på vanligt sätt. Utvisningsbeslutet får dock inte verkställas innan frågan om uppehållstillstånd har avslagits eller avvisats av Migrationsverket (se 12 kap. 8 b § första stycket).

Av 16 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige framgår att första stycket i 19 b § inte heller gäller under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021 om utlänningen endast åberopar sådana omständigheter som kan ligga till grund för skyddsbehov enligt 4 kap. 2 a §, dvs. i egenskap av övrig skyddsbehövande. I detta sammanhang kan också noteras att den sistnämnda kategorin av skyddsbehövande föreslås utmönstras ur utlänningslagen (se prop. 2020/21:191).

### 7.3.7 Upphävande av beslut om utvisning på grund av brott och uppehållstillstånd

#### Ansökan om upphävande

Av 12 kap. 16 a § första stycket framgår att en utlänning som har utvisats på grund av brott får ansöka om upphävande av utvisningsbeslutet hos Migrationsverket när beslutet fått laga kraft. En ansökan kan göras såväl före som efter verkställigheten av ett utvisningsbeslut. För utlänningar vars ansökningar prövas före eller under verkställigheten är dock möjligheterna till prövning generellt begränsade till vissa fall som rör skyddsbehov (se prop. 2012/13:151 s. 83 samt nedan om paragrafens andra stycke).

I ett stort antal fall är syftet med en framställning om upphävande av ett utvisningsbeslut att den utvisningsdömde vill kunna vistas i Sverige. En sådan ansökan bör därför normalt uppfattas som såväl en ansökan om upphävande av utvisningsbeslutet som en ansökan om uppehållstillstånd. När det gäller frågan om uppehållstillstånd tillämpas 12 kap. 19 b § respektive 5 kap. 20 §. (Se a. prop.)

I andra stycket föreskrivs att en ansökan om upphävande av ett utvisningsbeslut som görs under utlänningens vistelse i Sverige ska tas upp till prövning av Migrationsverket endast om utlänningen åberopar sådana omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § och dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. Regleringen har utformats efter mönster av bestämmelserna om prövning av en fråga om uppehållstillstånd i 12 kap. 19 § (som gäller vid andra beslut om avlägsnande än utvisning på grund av brott) och 19 b § och korresponderar med dessa (se prop. 2012/13:151 s. 84).

Migrationsverket får, om det finns skäl för det, besluta om inhibition av utvisningsbeslutet.

Är förutsättningarna för prövning av en sådan ansökan som avses i andra stycket inte uppfyllda ska Migrationsverket enligt tredje stycket besluta att inte bevilja prövning. Om förutsättningarna för prövning av en ansökan är uppfyllda ska Migrationsverket ta ställning i saken med utgångspunkt i 12 kap. 16 d §. Om Migrationsverket då finner att ansökan inte ska beviljas, ska verket avslå denna. Om Migrationsverket däremot finner att ansökan bör beviljas, ska

verket inte besluta i ärendet. Av fjärde stycket framgår nämligen att Migrationsverket inte får upphäva en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. I denna situation ska Migrationsverket i stället med ett eget yttrande lämna över ärendet till behörig migrationsdomstol.

Såväl ett beslut att inte bevilja prövning som ett avslagsbeslut får överklagas till migrationsdomstol (se 14 kap. 5 och 6 §§ utlänningslagen).

### **Förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd efter beslut om utvisning på grund av brott**

I 12 kap. 16 b § återfinns de centrala reglerna om under vilka förutsättningar en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott trots detta ska få vistas i landet. Den behandlar, tillsammans med 16 c §, förutsättningarna för att bevilja uppehålls- och arbetstillstånd.

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

Av förarbetena framgår att det aldrig är fråga om en omprövning av den allmänna domstolens beslut. Det är i stället en extraordinär prövning, där hänsyn framför allt tas till vissa förhållanden som har inträffat efter beslutet och som inte rimligtvis har kunnat påverka domstolens avgörande. En samlad bedömning ska göras, varvid samtliga omständigheter i ärendet ska beaktas (prop. 2012/13:151 s. 85).

Regleringen i 12 kap. 16 b § förutsätter att Migrationsverket först har tagit ställning i ärendet. Med detta avses såväl Migrationsverkets ställningstagande att med ett eget yttrande lämna över ett ärende till en migrationsdomstol för prövning som verkets beslut om avslag på en ansökan. Frågan kan komma under en migrationsdomstols eller Migrationsöverdomstolens prövning i ett antal situationer. Det kan röra sig om överlämnande enligt 12 kap. 16 a § fjärde stycket (ansökan om upphävande av utvisningsbeslutet), 12 kap. 17 § tredje stycket (prövning ex officio), 12 kap. 20 § (prövning ex officio) eller 5 kap. 20 § andra stycket (frågor om uppehållstillstånd). En prövning enligt 12 kap. 16 b § aktualiseras också när en utlänning, som

har utvisats på grund av brott, överklagar Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om upphävande av utvisningsbeslutet.

Av första stycket *första punkten* framgår att ett beslut om att bevilja uppehålls- och arbetstillstånd kan komma i fråga bland annat om det finns hinder enligt 1, 2 eller 3 § mot att utvisningsbeslutet verkställs, dvs. om det finns politiska och därmed jämförbara verkställighetshinder.

Av *andra punkten* framgår att bestämmelsen även är tillämplig om det finns praktiska verkställighetshinder. För att mottagarlandets ovilja att ta emot en person ska anses utgöra ett praktiskt hinder mot verkställighet enligt bestämmelsen krävs dock att utlänningen efter förmåga medverkat till att en verkställighet ska kunna genomföras, till exempel genom att se till att nödvändiga handlingar för inresa kan anskaffas. Om så inte är fallet bör ansökan som regel avslås.

Av *tredje punkten* framgår att bestämmelsen även är tillämplig om utlänningen är så svårt sjuk att det av det skälet inte är praktiskt möjligt att genomföra verkställighet, dvs. om det finns medicinska verkställighetshinder.

Av *fjärde punkten* följer att ett beslut enligt paragrafen i andra fall än vid verkställighetshinder kan komma ifråga endast om det finns synnerliga skäl. Vid bedömningen av om det föreligger synnerliga skäl ska enligt *andra stycket* följande särskilt beaktas:

- brottslighetens art och omfattning,
- den tid som har förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades,
- utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet, och
- utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt.

Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd är avsedd att tillämpas restriktivt. Kravet på synnerliga skäl ger uttryck för den återhållsamhet i tillämpningen som är avsedd (se prop. 2012/13:151 s. 85).

Av *tredje stycket* framgår att det även finns andra bestämmelser som gäller om migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen finner att utlänningen är flykting enligt 4 kap. 1 § eller annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § samt om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda,

funnit att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande.

Om en migrationsdomstol anser att en ansökan om uppehållstillstånd och arbetstillstånd enligt 12 kap. 16 b § inte ska beviljas ska domstolen avslå denna. En migrationsdomstols avslagsbeslut får enligt 16 kap. 9 § överklagas till Migrationsöverdomstolen. Prövningstillstånd krävs som regel vid överklagande av ett sådant beslut.

En migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen får enligt 12 kap. 11 § vid behov besluta om inhibition av utvisningsbeslutet.

### Upphållstillståndets längd

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 12 kap. 16 b § ska vara tidsbegränsat. Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan ett tidsbegränsat tillstånd gäller (12 kap. 16 c § första stycket).

Hur lång tillståndstid som bör bestämmas beror på ett flertal omständigheter, bland annat om behovet av uppehållstillstånd är av övergående natur, brottslighetens art och omfattning, den tid som har förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades samt utlänningens skötsamhet och hans eller hennes levnadsförhållanden i övrigt (se prop. 2012/13:151 s. 88).

Om ett utvisningsbeslut upphävs enligt 12 kap. 16 d §, får utlänningen beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Detta gäller dock endast om utlänningen efter det att utvisningsbeslutet fick laga kraft har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd i sammanlagt minst fem år (se 12 kap. 16 c § andra stycket). I prop. 2020/21:191 föreslås som ytterligare krav att utlänningen – med vissa undantag – kan försörja sig och att det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

Det faktum att en utlänning har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst fem år innebär inte i sig att förutsättningarna för upphävande av utvisningsbeslutet ska anses uppfyllda och att utlänningen ska beviljas permanent uppehållstillstånd. Hur lång prövotid – dvs. hur många och hur omfattande tillstånd – som bör komma i fråga innan ett permanent uppehållstillstånd aktualiseras, får i stället bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter i varje enskilt fall. Den som till exempel förblir en risk för allmän ordning

och säkerhet kan därmed inte påräkna att efter viss tid få ett permanent uppehållstillstånd. Om det å andra sidan, med hänsyn till tidigare beviljade tillstånd och omständigheterna i övrigt, framstår som rimligt att bevilja permanent uppehållstillstånd i förening med upphävande av utvisningsbeslutet bör detta vara möjligt. Ett permanent uppehållstillstånd bör normalt inte aktualiseras förrän en förhållandevis lång tid – 15 år eller mer – förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades. (Se a. prop. s. 89.)

### **Förutsättningarna för att upphäva ett beslut om utvisning på grund av brott**

Förutsättningarna för att upphäva ett beslut om utvisning på grund av brott regleras i 12 kap. 16 d §. Där framgår att ett sådant beslut får, efter Migrationsverkets ställningstagande, upphävas av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen om förutsättningarna i 12 kap. 16 b § första och andra styckena är uppfyllda, dvs. om det finns ett hinder mot verkställighet eller det annars föreligger synnerliga skäl. I förarbetena framhålls dock att det är naturligt att det ställs högre krav på bland annat utlänningens skötsamhet och på den tid som förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades för att upphäva ett utvisningsbeslut än för att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd (se prop. 2012/13:151 s. 89).

Som framgår av föreskrifterna i 12 kap. 16 c § ska i första hand möjligheten att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd prövas. Regleringen medför att tidsbegränsade utvisningsbeslut normalt inte upphävs utan får löpa ut. (Se a. prop.)

Utvisningsbeslutet kan enligt denna paragraf upphävas helt eller delvis. Ett delvis upphävande kan innebära att återreseförbudet upphävs eller att det bestäms till en kortare tid. Regleringen omfattar även sådan prövning av upphävande av återreseförbud som avses i artikel 32 i rörlighetsdirektivet.

### **7.3.8 Ny verkställighet och preskription**

Ett beslut om utvisning på grund av brott upphör att gälla (preskriberas) när tiden för återreseförbudet går ut (se 12 kap. 22 § andra stycket).

Har utvisningsbeslutet verkställts, och anträffas utlänningen där-  
efter här i landet medan beslutet fortfarande gäller, ska det verk-  
ställas på nytt. Detta följer av 12 kap. 23 § första stycket utlännings-  
lagen.

Regleringen innebär att den som under utvisningsbeslutets  
giltighetstid på nytt ansöker om uppehållstillstånd i Sverige inte  
kommer att få en fullständig prövning av sitt ärende enbart för att  
han eller hon för någon tid har lämnat landet. I stället handläggs en  
ansökan som görs här efter ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut  
enligt reglerna i 12 kap. 18–20 §§ om verkställighetshinder. Pröv-  
ningen av frågan om verkställighetshinder blir alltså densamma oav-  
sett om prövningen görs innan utlänningen lämnar Sverige eller efter  
det att utlänningen återvänder till Sverige efter att mer eller mindre  
tillfälligt ha lämnat landet. (Se prop. 2004/05:170 s. 233 f.)

En utlänning som har återvänt med uppehållstillstånd eller  
visering eller med särskilt tillstånd till kort besök enligt 8 a kap. 9 §  
samt den som efter återkomsten får ett tidsbegränsat uppehållstill-  
stånd undantas dock från bestämmelserna om ny verkställighet under  
viseringens eller tillståndets giltighetstid. (se 12 kap. 23 § andra och  
tredje stycket).

## **7.4 Intervjuer med berörda myndigheter**

### **7.4.1 Inledning**

För att få en bild av hur myndigheterna arbetar och samverkar i  
verkställighetsprocessen och kunna ta ställning till om åtgärder kan  
vidtas för att effektivisera verksamheten har vi hållit intervjuer med  
företrädare för Polismyndigheten, Kriminalvården och Migrations-  
verket. Polismyndigheten har representerats av verkställighetshand-  
läggare och beslutsfattare vid gränspolisstationer i olika regioner  
samt av ambassadhandläggare i gruppen för ambassadsamordning  
vid Nationella operativa avdelningens (Noa) nationella gränspolis-  
sektion. Kompletterande uppgifter har även inhämtats från hand-  
läggare på Noas enhet för strategisk gränskontroll. Kriminalvården  
har representerats av en verksjurist och en expert vid Nationella  
transportenheten (NTE). Migrationsverket har representerats av en  
verksjurist och en processförare på Migrationsverket förvaltnings-  
processenheten. Kompletterande uppgifter har inhämtats från en verk-

samhetsexpert vid Migrationsverkets digitaliserings- och utvecklingsavdelning.

Intervjuerna hölls i januari 2021 och de kompletterande uppgifterna inhämtades företrädesvis senare samma vinter och under tidig vår. Uppgifterna nedan återger alltså förhållandena vid den tidpunkten. Vissa av de utvecklings- eller samverkansarbeten som nämns i intervjuerna har därför varit längre framskridna vid överlämnandet av detta betänkande.

### 7.4.2 Polismyndigheten

Vid intervjuerna med Polismyndigheten har i huvudsak följande upplysning och synpunkter lämnats.

Verkställighet av avlägsnandebeslut handläggs av gränspolisverksamheten i respektive polisregion. Den övergripande processtyrningen ligger däremot hos Nationella operativa avdelningen, Noa. Detta innebär i grova drag att polisregionerna står för genomförandet, medan Nationella Gränspolissektionen på Noa, som en del av det till sektionen delegerade processansvaret, ansvarar för att ta fram gemensamma riktlinjer för verksamheten och fungerar som ett stöd för polisregionerna i deras arbete. Under Noa ligger Polismyndighetens grupp för ambassadsamordning, som har den exklusiva rätten att anskaffa resehandlingar i samtliga verkställighetsärenden, inklusive ärenden om verkställighet av utvisning på grund av brott. På Noa finns även den grupp som ansvarar för samordning av EU-gemensamma Frontexfinansierade återvändandeoperationer, s.k. Joint Return Operations.

Ett verkställighetsärende vid utvisning på grund av brott inleds normalt genom att den aktuella polisregionen får ett meddelande från Kriminalvården, antingen via mejl eller post, om vilken dag den utvisningsdömde beräknas bli villkorligt frigiven från ett fängelsestraff som han eller hon avtjänar. Det är sedan datumet för villkorlig frigivning som styr arbetet. Målsättningen är att personen ska resa hem den dagen.

Verkställighetsarbetet går i korthet ut på att fastställa personens identitet och nationalitet, att anskaffa resehandlingar samt att planera och genomföra resan. Beträffande vissa länder krävs det att man får en formell accept att den som ska utvisas kommer att tas



emot i landet, innan en resehandling kan utfärdas. Till vissa andra länder går det att resa med endast accept och EU:s enhetligt utformade resehandling för återvändande (EU-LP) som utfärdas av Polismyndigheten.

Att fastställa en persons identitet och hemvist samt anskaffa resehandlingar kan vara tidskrävande. Därför är förutsättningarna för att verkställighet kan ske på eller nära inpå frigivningsdagen större ju tidigare arbetet påbörjas. Anstalterna brukar ”lämna över ärendet” ungefär sex månader före dagen för villkorlig frigivning, men den tiden är ofta otillräcklig. I många fall borde domen och ett straffettsbeslut överlämnas så fort som domen får laga kraft. Det är också bra om anstalterna överlämnar andra handlingar och uppgifter som kan vara av värde. Det kan exempelvis handla om pass, id-kort, skolbetyg, födelsebevis eller utlänningens egna uppgifter om identitet och hemvist. Det finns i dag inte några centrala eller systematiserade former för sådan informationsöverföring, utan detta sker i stället inom ramen för lokala samarbeten mellan polisregionerna och anstalterna. Överlag fungerar samarbetet med anstalterna dock mycket bra.

Ett verkställighetsärende kan också komma in till en viss polisregion genom att den utvisningsdömde förflyttas från en anstalt i en annan region till en anstalt inom regionen i fråga. Det är inte alltid som Kriminalvården meddelar polisen om en sådan förflyttning, vilket borde ske rutinmässigt. Det är också så att det skiljer sig åt mellan olika polisregioner hur sådana förflyttningar hanteras. En del behåller ärendet, medan andra överlämnar det. Det finns även stora skillnader i hur mycket arbete som läggs på ärendet i ett tidigt skede. Här finns alltså behov av en bättre samordning inom Polismyndigheten.

När ärendet kommer in till polisen klassificeras det utifrån svårighetsgrad: grönt (enkelt), gult (medel) eller rött (svårt). Om personens identitet och nationalitet är klarlagd och hemlandet inte ställer upp några andra krav för mottagande är ärendet enkelt. Det är då som regel inte något problem att få ut en resehandling (om en giltig sådan inte redan finns) och att verkställa utvisningsbeslutet på frigivningsdagen. Typiskt sett handlar det om att få tillfälliga resehandlingar utfärdade, vanligtvis med en giltighetstid på upp till sex månader.

Om identiteten och nationaliteten är okänd blir ärendet svårare. Det krävs då ett mer eller mindre omfattande utredningsarbete. Det

kan bland annat handla om att göra förfrågningar hos Interpol och Europol, använda ett SIS II-utdrag (se avsnitt 3.3.11) eller söka efter information som kan leda till att identiteten blir fastställd i Migrationsverkets akter och ärendehanteringssystem (Wilma). Arbetet med att fastställa identitet och hemvist är också i mångt och mycket beroende av information och åtgärder från utlänningens egen sida. Exempelvis kan man ge vederbörande ett s.k. ID-uppdrag, vilket innebär att han eller hon själv kontaktar närstående eller andra personer i hemlandet som kan skicka identitetsdokument. För att fastställa utlänningens nationalitet kan det vidare vara till hjälp att göra en språkanalys. Ytterligare källor till information kan vara uppgifter som kommit fram vid husrannsakan eller tömning av en beslagtagna telefon eller dator under en förundersökning. Verkställighetsarbetet skulle underlättas om polisen hade möjlighet att tillgripa tvångsmedel av nämnda slag inte bara under en förundersökning, utan även för att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett utvisningsbeslut.

Olika länder ställer upp olika krav på vilken dokumentation och vilka handlingar som krävs för mottagande. Till polisregionernas hjälp tillhandahåller ambassadsamordningen mellan 90 och 100 olika handläggningsstöd som beskriver hur man fastställer identitet och anskaffar resehandlingar för respektive land.

Det är en fördel att arbeta med verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott på så sätt att beslutet inte innehåller någon anvisning om till vilket land utvisningen ska ske. Polisen är i de fallen alltså inte begränsade till att arbeta mot ett specifikt land, utan kan vända sig till det land där personen, enligt vad som framkommit i utredningen, sannolikt har sin hemvist.

Vissa länder är särskilt svåra att verkställa en utvisning till, eftersom de inte tar emot sina medborgare annat än på frivillig grund. Ofta krävs det då att den utvisningsdömde följer med till ambassaden där han eller hon intervjuas i syfte att kontrollera frivillighetskravet. I andra fall räcker det med en telefonintervju. Om personen då inte förklarar sig villig att återvända är verkställigheten inte möjlig att genomföra. En viktig del av arbetet ligger således i att motivera den utvisningsdömde till hemresa och försöka få honom eller henne att samarbeta.

När samarbetet med ett visst land eller den utvisningsdömde inte fungerar kan det bli fråga om att förhandla med det berörda landet,

antingen via ambassaden i Sverige eller direkt med hemlandsmyndigheten. Polismyndigheten kan även ta frågan till Justitiedepartementet eller Utrikesdepartementet för vidare åtgärder. Det kan också bli aktuellt att göra en s.k. förhandlingsresa. Detta innebär att polisen reser med den utvisningsdömde till hemlandet och förhandlar på plats. Sådana resor är oftast framgångsrika, men de är i dag inte särskilt vanliga. Detta kan bland annat bero på att det finns ett s.k. återtagandeavtal, och om ett sådant kringgås genom en förhandlingsresa är risken att den enskilda verkställigheten sker på bekostnad av återvändandeverksamheten i stort.

Som regel underlättas arbetet emellertid om det finns ett återtagandeavtal eller en annan överenskommelse om återtagande med landet i fråga. Ett återtagandeavtal kan vara en EU-produkt eller bilateralt, dvs. tecknat mellan Sverige och det berörda landet. I förhållande till vissa länder kan särskilt EU-avtalen vara bra, eftersom de utgör ett starkt påtryckningsmedel. Dessa har också blivit allt bättre över tid genom att de kontinuerligt har förfinats utifrån brister i tidigare avtal. Avtalen är emellertid ingen garanti för att mottagandet kommer att fungera felfritt, eftersom alla länder inte följer avtalen.

Utöver de EU-gemensamma återtagandeavtalen finns det en mängd samverkansforum inom EU när det gäller återvändandeverksamhet. Bland annat kan EU-länderna gemensamt förhandla med ett visst land om tillämpningen av ett ingått återtagandeavtal inom ramen för s.k. Joint Readmission Committees. Vidare utbyter EU-länderna, inom ramen för EU-kommissionens expertgrupp för återtagandeavtal (s.k. Readmission Experts Meetings), information och tips med varandra om hur man jobbar med verkställighet gentemot olika länder och vilka åtgärder som varit mer eller mindre framgångsrika.

Sammanfattningsvis är det alltså framför allt tre variabler som kan försvåra eller underlätta verkställighetsarbetet, nämligen 1) destinationslandets krav på frivillighet och samarbetsvilja i övrigt, 2) vad som krävs för att fastställa utlänningens identitet och nationalitet samt 3) utlänningens egen inställning. I dag tillkommer dessutom coronarelaterade krav och svårigheter. Vissa länder kräver smittfrihetsintyg avseende Covid-19, vilket inte går att tvinga fram, och testen får ofta inte vara äldre än några dygn gamla. Till detta kommer att det i vissa fall ställs upp krav på karantän för den utvisade och

eskortören i destinationslandet. Möjligheten att flyga reguljärt har dessutom minskat, transiteringar har försvårats och många gränser är stängda.

Ytterligare en omständighet som kan medföra att verkställigheten drar ut på tiden är att utlänningen åberopar verkställighets hinder eller ansöker om asyl. Det är inte ovanligt att en asylansökan kommer in eller hinder anförs mycket nära inpå villkorlig frigivning eller ännu senare. En sådan åtgärd innebär att utvisningsbeslutet inte får verkställas förrän Migrationsverket har prövat frågan. Asylärenden gällande brottsutvisade tycks dock inte ha prioritet hos Migrationsverket, särskilt inte om det är en viss tid kvar till villkorlig frigivning. Det vore alltså önskvärt om processen hos Migrationsverket kunde påskyndas. Det förekommer dessutom att brottsutvisade ger in en asylansökan eller anför hinder precis före avresan. Migrationsverket får vara standby i dessa lägen, men om det är nya omständigheter som anförs hinner något beslut inte fattas och resan får då ställas in.

Om verkställighet inte kan ske på frigivningsdagen tas personen som regel i förvar. Förvarsbeslutet fattas av Polismyndigheten, men det är Migrationsverket som beslutar om placeringen ska ske hos Migrationsverket eller Kriminalvården. Ibland placeras en brottsutvisad hos Kriminalvården, dvs. i anstalt eller på häkte. Det är då Kriminalvården som beslutar om vilket häkte eller vilken anstalt han eller hon ska sitta i. Om personen under förvarstiden flyttas till en anstalt inom en annan polisregion uppstår motsvarande problematik som beskrivits ovan gällande vilken polisregion som ska handlägga ärendet.

Det har sedan länge funnits en brist på förvarsplatser i Sverige, och läget har förvärrats än mer på grund av coronapandemin. Den höga belägningsgraden kan i värsta fall medföra att man, till förmån för en brottsutvisad, får släppa någon som är förvarsplacerad på annan grund. Det finns också anledning att fundera på om det inte borde finnas fler särskilda förvarsplatser för brottsutvisade, som kan tillgodose såväl säkerhetskraven som de förvarstagnas rättigheter.

Förvar är som regel nödvändigt eftersom det annars finns risk för att personen i fråga avviker. Uppsikt fungerar generellt sett mindre bra. Om personen inte finns till hands under verkställighetsskedet, exempelvis för att följa med på intervju hos ambassaden, eller inte går att anträffa när resan ska ske, fördröjs verkställigheten. Detta är

särskilt problematiskt när landet dit utvisningen ska ske har lämnat en tidsbegränsad accept (vilket är det vanliga när det finns ett EU-avtal). Om accepten hinner löpa ut för att personen har avvikit kan det röra sig om månaders arbete som går till spillo.

När utlänningsidentitet och nationalitet är fastlagd och resehandling utfärdad återstår att planera och genomföra resan. Som regel ombesörjs detta huvudsakligen av Kriminalvårdens nationella transportenhet (NTE). Resan kan ske med reguljärt eller chartrat flyg. Att chartrat flyg måste väljas kan bland annat bero på att det till vissa länder inte är möjligt att genomföra verkställigheten på annat sätt. I många fall eskorteras personen i fråga av en tjänsteman, oftast från NTE, men ibland också från polisen. Det förekommer vidare att resan genomförs inom ramen för EU-gemensamma återvändandeinsatser, s.k. Joint Return Operations, som samordnas av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex. Detta innebär att flera EU-länder deltar och delar på ett chartrat flygplan för av- eller utvisningar.

Samarbetet med NTE har inte alltid fungerat helt friktionsfritt. Dels har det funnits en oenighet kring ansvarsfördelningen gällande transporterna, dels har polisens krav på att verkställigheten ska ske med skyndsamhet ibland fått ge vika för ekonomiska hänsyn som förfäktats av Kriminalvården. Ledtiderna bör kunna kortas och verkställigheten i många fall ske tidigare om samordningen mellan myndigheterna förbättrades i transportrelaterade frågor, såsom när och på vilket sätt resan ska genomföras, hur den ska bemannas och vem som bär ansvaret.

Många av de svårigheter som kan dyka upp i ett verkställighetsärende kan inte lösas genom nationell lagstiftning eller myndighets-samverkan, utan måste föras upp på internationell nivå. Detta gäller inte minst arbetet med att få till stånd fler och bättre återtagand-avtal. Det finns dock åtgärder av det förstnämnda slaget som kan bidra till att effektivisera verkställighetsförfarandet, bland annat:

- *Fasta samverkansrutiner mellan Kriminalvården och Polismyndig-heten för överlämnande av ärenden*

Förutsättningarna för att verkställighet kan ske på frigivnings-dagen ökar om Kriminalvården överlämnar ärendet till Polis-myndigheten i så god tid som möjligt. Ju svårare destinationsland, desto mer tid krävs. Kriminalvården bör även rutinmässigt under-rätta Polismyndigheten om anstaltsförflyttningar som innebär att

ärendet byter polisregion. Dessa frågor hanteras bäst genom fasta samverkansrutiner mellan myndigheterna på central nivå.

- *Förutsebara former för informationsöverföring mellan Kriminalvården och Polismyndigheten*  
Kriminalvården kan bidra med värdefull information om utlänningsens identitet och nationalitet. I dag sker sådan informationsöverföring endast inom ramen för mer eller mindre utarbetade lokala samarbeten mellan polisregionerna och anstalterna. Sådan informationsöverföring bör ske rutinmässigt i samband med överlämnandet, på ett likformigt och förutsebart sätt. Detta skulle kunna åstadkommas genom en utveckling av befintliga ärendehanteringssystem, men också genom användande av enkla checklistor och rutiner. Ett annat verktyg skulle kunna vara ett centralt frigivningsregister uppdelat på land. Med en sådan systematiserad informationsöverföring kunde man få en uppskattning av ärendemängden gentemot ett visst land, lägga upp planer och prioritera utifrån det och jobba centralt med frågan, till exempel genom en punktinsats gentemot ett visst land.
- *Samordning inom Polismyndigheten när det gäller överlämnande av ärenden från en region till en annan*  
I dag har polisregionerna olika inställning till om ett verkställighetsärende ska överlämnas eller inte i samband med anstaltsflyttningar mellan regionerna. Denna fråga bör behandlas enhetligt och således samordnas inom Polismyndigheten.
- *Utökad behörighet för Polismyndigheten i Migrationsverkets ärendehanteringssystem Wilma*  
Migrationsverkets ärendehanteringssystem Wilma kan innehålla viktig information. Polismyndigheten har i dag endast begränsad läsbehörighet i Wilma. Arbetet skulle underlättas om behörigheten utökas så att Polismyndigheten får tillgång till fler dokument och funktioner i Wilma.

- *Minska den utvisningsdömdes incitament att förhåla verkställighetsförfarandet*

Om den som har dömts till utvisning har utsikter att få stanna i Sverige trots utvisningsbeslutet ges han eller hon incitament att förhåla verkställigheten. Dessa incitament bör i möjligaste mån undanröjas. Det skulle till exempel kunna handla om att ett utvisningsbeslut inte ska kunna preskriberas under verkställighetsförfarandet.

Flera av de ovan angivna åtgärderna diskuteras i dag inom Noa, bland annat i det s.k. Processnätverket för verkställighet och förvar. Noa är sammankallande och håller ihop arbetet i nätverket, men nätverket består av deltagare från verkställighetsgrupper i samtliga regioner. Nätverket arbetar med att ta fram underlag till gemensamma metoder, formulär och rutiner med målet att verksamheten ska bedrivas på ett effektivt och enhetligt sätt. Efter framtagande och beredning fattar processägaren beslut om rutiner och metod i form av s.k. processbeslut.

Det har nyligen initierats ett arbete inom nätverket för att se över hur verkställighetsarbetet avseende brottsutvisade kan inledas tidigare och hur informationsflödet inom Polismyndigheten kan förbättras. I det ligger bland annat att ta fram rutiner för överlämnande av ärenden mellan polisregionerna och utbyte av information i samband därmed, till undvikande av dubbelarbete och effektivitetsförluster. Det ingår också att hitta former för att på ett tidigare stadium koppla in ambassadsamordningen i arbetet.

Utöver det interna utvecklingsarbetet för Noa också en dialog och har samverkansprojekt med andra myndigheter som är involverade i verkställighetsförfarandet. Nyligen har ett samverkansarbete med Kriminalvården inletts för att få till stånd en fungerande ordning för överlämnande av ärenden och informationsöverföring gällande utvisningsdömda. Arbetet handlar om att ta fram rutiner och kontaktvägar för dessa ändamål, men kan även komma att inkludera kompetenshöjande åtgärder. Det sistnämnda skulle kunna vara att ge Kriminalvården kunskap om vilken information som polisen har användning av och hur anstalterna kan bidra till att förbereda utlännningen för ett återvändande.

Parallellt med ovanstående projekt har Noa påbörjat ett arbete med att ta fram en teknisk lösning för att kanalisera vidare ett ärende

inom organisationen. Redan i dag får Polismyndigheten centralt information på teknisk väg om när en utvisningsdom faller och när den får laga kraft. Denna information skickas sedan vidare till de system där återvändandeförbud och SIS-spärrar registreras, men förs däremot inte per automatik ut till den polisregion som ska ansvara för verkställigheten. En bättre ordning för överlämnande av ärenden till och inom Polismyndigheten skulle således kunna åstadkommas genom att man tar tillvara befintlig information och utvecklar organisationens IT-system. En sådan lösning kan alltså vara ett alternativ, eller i vart fall ett komplement, till intern samordning och samverkan med Kriminalvården.

Sammanfattningsvis har det alltså i närtid tagits tre initiativ gällande överlämnande av ärenden och informationsöverföring, ett för internt utvecklingsarbete, ett för samverkan med Kriminalvården samt ett för en eventuell utveckling av Polismyndighetens IT-system. Därutöver har Polismyndigheten och Migrationsverket gemensamt fått i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera informationsöverföringen mellan myndigheterna (se avsnitt 7.5.5 under rubriken *Migrationsverkets och Polismyndighetens gemensamma uppdrag om effektiviserad informationsöverföring.*)

Ett projekt som är längre framskridet är Polismyndighetens och Kriminalvårdens gemensamma arbete med att ta fram en operativ samverkansöverenskommelse om utrikestransporter för frihetsberövade personer, däribland utlänningar som har utvisats på grund av brott. Överenskommelsen kommer att behandla ansvarsfördelningen mellan myndigheterna vid sådana transporter och hur transporterna ska genomföras. I dagsläget finns utkast framtagna som i skrivande stund bereds inom respektive myndighet. En motsvarande överenskommelse tillämpas redan avseende inrikestransporter och den nu aktuella överenskommelsen är utformad enligt samma struktur.



### 7.4.3 Kriminalvården

Vid intervjun med Kriminalvården har i huvudsak följande upplysningar och synpunkter lämnats.

Kriminalvårdens roll vid verkställighet av utvisningsbeslut är densamma oavsett om beslutet har meddelats av allmän domstol på grund av brott eller av Migrationsverket eller en migrationsdomstol på annan grund. Om utlänningsen är frihetsberövad är det i båda fallen normalt Kriminalvården som planerar och genomför transporten till hemlandet. Vid utvisning på grund av brott görs transporten på uppdrag av Polismyndigheten.

Det normala förfarandet när ett beslut om utvisning på grund av brott ska verkställas är att en handläggare hos polisen kontaktar Kriminalvårdens nationella transportenhet (NTE), eller närmare bestämt den nationella planeringen för utrikestransporter, och meddelar att personen i fråga är klar för avresa. Resan ska då genomföras inom en viss tidsrymd. Med utgångspunkt i polisens säkerhetsbedömning tar Kriminalvården sedan fram en resplan, upphandlar biljetter och bemannar resan med personal etc. Kriminalvården gör också en egen säkerhetsbedömning. I vissa fall – framför allt vid s.k. förhandlingsresor – följer en polis med på resan. Även i de fall polisen väljer att inte överlämna transporten till Kriminalvården bistår Kriminalvården med bokning av resan. Utgångspunkten är att resan sker med reguljärt flyg, men om ett plan behöver chartras ombesörjer Kriminalvården det. Resandet med charter har ökat under 2020 och 2021 på grund av coronapandemin. Utöver nu nämnda transportsätt kan resan också ske i Frontex regi.

Tidigare har det funnits en otydlighet när det gäller den rättsliga grunden för polisens överlämnande av transportuppdrag samt vilken av de båda myndigheterna som efter överlämnande har rätt att fatta beslut i frågor som rör planeringen och genomförandet av resan. Det kan bland annat handla om tidpunkten för avresa, valet av resväg och färdmedel eller sammansättningen av transportpersonal. Denna otydlighet har i viss mån undanröjts genom att en ny paragraf, 29 a §, infördes i polislagen 2017. Bestämmelsen fastställer Kriminalvårdens skyldighet att utföra transporter av frihetsberövade personer åt andra myndigheter. Den säger däremot inget om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna när ett transportuppdrag har lämnats. I fråga om transporter av utvisningsdömda har Kriminalvårdens

uppfattning varit att ansvaret för resan övergår till Kriminalvården i och med överlämnandet, medan Polismyndigheten har ansett sig behålla ansvaret.

Eftersom det ännu inte står helt klart vem som är beslutande myndighet i alla delar av processen uppstår det en hel del missförstånd. Även det förhållandet att budgetansvaret för transporter ligger hos Kriminalvården, medan det övergripande ansvaret för verkställighetsärendet ligger hos Polismyndigheten, bidrar till störningar. Dessa problem går normalt inte ut över verkställigheten av enskilda utvisningsbeslut, men leder till minskad effektivitet och merkostnader. Dessutom är otydligheter i fråga om vem som bär ansvaret i sig en nackdel.

Inte minst vid planeringen av chartrade resor i Frontex regi kan friktioner uppstå. Det är i dessa fall NTE som utför upphandlingar och hanterar resurssättning av personal och charter. Samtidigt anses handläggare hos gränspolisen vid Noa ha beslutsmandat om hur operationen ska genomföras. Det är också Noa som sköter kontakterna med de övriga deltagarländerna. Ingen part har därför något helhetsperspektiv, vilket leder till en ineffektiv planering. En mer rationell ordning hade varit om Noa endast var kontaktpunkt gentemot Frontex och planeringen och direktkontakten med deltagarländerna sköttes av NTE.

I de flesta fall fungerar emellertid planeringen och genomförandet av verkställighetsresan friktionsfritt, och samarbetet mellan Kriminalvården och Polismyndigheten är överlag gott. För närvarande bedrivs ett samverkansarbete mellan de båda myndigheterna där man bland annat arbetar med att ta fram en överenskommelse om ansvarsfördelningen och praktiska frågor vid överlämnade utvisningstransporter. Om den faller ut väl kan många av de ovan beskrivna problemen lösas (jfr avsnitt 7.4.2). Därutöver pågår en löpande samverkan i form av veckovisa möten mellan beställande handläggare hos polisregionerna och chefen för NTE:s planering. Det hålls också regionala och nationella möten mellan Kriminalvården, Polismyndigheten och Migrationsverket.

De vanligaste orsakerna till att verkställigheten av utvisningsbeslut drar ut på tiden är att utlänningens nationalitet och identitet är okänd eller att hemlandet inte tar emot personen i fråga. Detta får till följd att det blir en frivillighet åt andra hållet, dvs. den som ska utvisas kan välja att stanna kvar. I dagsläget kräver många länder

dessutom ett intyg om negativt Covid 19-test på grund av coronapandemin. Ett sådant intyg går inte att tvinga fram, varför det även av detta skäl blir ett inslag av valfrihet i utvisningsprocessen.

Utöver nyssnämnda omständigheter kan verkställigheten också fördröjas av att utlänningen anför verkställighetshinder. Det händer att sådana ansökningar kommer in i ett mycket sent skede av verkställighetsprocessen, ibland inte förrän på avresedagen. Ansökningarna ges in till Migrationsverket, men eftersom Kriminalvården agerar på uppdrag av polisen är det endast polisen som Kriminalvården underrättar om tidpunkten för avresa. Det åligger sedan polisen att kontrollera med Migrationsverket om några verkställighetshinder har anmälts och i så fall meddela Kriminalvården om det. Om den handläggande polisen inte skulle vara på plats vid tillfället och därför inte kontaktar Migrationsverket finns det en risk för att transporten genomförs trots att det föreligger verkställighetshinder. Detta bör enkelt kunna lösas genom att Kriminalvården också underrättar Migrationsverket om tidpunkten för avresan. Även detta diskuteras inom ramen för det ovan nämnda samverkansarbetet med Polismyndigheten.

Före det att avresan planeras och genomförs är Kriminalvårdens roll mer begränsad. I de fall utlänningen är intagen i kriminalvårdsanstalt meddelar Kriminalvården polisen en viss tid i förväg – normalt sex månader – om när villkorlig frigivning beräknas ske. Det är den berörda anstalten som skickar underrättelsen till den polisregion som anstalten ligger i. Därefter tilldelas ärendet en handläggare på den aktuella polisregionen. Att överlämnandet av ärendet på detta sätt hanteras lokalt är ineffektivt, inte minst i de fall då utlänningen flyttas från en anstalt till en annan och ärendet därmed byter polisregion och handläggare. I stället borde överlämnandet hanteras centralt inom respektive myndighet. Även denna fråga omfattas av det tidigare nämnda samverkansarbetet.

Kriminalvården är också inblandad i verkställighetsskedet på så sätt att vissa av de utvisningsdömda, efter beslut av Migrationsverket, förvarsplaceras hos Kriminalvården, antingen i häkte eller på anstalt. Kontakterna och samarbetet med Migrationsverket i frågor gällande förvar fungerar generellt sett bra, såväl på ett lokalt plan som på ett nationellt. Här kan nämnas att det finns en nationell samverkansöverenskommelse mellan Kriminalvården och Migrationsverket angående förvarstagna utlänningar som placeras hos Krimi-

nalvården. Överenskommelsen behandlar främst vissa praktiska frågor och behandlingen av förvarstagna samt belyser de lagliga förutsättningarna för förvarsplacering hos Kriminalvården.

Svårigheten när det gäller förvar som verkställs hos Kriminalvården är i stället att tillgodose de rättigheter som en förvarstagen ska tillförsäkras, såsom möjligheten till kontakt med omvärlden. Detta har nyligen behandlats av JO i ärendet 277-2018 (beslut den 12 november 2020). Trots detta placeras den som har utvisats på grund av brott regelmässigt i förvar i häkte eller på anstalt. Detta har många gånger fog för sig, men när personen i fråga inte utgör någon säkerhetsrisk bör man i större utsträckning än i dag kunna använda Migrationsverkets förvarsplatser. Det är också viktigt med en kontinuerlig uppföljning av förvarsplaceringarna, så att exempelvis den som suttit i förvar hos Kriminalvården en längre tid med god skötsamhet kan omplaceras till en förvarsplats hos Migrationsverket.

Ibland kan Kriminalvården ha tillgång till information som kan vara värdefull för polisen i arbetet med att fastställa en utvisningsdömd persons identitet eller nationalitet. Det kan till exempel handla om telefonloggar som visar till vilket land personen i fråga oftast ringer. Att tillhandahålla sådan information ligger emellertid något utanför Kriminalvårdens uppdrag, och det kan dessutom finnas hinder i sekretesslagstiftningen mot att lämna ut informationen. Vissa typer av uppgifter kan dock vara möjliga att lämna ut, men detta sker i så fall på begäran av den handläggande polisen och efter en sekretessprövning av den berörda anstalten. Det finns alltså inga etablerade former för ett mer systematiskt informationsutlämnande.

Det ligger inte heller i Kriminalvårdens uppdrag eller expertis att verka för att en utvisningsdömd återvänder frivilligt efter det att straffet avtjänats. Däremot skulle man, som ett led i den allmänna förberedelsen för frigivning, kunna fokusera på hemresan och ett liv i hemlandet. I dagsläget finns det emellertid inga sådana motivationsprogram eller liknande hos Kriminalvården. Snarare är det så att utvisningsbeslutet diskvalificerar personen i fråga för deltagande i befintlig programverksamhet. Det vore därför önskvärt att det togs fram ett program som riktade sig specifikt till utvisningsdömda.

Sammanfattningsvis är verkställighetsförfarandet vid utvisning på grund av brott något av ett lapptäcke där olika myndigheter ansvarar för olika delar. Detta kan göra det svårjobbat när det gäller informationsöverföring och skapa otydligheter i ansvarsfördel-

ningen mellan myndigheterna. Dessa svårigheter skulle minska om färre myndigheter hade varit inblandade i processen. Ett alternativ vore att Migrationsverket gjordes till verkställande myndighet även vid utvisning på grund av brott. Migrationsverket skulle i så fall kunna överlämna vissa utredningsåtgärder till polisen, men ändå behålla ärendet. Inom ramen för befintlig organisation kan arbetet underlättas genom samverkan med framför allt Polismyndigheten på det sätt som för närvarande sker och genom att vissa åtgärder förs upp på central nivå.

#### 7.4.4 Migrationsverket

Vid intervjun med Migrationsverket har i huvudsak följande upplysningar och synpunkter framkommit.

Migrationsverkets primära roll i verkställighetsprocessen är att utreda om det finns hinder mot att verkställa ett meddelat beslut om utvisning. Denna fråga kan initieras på olika sätt, men vanligtvis sker det genom att utlänningen ansöker om asyl eller på annat sätt anför att det finns ett verkställighetshinder. Ansökningar av dessa slag kan ges in i olika skeden. Vanligast är att ansökan kommer in när utlänningen är tagen i förvar i väntan på verkställighet eller när han eller hon snart ska frigges från ett fängelsestraff, men det kan också ske tidigare under straffverkställigheten. Det kan vidare komma in ansökningar om förlängt uppehållstillstånd från den som tidigare beviljats uppehållstillstånd och därför är på fri fot. Slutligen kan ansökningar om upphävande av utvisningsbeslut komma in efter det att beslutet har verkställts. Ansökan syftar då normalt till att sökanden vill kunna resa in i Schengenområdet.

Ansökningar som kommer in när det finns ett lagakraftvunnet beslut om utvisning på grund av brott utgör en egen ärendekategori med särskilda handläggare. Om utvisningsbeslutet redan är eller snart blir verkställbart hanteras ärendet skyndsamt.

Ansökningar som kommer in i ett sent skede kan dock medföra att verkställigheten fördröjs. Om utlänningen åberopar nya skyddsskäl måste dessa utredas, vilket i sig kan vara tidskrävande. Finner Migrationsverket genom utredningen att uppehållstillstånd bör beviljas överlämnas ärendet till migrationsdomstol, och om Migrationsverket avslår ansökan kan det beslutet överklagas. Ärenden av

dessa slag behandlas visserligen med förtur hos domstolen, men processen leder ändå till viss tidsutdräkt.

Att en ansökan kommer in nära inpå att utvisningsbeslutet ska verkställas kan bero på att sökanden åberopar att nya omständigheter har inträffat efter domen som innebär att det föreligger verkställighetshinder. I många fall framstår ansökan dock som grundlös, och man kan misstänka att sökanden endast vill köpa sig tid. Påståenden från sökanden att han eller hon har konverterat till kristendomen eller är homosexuell anförs ofta i ett sent skede av verkställighetsprocessen, och ibland anförs en av dessa grunder först efter det att ett avslagsbeslut meddelats beträffande den andra.

Det är mycket sällan, särskilt om utvisningsbeslutet är förenat med ett tidsbegränsat återreseförbud, som en ansökan leder till att utvisningen upphävs. Däremot förekommer det emellanåt att uppehållstillstånd meddelas. Sådana uppehållstillstånd är kortvariga och ges som regel på ett år i taget.

Migrationsverket kan också involveras i verkställighetskedet genom att polisen begär anvisningar enligt 12 kap. 17 § utlänningslagen. Att en sådan begäran kommer in är relativt vanligt. Begäran hanteras som ett jourärende och besvaras om möjligt samma dag, i annat fall dagen därpå. Ofta ställs frågan med anledning av att Migrationsverket utfärdat ett nytt rättsligt ställningstagande och handlar om säkerhetsläget i ett visst land.

Migrationsverket är också involverade i verkställighetskedet på så sätt att det är Migrationsverket som beslutar om var en brottsutvisad som tagits i förvar ska placeras. Placeringsbeslutet fattas samma dag som polisens beslut om förvar. Vid bedömningen av var personen i fråga ska placeras utgår Migrationsverket som regel från den brottslighet som han eller hon har gjort sig skyldig till. Är det fråga om våldsbrottslighet placeras personen hos Kriminalvården – normalt på den enhet där han eller hon redan befinner sig – medan det vid till exempel stöldbrottslighet kan bli aktuellt att placera personen hos Migrationsverket. Även andra omständigheter kan spela in, såsom personens skötsamhet under anstaltsvistelsen.

Samarbetet och informationsutbytet med andra myndigheter fungerar överlag bra. De kontakter som Migrationsverket har med Polismyndigheten och Kriminalvården föranleds i allmänhet av att Migrationsverket vill få reda på var utläningen befinner sig, när villkorlig frigivning beräknas ske eller huruvida det finns en verk-

ställighetsresa planerad. De två sistnämnda uppgifterna behöver Migrationsverket för att veta med vilken skyndsamhet ärendet ska handläggas. Dessutom har Migrationsverket en skyldighet att underätta polisen om det i verkställighetsskedet kommer in en ansökan om asyl.

Det är lätt att komma i kontakt med polisen via mejl eller telefon, men det skulle vara ännu smidigare om Migrationsverket fick veta när ärendet byter polisregion och därmed handläggare hos polisen. Det vore också bra om Migrationsverket fick direktnummer till rätt enhet inom varje polisregion i stället för att, som i dag, behöva gå via den centrala växeln.

Det händer också att kontakterna går åt andra hållet, dvs. att Kriminalvården eller polisen hör av sig till Migrationsverket. Det kan då bland annat handla om att polisen vill veta när Migrationsverket kommer fatta beslut i ett visst ärende gällande en brottsutvisad eller vilka uppgifter om personens identitet som Migrationsverket har tillgång till. Det skulle underlätta om polisen fick utökad behörighet i Wilma så att de fick åtkomst till inscannade dokument, men det kräver troligtvis en lagändring. Alla handlingar av betydelse går dock inte att nå via Wilma, utan en del kan finnas i Migrationsverkets arkiv. Uppgifter och handlingar av dessa slag överlämnas inte automatiskt till polisen, utan detta görs endast om polisen efterfrågar det.

Frågan om informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Polismyndigheten har nyligen uppmärksammats i en granskning av Riksrevisionen. Med anledning därav har regeringen gett myndigheterna i uppdrag att gemensamt analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera informationsöverföringen mellan dem (se avsnitt 7.5.5 under rubriken *Migrationsverkets och Polismyndighetens gemensamma uppdrag om effektiviserad informationsöverföring*). Arbetet kommer primärt att inriktas mot förutsättningarna för att effektivisera informationsöverföringen på digital väg. En del av arbetet handlar om att ta fram en överenskommelse mellan myndigheterna för att ge Polismyndigheten en utökad läsbehörighet i Wilma och Migrationsverkets andra ärendehanteringssystem Skapa samt i den centrala utlänningsdatabasen. Dessutom undersöks möjligheterna att ta fram en teknisk lösning för spegling av myndigheternas respektive ärendehanteringssystem, på liknande sätt som i dag sker mellan Migrationsverket och Domstolsverket. En sådan spegninglösning kan ge möjlighet till ett utökad informations-

utbyte, exempelvis genom att den ena myndigheten får en notis när information har tillförts ett visst ärende av den andra myndigheten. Utöver de digitala förutsättningarna för en effektiviserad informationsöverföring kommer även de rättsliga förutsättningarna – främst i sekretess- och dataskyddslagstiftningen – att ses över. Arbetet inkluderar också myndigheternas gemensamma rutiner, vilka lämpligen bör utarbetas med utgångspunkt i de tekniska lösningar som tas fram.

## **7.5 Vidtagna och pågående åtgärder för att effektivisera verkställigheten av avlägsnandebeslut**

### **7.5.1 Inledning**

Det pågår kontinuerligt ett arbete med att utveckla och effektivisera verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut. Detta arbete – eller återvändandeverksamheten som det också kallas – har kommit allt mer i fokus under senare år, såväl på ett nationellt plan som inom EU och internationellt. Arbetet bedrivs inom ramen för flera olika forum och kan avse åtgärder av vitt skilda slag. Det kan exempelvis handla om internationella avtal och överenskommelser, internationella samverkansforum, lagstiftning och nationella utredningar eller uppdrag. I det följande kommer de mest aktuella och för våra överväganden relevanta åtgärderna att redovisas. Dessa avser visserligen inte enbart utvisning på grund av brott, utan återvändandeverksamheten i stort eller ibland uteslutande andra delar av återvändandeverksamheten. Det finns dock sådana beröringspunkter mellan de olika avlägsnandeformerna att åtgärderna är av intresse även vid verkställighet av utvisning på grund av brott.

### **7.5.2 Internationella avtal och överenskommelser**

#### **Återtagandeaftal**

Återtagandeaftal är ett viktigt instrument i arbetet med att återsända utländska medborgare som har avvisats eller utvisats från Sverige. I återtagandeaftalen regleras procedurer och kriterier för att den ena



parten ska återta personer som vistas utan tillstånd på den andra partens territorium. Avtalen omfattar normalt återtagande av egna medborgare, tredjelandsmedborgare, statslösa samt transitering.

Ett återtagandeaftal är inte en förutsättning för återtagande men kan underlätta det praktiska samarbetet. Omvänt är ett återtagandeaftal inte heller någon garanti för att det avtalsbundna landet tar emot sina medborgare. Ytterst är det alltid den underliggande politiska viljan hos landet i fråga som avgör om avtalets tillämpning blir framgångsrik.

Återtagandeaftal kan ingås bilateralt, dvs. mellan Sverige och ett visst land, eller mellan EU och landet i fråga. EU-avtalen kan sedan tillämpas direkt av varje medlemsstat. Sverige har ingått bilaterala avtal med bland annat Afghanistan, Irak, Kosovo, Vietnam, Estland, Lettland, Litauen, Polen Rumänien, Slovakien och Bulgarien. Bland EU:s återtagandeaftal kan nämnas avtalen med Albanien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Makedonien, Moldavien, Pakistan, Ryssland, Serbien, Sri Lanka, Turkiet och Ukraina. Inom EU har initiativ vidare tagits till avtalsförhandlingar med Algeriet, Jordanien, Kina, Marocko, Nigeria och Tunisien. Dessa har emellertid inte kunnat slutföras på grund av bristande politisk vilja hos nämnda stater.

## Andra överenskommelser om återtagande

I vissa fall kan det vara ändamålsenligt att ingå mindre formella överenskommelser om återtagande i stället för regelrätta återtagandeaftal. Ett nationellt exempel är det samarbete som har etablerats med Marocko i form av överenskomna minnesanteckningar, och exempel på EU-nivå är de s.k. ”standard operating procedures” som har ingåtts med vissa länder. EU har även ingått rättsligt icke bindande överenskommelser om återtagande med Afghanistan, Bangladesh, Guinea, Gambia, Elfenbenskusten och Etiopien.

### 7.5.3 Internationella samverkansforum

Arbete för att utveckla och effektivisera återvändandeverksamheten bedrivs också inom ramen för olika internationella forum och samverkansprojekt. Sverige deltar i en rad sådana, framför allt inom EU, men även i andra sammanslutningar.

## Inom EU

I EU behandlas återvändandefrågor inom ramen för rådet och kommissionen. I rådet behandlas frågorna i arbetsgruppen för integration, migration och återsändande. I kommissionen behandlas frågorna i expertgruppen för återtagande (Readmission Experts Meeting). Gruppen fungerar främst som forum för informationsutbyte mellan medlemsstaterna och kommissionen. Sverige företräds i dessa sammanhang av tjänstemän från Justitiedepartementet.

Därutöver arbetar den Europeiska unionens gräns- och kustbevakningsmyndighet Frontex operativt med återvändande, genom att samordna och finansiera s.k. Joint Return Operations. Detta är gemensamma återvändandeinsatser där två eller flera EU-länder går samman och delar på ett chartrat flygplan för att verkställa av- eller utvisningar. Sverige deltar återkommande i sådana insatser.

## Övriga

Av de övriga forum som Sverige deltar i kan nämnas Intergovernmental Consultations on Migration Asylum and Refugees (IGC) och Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor (NSHF). IGC är ett informellt, icke-beslutsfattande forum för informationsutbyte och policydebatter om hanteringen av internationella migrationsströmmar. Forumet har 17 medlemsstater, däribland flera EU-stater, USA, Australien, Nya Zeeland och Kanada. Inom forumet finns en arbetsgrupp för återvändande. I NSHF utbyts information om och diskuteras migrationspolitiska frågor, både vid ministermöten och tjänstemannamöten. Det finns även arbetsgrupper för samarbete på expertnivå, varav en behandlar återvändandefrågor.

### 7.5.4 Lagstiftning

#### 2017 års lagändringar avseende transporter av frihetsberövade

För att säkerställa en ändamålsenlig och rättssäker transportverksamhet och i syfte att renodla Polismyndighetens verksamhet infördes den 1 april 2017 bestämmelser om Kriminalvårdens rätt att utföra transporter av frihetsberövade personer åt andra myndigheter

(prop. 2016/17:57). Redan före lagändringen hade en praxis utvecklats där Kriminalvården utförde transporter för Polismyndighetens och andra myndigheters räkning, men genom lagändringen fick förfarandet ett uttryckligt lagstöd. Lagändringen innebar därmed också att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och respektive myndighets rättsliga befogenheter blev tydligare.

Bland annat infördes en ny bestämmelse i 29 a § polislagen som ger Polismyndigheten och Säkerhetspolisen möjlighet att överlämna en transport av någon som är berövad friheten till Kriminalvården. Bestämmelsen omfattar både inrikestransporter och utrikestransporter, däribland transporter i samband med verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut. Paragrafen reglerar också Kriminalvårdens rätt att vidta kontroll- och tvångsåtgärder vid en sådan transport samt möjlighet att i sin tur begära hjälp av Polismyndigheten. Slutligen reglerar den Polismyndighetens skyldighet att till Kriminalvården lämna de uppgifter som behövs för att planera och genomföra transporten.

## Den nya viseringskodexen

EU:s viseringskodex,<sup>2</sup> som antogs 2009, fastställer gemensamma förfaranden och villkor för utfärdanden av viseringar till Schengenområdet. Reglerna syftar till att förenkla för de viseringssökande och underlätta för de lagliga resenärerna, samtidigt som irreguljär migration motverkas.

I februari 2020 trädde en ny viseringskodex i kraft.<sup>3</sup> För att främja återtagande av tredjelandsmedborgare som befinner sig olagligen i EU infördes därigenom en koppling mellan viseringspolitik och återtagande. Enligt den nya viseringskodexen kan EU besluta om striktare viseringsregimer gentemot tredjeländer som inte samarbetar om återtagande av egna medborgare. Som grund för bedömningen av vilka tredjeländer som ska omfattas av de striktare reglerna, ska medlemsstaterna bland annat rapportera hur många begäranden om återtagande som nekats av ett visst tredjeland. Den

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1155 av den 20 juni 2019 om ändring av förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

nya viseringskodexen tillhandahåller således ett nytt verktyg att använda gentemot länder som inte samarbetar i fråga om återtagande.

## SIS

Den tredje versionen av Schengens informationssystem (SIS) ska börja tillämpas från ett datum som kommissionen ska fastställa senast den 28 december 2021 (se vidare avsnitt 3.3.11). Den nya generationen SIS kommer att innehålla fler sorters registreringar och mer information än den tidigare. Därmed kan informationsutbytet mellan medlemsländerna förbättras och de behöriga myndigheterna få ett bättre verktyg för att spåra utvisade personer som har undandragit sig verkställighet.

## Reseinformationssystemet Etias

Den 12 september 2018 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1240 om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias). Etias kommer att vara ett i stort sett automatiserat IT-system, genom vilket tredjelandsmedborgare som är undantagna från kravet på visum vid inresa till Schengenområdet kommer behöva ansöka om ett inresetillstånd före resan. Syftet med systemet är att öka kontrollen av olaglig migration och förbättra identifieringen av personer som utgör en säkerhetsrisk. Förordningen ger bland annat en möjlighet för medlemsstaternas invandringsmyndigheter (för svensk del Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, migrationsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen, Regeringskansliet och vissa andra) att använda personuppgifterna i Etias i återvändandesyfte. Genom att invandringsmyndigheterna i medlemsstaterna kommer att kunna överföra identitetsuppgifter till tredjeland för identifiering av tredjelandsmedborgaren kan återvändandearbetet effektiviseras.

Etias beräknas tas i drift i december 2022.

## 7.5.5 Nationella granskningar och uppdrag

### Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har i granskningsrapporten *Återvändarverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet* (RiR 2020:7) granskat hur regeringen har styrt återvändarverksamheten och hur myndigheterna har genomfört denna verksamhet mellan åren 2013 och 2018. Riksrevisionens granskning omfattar inte utvisningar på grund av brott.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns tecken på bristande resultat, bland annat baserat på den relativt höga andelen personer som inte återvänder efter att ett beslut om av- och utvisning blir verkställbart. Riksrevisionen anser att myndigheternas uppdrag i vissa delar överlappar varandra och att det finns samordnings- och gränsdragningsproblem samt risk för effektivitetsförluster till följd av att en myndighet i vissa fall ska genomföra eller bära kostnader av beslut som en annan myndighet har fattat. Enligt Riksrevisionen visar granskningen vidare på svagheter i regeringens samlade mål-, resultat- och anslagsstyrning av återvändandeverksamheten. Riksrevisionen bedömer också att betydande ineffektivitet i verksamheten kan härledas till brister i överföring av information mellan myndigheterna.

Riksrevisionen rekommenderade därför regeringen att

1. se över myndigheternas uppdrag och ansvarsfördelning, samt överväga förändring av myndighetsorganisationen på området,
2. stärka samordningen av mål-, resultat- och ekonomistyrningen för återvändandeverksamheten, och
3. överväga hur överföring av information mellan myndigheterna i återvändandearbetet kan förbättras.

### Statskontorets uppdrag

Med utgångspunkt i Riksrevisionens granskningsrapport gav regeringen den 9 juli 2020 Statskontoret i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med återvändande. Statskontoret ska även analysera myndigheternas rutiner, både gemensamma och interna, för samarbete och samordning. I uppdraget ingår också

att beskriva hur resurser till återvändandeverksamheten prioriteras inom respektive myndighet. I mars 2021 beslutade regeringen att Statskontoret, inom ramen för uppdraget, även ska se över myndigheternas uppgifter och ansvarsfördelning samt överväga en förändring av myndighetsorganisationen.

Uppdraget ska i sin helhet redovisas senast den 14 januari 2022.

### **Migrationsverkets och Polismyndighetens gemensamma uppdrag om effektiviserad informationsöverföring**

Regeringen gav i december 2020 Migrationsverket och Polismyndigheten i uppdrag att gemensamt analysera vilka uppgifter som behöver kunna överföras mellan myndigheterna för att förbättra förutsättningarna för att verkställa avlägsnandebeslut. Också detta uppdrag har sin grund i Riksrevisionens granskningsrapport.

Migrationsverket och Polismyndighetens uppdrag innefattade att

- analysera vilka uppgifter som behöver kunna överföras mellan dem för att förbättra förutsättningarna att verkställa avlägsnandebeslut,
- redogöra för vilka hinder som finns enligt gällande regelverk när det gäller att verkställa beslut om av- eller utvisningar, och
- lämna förslag på åtgärder som kan vidtas och vid behov föreslå konkreta förändringar som behöver göras i sekretess- och data-skyddsbestämmelser för att möjliggöra en effektiv informationsöverföring.

Uppdraget, som samordnades av Migrationsverket, slutredovisades den 24 maj 2021.<sup>4</sup> Av slutredovisningen framgår att Migrationsverket och Polismyndigheten har avgränsat uppdraget till att analysera främst den informationsöverföring som sker vid överlämnande av verkställighet enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen. Således tar analysen främst sikte på ärenden om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning på annan grund än brott, och som Migrationsverket har överlämnat till Polismyndigheten med anledning av

---

<sup>4</sup> Rapport 2021-05-24, Slutredovisning av uppdrag till Migrationsverket och Polismyndigheten att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera informationsöverförandet, dnr 1.1.2-2020-32543.

att den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan eller det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Flera av de föreslagna, pågående eller övervägda åtgärderna som tas upp i slutredovisningen har emellertid betydelse även vid verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott. Bland dessa kan nämnas att myndigheterna överväger att göra en förstudie för att vidareutveckla myndigheternas ärendehanteringssystem och göra dem förenliga med varandra, i syfte att automatisera informationsöverföringen. Vidare kan nämnas att det föreslås att myndigheternas pågående arbete med att ta fram en ny övergripande överenskommelse om direktåtkomst – och möjligheten att där ge Polismyndigheten en utökad direktåtkomst till uppgifter i Migrationsverkets ärendehanteringssystem – ska fortsätta och intensifieras. För att möjliggöra en effektiv informationsöverföring lämnar myndigheterna också förslag på vissa förändringar i sekretess- och dataskyddslagstiftningen.

### 7.5.6 Övriga åtgärder

#### Ökad förvarskapacitet

Sedan 2016 har regeringen gett Migrationsverket i uppdrag att inrätta fler förvarsplatser och tilldelat ökade medel för det ändamålet. För närvarande har Migrationsverket 528 förvarsplatser, vilket är en ökning på drygt 100 procent sedan 2016.

#### Återvändandesambandsmän

Sverige har utplacerat s.k. återvändandesambandsmän vid ambassader i särskilt viktiga mottagarländer. Dessa ska underlätta återvändandearbetet och fungerar också som en länk mellan svenska myndigheter och myndigheterna i mottagarlandet. Migrationsverket har en europeisk återvändandesambandsman utplacerad i Afghanistans huvudstad Kabul. Även Polismyndigheten har utplaceringar i Kabul samt därutöver i Etiopiens huvudstad Addis Abeba, Kenyas huvudstad Nairobi med täckning för Somalia samt i Marockos huvudstad Rabat, vilken dock kommer att tillfälligt avslutas i juli 2021. Polismyndigheten har dessutom två ambulerande återvändandesambandsmän.

## 7.6 Överväganden och förslag till ytterligare åtgärder

### 7.6.1 Utgångspunkter för våra överväganden

Som framgår av det föregående har det vidtagits en rad åtgärder för att utveckla och effektivisera verkställigheten av avlägsnandebeslut. I detta avsnitt tar vi ställning till om ytterligare sådana åtgärder bör vidtas när det gäller utvisningar på grund av brott.

Som vi förstår vårt uppdrag i denna del ingår det inte att göra någon genomlysning av reglerna i 12 kapitlet utlänningslagen om verkställighetshinder, uppehållstillstånd och upphävande av sådana utvisningsbeslut. Beträffande dessa frågor är utrymmet för lagändringar för övrigt till stor del begränsat av internationella åtaganden. Uppdraget tar, såsom vi uppfattar det, i stället sikte på myndigheternas arbetssätt och samverkan samt de verktyg som kan användas för att arbetet ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt.

I våra intervjuer med de berörda myndigheterna har en mängd förhållanden och synpunkter tagits upp – i stort som smått – som berör eller har anknytning till verkställighetsförfarandet vid utvisning på grund av brott. Bland dessa har vi identifierat framför allt tre centrala faktorer som påverkar förutsättningarna för att bedriva ett effektivt verkställighetsarbete, nämligen

1. ursprungslandets krav på frivillighet och samarbetsvilja i övrigt,
2. utlänningsens samarbetsvilja och inställning till hemresa, samt
3. samordningen och informationsöverföringen mellan och inom myndigheter.

Våra överväganden kommer att inrikta sig mot dessa områden.

### 7.6.2 Ursprungslandets krav på frivillighet och samarbetsvilja i övrigt

**Bedömning:** Ursprungslandets krav på frivillighet och bristande samarbetsvilja är förhållanden som är svåra för svenska myndigheter att påverka. Återtagandeavtal är emellertid ett redskap som kan möjliggöra verkställighet eller skapa förutsättningar för ett effektivt verkställighetsarbete. Även andra, mindre formella



överenskommelser kan vara ett verkningsfullt sätt att etablera ett samarbete. Sverige bör således även fortsättningsvis verka för att fler återtagandeaftal och andra överenskommelser om återtagande kommer till stånd.

### Skälen för vår bedömning

Alla länder är enligt internationell sedvanerätt skyldiga att återta sina egna medborgare. Trots detta tar vissa länder inte emot utresta medborgare som inte återvänder frivilligt. Dit hör främst Iran, Irak, Libanon och Somalia samt i viss utsträckning även Afghanistan. Vid intervjun med Polismyndigheten har ursprungslandets vägran att ta emot den utvisade dessutom beskrivits som en av de största svårigheterna i verkställighetsarbetet.

Även i de fall ursprungslandet inte ställer upp krav på frivillighet förutsätter en verkställighet i många fall att landet samarbetar för att identifiera, utfärda nya handlingar till och återta den berörda personen. Om landet inte bistår med detta, fördröjs eller försvåras verkställigheten.

Ursprungslandets krav på frivillighet och bristande samarbetsvilja är förhållanden som är svåra för svenska myndigheter att påverka. Enligt vad som framkommit vid våra intervjuer med Polismyndigheten är återtagandeaftal emellertid ett redskap som kan möjliggöra verkställighet eller skapa förutsättningar för att verkställighetsarbetet kan bedrivas på ett effektivt sätt. Företrädarna för Polismyndigheten har således understrukit vikten av väl fungerande återtagandeaftal. De har vidare beskrivit att också andra, mindre formella överenskommelser kan vara ett verkningsfullt sätt att etablera ett samarbete. Sverige bör således även fortsättningsvis verka för att fler återtagandeaftal och andra överenskommelser kommer till stånd, såväl bilateralt som inom ramen för EU. Som berörts ovan är dock möjligheterna att ingå nya avtal och överenskommelser, liksom hur väl de efterlevs, ytterst avhängigt den politiska viljan hos motpartslandet.

### 7.6.3 Utlänningens samarbetsvilja och inställning till hemresa

**Bedömning:** Regeringen bör 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.

Vår föreslagna ändring av när återreseförbuden ska börja löpa (se avsnitt 5.7.2) minskar incitamentet att förhala verkställighetsförfarandet.

#### Skälen för vår bedömning

##### *Betydelsen av utlänningens inställning och samarbetsvilja och möjligheterna till påverkan*

En omständighet som påverkar förutsättningarna för en effektiv verkställighet är utlänningens egen inställning till hemresa. Detta förhållande har ett omedelbart samband med ursprungslandets villighet att ta emot personen i fråga. Om den utvisningsdömde förklarar sig beredd att återvända, kan ett beslut om utvisning på grund av brott nämligen verkställas även till länder som enbart tar emot sina medborgare på frivillig grund. I dessa fall är personens inställning således avgörande för om verkställighet kan ske.

Även i andra fall kan utlänningens samarbetsvilja ha betydelse för med vilken effektivitet arbetet kan bedrivas. Om utlänningens identitet och nationalitet inte är fastställd underlättas processen av relevanta upplysningar och annan medverkan från hans eller hennes sida.

Liksom ursprungslandets krav på frivillighet är utlänningens inställning ett förhållande som kan vara svårt att påverka. Faktorer såsom vilka band han eller hon har utvecklat till det svenska samhället samt kvarvarande band till hemlandet och förhållandena där är sådana omständigheter som ligger utanför de berörda myndigheternas kontroll. Enligt vad som framkommit i våra intervjuer kan dock ett aktivt påverkansarbete bidra till att den utvisningsdömde samtycker till att återvända. Framför allt handlar det om att genom samtal motivera personen till hemresa, men även enkla åtgärder

såsom att låta honom eller henne ringa till anhöriga i hemlandet kan ge resultat.

*Det finns anledning att involvera Kriminalvården i arbetet med att förbereda utlännningen för återvändande*

Att motivera den utvisningsdömde till ett frivilligt återvändande är en process som kan vara tidskrävande. För att verkställighet ska kunna ske i anslutning till villkorlig frigivning är det alltså många gånger en förutsättning att arbetet påbörjas redan under anstaltsvistelsen. Även om polisens handläggare har möjlighet att ta kontakt med den utvisningsdömde under straffverkställigheten är det ofrånkomligen så att den dagliga interaktionen med personen i fråga ligger hos Kriminalvården. Det finns därför anledning att överväga om Kriminalvården kan och bör involveras i arbetet med att förbereda utlännningen för att återvända.

Vid intervjun med företrädare för Kriminalvården har det framkommit att det beträffande utvisningsdömda generellt sett inte förekommer några åtgärder under straffverkställigheten som är inriktade mot ett liv i hemlandet. Snarare är det så att utvisningsbeslutet diskvalificerar personen i fråga från deltagande i Kriminalvårdens befintliga programverksamhet. En utvisningsdömd är normalt inte heller aktuell för utslussningsåtgärder såsom permission eller frigång. Avsaknaden av ett meningsfullt innehåll under straffverkställigheten och adekvata åtgärder för att förbereda frigivningen för utvisningsdömda har i intervjun beskrivits som en brist hos Kriminalvården.

Regler om straffverkställighetens mål och utformning och vilka åtgärder som ska eller bör vidtas under verkställigheten finns i fängelselagen (2010:610) och fängelseförordningen (2010:2010). Där framgår bland annat att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. För varje intagen ska det upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan. Planen ska inför frigivningen vara särskilt inriktad på konkreta åtgärder som kan underlätta övergången till ett liv i frihet. Verkställigheten ska planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter. (Se 1 kap. 5 § fängelselagen samt 6 och 7 §§ fängelseförordningen.)

För den som till följd av ett utvisningsbeslut ska återvända efter frigivningen framstår det som befogat att de åtgärder som vidtas för att förbereda honom eller henne för ett liv i frihet tar sikte på resan till hemlandet och livet där. I vissa fall har utlänningen inte vistats i hemlandet på många år och de kvarvarande banden dit kan vara svaga. Övergången till ett liv i frihet är således knappast lättare, eller behovet av stöd och hjälp mindre, när frigivningen medför att personen måste lämna Sverige. Avsaknaden av en plan för återvändandet och ett ordnat mottagande i hemlandet kan också mycket väl bidra till en ovilja att samarbeta i verkställighetsprocessen. Detta särskilt om personen i fråga har uppfattningen att det är möjligt att förhindra verkställigheten, vilket ibland bygger på missledande information som florerar angående reglerna om verkställighetshinder och asyl.

Enligt vår bedömning finns det således anledning att involvera Kriminalvården i arbetet med att förbereda utlänningen för återvändandet. Det skulle kunna handla om motiverande samtal, adekvat information om återvändandeprocessen och stöd och hjälp med praktiska arrangemang inför återvändandet. Som framgått ovan är sådana åtgärder motiverade dels av humanitära skäl, på så sätt att straffverkställigheten kan få ett meningsfullt innehåll för den enskilde och underlätta återvändandet, dels av att de kan motivera honom eller henne till hemresa och därmed främja en effektiv verkställighet av utvisningsbeslutet. Därför gör vi bedömningen att regeringen bör 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.

*Vår föreslagna ändring av från vilken tid ett återreseförbud ska räknas minskar incitamentet att förhålla verkställigheten*

Även förekomsten eller frånvaron av incitament av olika slag kan påverka den utvisades inställning och samarbetsvilja. Ett konkret exempel som har tagits upp är att återreseförbudet enligt dagens reglering kan löpa ut under verkställighetsförfarandet och utvisningsbeslutet därmed preskriberas. Som berörts i avsnitt 5.7.2 skapas därigenom ett incitament för den som dömts till utvisning att försöka

förhålla verkställigheten. Som framgår av det avsnittet föreslår vi av den anledningen, och på grund av Sveriges EU-rättsliga förpliktelser, att återreseförbudet inte ska börja löpa förrän vid dagen för utresan. Därmed kommer incitamenten att förhålla verkställighetsförfarandet i syfte att utvisningsbeslutet ska preskriberas eller den faktiska förbudstiden förkortas att undanröjas.

#### 7.6.4 Samordning och informationsöverföring inom och mellan myndigheter

**Bedömning:** Det finns behov av gemensamma rutiner och systematiserade former för överlämnande av ärenden och informationsöverföring inom Polismyndigheten respektive mellan Polismyndigheten och Kriminalvården, liksom av ändamålsenliga ärendehanteringssystem. Dessa frågor hanteras för närvarande inom ramen för pågående utvecklingsarbeten inom Polismyndigheten och samverkansarbeten mellan Polismyndigheten och Kriminalvården. Resultatet av dessa arbeten bör avvaktas och utvärderas innan några vidare åtgärder övervägs.

Polismyndigheten har i dag endast begränsad läsbarhet till Migrationsverkets ärendehanteringssystem. Verkställighetsarbetet skulle effektiviseras om behörigheten utökades så att fler dokument och funktioner blev tillgängliga. Informationsöverföringen från Polismyndigheten till Migrationsverket kan i vissa avseenden också förbättras. Myndigheterna har emellertid precis slutredovisat ett gemensamt samverkansuppdrag från regeringen avseende effektiviserad informationsöverföring. Enligt vår bedömning har de åtgärder som myndigheterna tar upp i slutredovisningen potential att i allt väsentligt omhänderta de angivna behoven av ett effektiviserat informationsutbyte (se avsnitt 7.5.5). Resultatet av dessa bör därför avvaktas innan några ytterligare åtgärder övervägs.

Det finns behov av att klarlägga ansvarsfördelningen vid de utrikestransporter som Kriminalvården utför på uppdrag av polisen, att ta fram gemensamma rutiner eller riktlinjer för transporternas planering och genomförande samt att skapa förutsättningar för att planera och prioritera utifrån verksamheten sedd som helhet. För närvarande arbetar Polismyndigheten och Krimi-

nalvården med att ta fram en samverkansöverenskommelse som kommer att behandla ansvarsfördelningen vid och genomförandet av sådana transporter. Några ytterligare åtgärder bör därför inte övervägas förrän överenskommelsen har implementerats i verksamheten och det kan bedömas hur den har fallit ut.

## Skälen för vår bedömning

### *Övergripande iakttagelser*

Vid verkställighet av utvisning på grund av brott är som redan framgått tre olika myndigheter inblandade: Polismyndigheten, Kriminalvården och Migrationsverket. För att verkställighetsarbetet ska kunna bedrivas effektivt förutsätts att dessa myndigheter samverkar och delar information med varandra på ett ändamålsenligt sätt. Det krävs också att det finns fungerande informationsflöden och samordning inom myndigheterna. Till skillnad från ursprungslandets och utlänningens samarbetsvilja, är detta sådana områden som de svenska myndigheterna fullt ut kan påverka.

Vår övergripande bild efter de intervjuer vi har hållit med Polismyndigheten, Kriminalvården och Migrationsverket är att samarbetet mellan myndigheterna i stora delar fungerar bra. I samtliga intervjuer har myndighetsföreträdarna tagit upp välfungerande samverkansformer och beskrivit att utvecklingen generellt sett går i riktning mot ett förbättrat samarbete och en ökad samsyn i viktiga frågor. Det finns dock flera områden där samordningen och informationsöverföringen fortfarande är bristfällig eller ineffektiv, och där det således finns behov av förbättring. Framför allt gäller det

- överlämnandet av ärenden och informationsöverföringen mellan Kriminalvården och Polismyndigheten respektive inom Polismyndigheten,
- informationsutbytet med Migrationsverket, och
- ansvarsfördelningen och samverkan mellan Polismyndigheten och Kriminalvården gällande utrikestransporter av utvisningsdömda.

*Överlämnandet av ärenden och informationsöverföringen mellan Kriminalvården och Polismyndigheten respektive inom Polismyndigheten*

För att ett beslut om utvisning på grund av brott ska kunna verkställas i anslutning till villkorlig frigivning är det avgörande att arbetet påbörjas i tillräckligt god tid. Intervjupersonerna från Polismyndigheten har gett en samstämmig bild av att polisen i många fall tar sig an ärendet för sent och att mycket skulle kunna vinnas om Kriminalvården meddelade polisen tidigare om inkommande ärenden. Det har också kommit fram att Kriminalvården inte alltid underrättar Polismyndigheten om anstaltsförflyttningar och att det i dessa fall inte finns en samsyn inom Polismyndigheten i fråga om vilken region som ska handlägga ärendet.

I dag meddelar Kriminalvården normalt Polismyndigheten om ett inkommande ärende ungefär sex månader före villkorlig frigivning. Sexmånadersfristen följer av 7 kap. 13 § utlänningsförordningen som föreskriver att Kriminalvården ska underrätta Polismyndigheten om den tidpunkt då anstaltsbehandlingen beräknas upphöra senast sex månader före den dagen eller, om den tidsfristen inte kan följas, så snart som möjlig.

Ett sätt att komma tillrätta med att Polismyndigheten påbörjar handläggningen i otillräcklig tid skulle kunna vara att tidigarelägga underrättelseskyldigheten enligt nämnda bestämmelse. Det är dock svårt att generellt fastslå en lämplig tidigare tidpunkt för underrättelse, bland annat eftersom frågan är beroende av det utdömda straffets längd och ärendets svårhet i det enskilda fallet. En författningsändring av angivet slag skulle inte heller omfatta underrättelser om anstaltsförflyttningar och hur polisregionerna i dessa fall ska hantera ärendet sinsemellan. Den sistnämnda frågan illustrerar också att det förhållandet att verkställighetsarbetet ibland påbörjas väl sent inte enbart kan hänföras till tidpunkten för Kriminalvårdens underrättelse. Polismyndighetens interna rutiner och samordning har minst lika stor betydelse. Det kan i detta sammanhang även framhållas att Polismyndigheten redan i dag, på digital väg, får information om utvisningsdomar i anslutning till att de meddelas respektive får laga kraft. Ett sätt att möjliggöra en tidigare påbörjad handläggning vore således att utveckla organisationens IT-system.

Författningsreglering framstår således som ett granska trubbigt redskap för att påskynda verkställighetsprocessen i nu aktuellt avseende. Underrättelser om och överlämnanden av nya ärenden hanteras i stället bäst genom samverkan och gemensamma rutiner inom och mellan myndigheterna, om möjligt i förening med en utveckling av befintliga IT-system. Det är också främst lösningar av sådant slag som lyfts fram vid intervjuerna med Polismyndigheten och Kriminalvården.

Ett nära samband med ovanstående frågor har informationsöverföringen i övrigt mellan Kriminalvården och Polismyndigheten. Denna sker, liksom underrättelser om inkommande ärenden, i huvudsak lokalt och manuellt. Vilken information som lämnas, när och på vilket sätt är alltså beroende av vilka samverkansrutiner som har etablerats mellan den handläggande polisregionen och de lokala anstalterna. Uppgifter hos Kriminalvården som regelmässigt är av intresse, till exempel huruvida det finns identitetshandlingar tillgängliga, måste vidare efterfrågas i stället för att de överförs rutinmässigt. Myndigheternas ärendehanteringssystem framstår inte heller som fullt anpassade för att registrera och överföra sådana uppgifter som kan vara av betydelse i verkställighetshänseende. Såväl i intervjun med Polismyndigheten som Kriminalvården har intervjupersonerna efterlyst systematiserade och funktionella former för informationsöverföring.

Handläggningen skiljer sig dessutom åt inom Polismyndigheten, och informationsöverföringen i samband med överlämnanden mellan regionerna tycks inte fungera optimalt.

Enligt vår bedömning leder avsaknaden av gemensamma rutiner och systematiserade former för överlämnande av ärenden och informationsöverföring, såväl inom som mellan myndigheterna, till tidsutdräkt och ineffektivitet i verkställighetsarbetet samt till en oenhetlig handläggning. Även avsaknaden av ändamålsenliga IT- och ärendehanteringssystem bidrar till detta. Nämnade brister medför också risk för informationsförluster och dubbelarbete i samband med att ärendet flyttas från en region till en annan och därmed byter handläggare.

Enligt vad som framkommit i våra kontakter med Polismyndigheten och Kriminalvården har myndigheterna emellertid inlett ett samverkansarbete för att få till stånd en fungerande ordning för överlämnande av ärenden och informationsöverföring. Polismyn-



digheten har dessutom påbörjat ett internt utvecklingsarbete för att se över hur verkställighetsarbetet avseende brottsutvisade kan inledas tidigare och hur informationsflödet inom Polismyndigheten kan förbättras. Parallellt med detta undersöker Polismyndigheten möjligheterna att ta fram en teknisk lösning för att kanalisera vidare ett ärende inom organisationen.

Vi har övervägt om ovanstående arbetens inriktning och tidsramar bör slås fast i ett regeringsuppdrag, men stannat vid att inga sådana åtgärder tillsvidare bör vidtas. Enligt vår bedömning adresserar de initiativ som myndigheterna nu har tagit de brister som vi har påtalat ovan. Initiativen har visserligen inte resulterat i några konkreta förslag eller lösningar ännu, men detta förklaras av att arbetet nyss har sjuösatts. Till detta kan läggas att det pågår även andra projekt för att effektivisera myndigheternas arbete med verkställigheter av avlägsnandebeslut. Också av den anledningen inger det betänkligheter att i nuläget lägga ännu ett uppdrag på myndigheterna. Resultatet av de beskrivna myndighetsinitiativen bör således avvaktas och utvärderas innan några vidare uppdrag eller andra åtgärder övervägs.

### *Informationsutbytet med Migrationsverket*

När Polismyndigheten ska verkställa ett beslut om utvisning på grund av brott behöver den ofta information även från Migrationsverket. Det kan bland annat handla om uppgifter som ger ledning i fråga om utlänningens identitet eller besked om handläggningen i ett visst ärende gällande utlänningen, exempelvis om anförda hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet.

Polismyndigheten har i dag endast begränsad läsbehörighet till Migrationsverkets ärendehanteringssystem Wilma. Detta innebär att Polismyndigheten kan se arbetsbladet i ärenden gällande den utvisningsdömde, men saknar åtkomst till de flesta handlingar och funktioner. Om den handläggande polisen ser att det finns handlingar av intresse måste han eller hon alltså vända sig till Migrationsverket för att begära ut dessa. Företrädare för Polismyndigheten har i våra intervjuer framhållit att arbetet skulle underlättas om polisens behörighet i Wilma utökades så att fler dokument och funktioner blev tillgängliga. Företrädare för Migrationsverket har

instämt i att det vore en bra idé, men påtalat att det troligtvis kräver lagändringar.

Ibland kan också Migrationsverket behöva upplysningar från Polismyndigheten. Ofta rör det sig om praktiska saker såsom var utlänningen befinner sig, om ärendet har bytt polisregion och till vilken dag utresan är planerad. Genom våra intervjuer har framkommit att denna typ av informationsöverföring i huvudsak fungerar bra, men att det emellanåt händer att informationen inte delas eller delas för sent alternativt på ett ineffektivt sätt.

Migrationsverket och Polismyndigheten har med anledning av Riksrevisionens granskning av återvändandeverksamheten fått i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera informationsöverförandet mellan myndigheterna i syfte att förbättra förutsättningarna för att verkställa avlägsnandebeslut (se avsnitt 7.5.5). Uppdraget, som slutredovisades den 24 maj 2021, har bland annat innefattat att analysera vilka uppgifter som behöver kunna överföras mellan myndigheterna samt att lämna förslag på åtgärder som kan vidtas och vid behov föreslå vilka konkreta förändringar av nuvarande sekretess- och dataskyddsbestämmelser som behövs. Av slutredovisningen framgår bland annat att myndigheterna överväger att göra en förstudie för att vidareutveckla myndigheternas ärendehanteringssystem och göra dem förenliga med varandra, i syfte att automatisera informationsöverföringen. Vidare framgår att myndigheternas pågående arbete med att ta fram en ny övergripande överenskommelse om direktåtkomst – och möjligheten att där ge Polismyndigheten en utökad direktåtkomst till uppgifter i Migrationsverkets ärendehanteringssystem – ska fortsätta och intensifieras. För att möjliggöra en effektiv informationsöverföring lämnar myndigheterna i slutredovisningen också förslag på vissa förändringar i sekretess- och dataskyddslagstiftningen. Enligt vår bedömning har dessa åtgärder potential att i allt väsentligt omhänderta de ovan identifierade behoven av ett effektiviserat informationsutbyte mellan Polismyndigheten och Migrationsverket. Därför bör resultatet av dessa avvaktas innan några ytterligare åtgärder övervägs.

*Ansvarsfördelningen och samverkan mellan Polismyndigheten och Kriminalvården gällande transporter*

När utlänningens identitet och nationalitet är fastställd och resehandling utfärdad ska hemresan planeras och genomföras. Detta går normalt till så att Polismyndigheten beställer en transport hos Kriminalvården nationella transportenhet (NTE) som med utgångspunkt i polisens säkerhetsbedömning tar fram en resplan och upphandlar biljetter eller chartrar ett flygplan. Vanligtvis bemannas resan av eskortpersonal från NTE, men ibland måste av olika anledningar personal från Polismyndigheten följa med. I vissa fall kan resan också genomföras utan eskort. Kostnaderna för resan belastar primärt Kriminalvården.

Både i intervjun med Polismyndigheten och Kriminalvården har konstaterats att ansvarsfördelningen vid de transporter som Kriminalvården utför på uppdrag av polisen är oklar. Vidare har framkommit att myndigheterna ofta har olika uppfattningar i frågor som rör transporternas genomförande, såsom när och på vilket sätt en resa ska ske och hur den ska bemannas. Myndighetsföreträdarna har också gett uttryck för att det finns en intressekonflikt mellan å ena sidan de ekonomiska hänsyn som Kriminalvården måste beakta och å andra sidan det krav på skyndsamhet och andra hänsyn som primärt ligger i Polismyndighetens intresse.

I enlighet med vad företrädarna för myndigheterna har påtalat leder de oklara ansvarsförhållandena tillsammans med de ovan beskrivna bristerna i samordning och samsyn till merarbete och tidsutdräkt i verkställighetsarbetet. Att det yttersta ansvaret för ärendet ligger hos Polismyndigheten medan resans planering och genomförande framför allt tar Kriminalvårdens resurser i anspråk, gör vidare att det blir svårt för myndigheterna att planera och prioritera på det sätt som är mest rationellt utifrån verksamheten sedd som helhet. Det finns alltså ett behov av att klarlägga ansvarsfördelningen, ta fram gemensamma rutiner eller riktlinjer för transporternas planering och genomförande samt att skapa förutsättningar för att planera och prioritera utifrån ett helhetsperspektiv.

Som också beskrivits i intervjuerna arbetar Polismyndigheten och Kriminalvården för närvarande med att ta fram en operativ samverkansöverenskommelse om utrikestransporter för frihetsberövade personer, däribland utlänningar som har utvisats på grund av brott.

Överenskommelsen kommer att behandla just frågor om ansvarsfördelningen vid och genomförandet av sådana transporter. I dagsläget finns utkast framtagna som i skrivande stund bereds inom respektive myndighet. Arbetet är således långt framskridet och kan i väsentlig mån förväntas ge en lösning på de problem och konflikter som beskrivits ovan. Vi anser således att några ytterligare åtgärder inte bör övervägas förrän överenskommelsen har implementerats i verksamheten och det kan bedömas hur den har fallit ut.



# 8 Att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott

## 8.1 Inledning

En utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader ska ha ett uppehållstillstånd (2 kap. 5 § utlänningslagen). Uppehållstillstånd kan ges för viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Ett uppehållstillstånd ska sökas och vara beviljat före inresan i Sverige. Från denna huvudregel finns dock flera undantag, bland annat beträffande den som har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller annan skyddsbehövande (se 5 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen).

Kravet på uppehållstillstånd gäller inte för medborgare i de nordiska länderna. Det gäller inte heller för EES-medborgare, brittiska medborgare och familjemedlemmar till sådana medborgare som har uppehållsrätt i Sverige eller för utlänningar som har visering för längre tid än tre månader (se 2 kap. 8 b § utlänningslagen).

Utlänningar kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av skyddsbehov, anknytning eller för att komma hit och arbeta eller studera. Dessutom får uppehållstillstånd beviljas om det finns synnerligen ömmande omständigheter eller, när sökanden är barn, om omständigheterna är särskilt ömmande.

I lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) finns bestämmelser som ska ha företräde framför bestämmelserna i utlänningslagen. Genom lagen har regelverket anpassats till de miniminormer som gäller enligt skyddsgrundsdirektivet. Den tillfälliga lagen trädde i kraft den 20 juli 2016 och skulle gälla i högst tre år (prop. 2015/16:174).

Lagens giltighetstid har dock förlängts till och med den 19 juli 2021 (prop. 2018/19:128).

Regelverket gällande bland annat uppehållstillstånd för skyddsbehövande och anhöriga till skyddsbehövande har nyligen setts över. Lagändringar har föreslagits bland annat i fråga om uppehållstillståndens giltighetstid, särskilda krav för permanent uppehållstillstånd och försörjningskrav vid anhörginvandring (prop. 2020/21:191). Ändringarna föreslås träda i kraft den 20 juli 2021.

Avslås eller avvisas en ansökan om uppehållstillstånd eller återkallas ett sådant tillstånd, och befinner sig utlänningen i Sverige, meddelas i normalfallet samtidigt ett beslut om avvisning eller utvisning. Beslut om nekande och återkallande av uppehållstillstånd, liksom beslut om avvisning eller utvisning i samband därmed, meddelas av Migrationsverket. Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol.

I våra direktiv framhålls att 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. Likaså framhålls att det är viktigt att det finns tillräckliga förutsättningar för att återkalla ett uppehållstillstånd i de situationer där utlänningens brottslighet tagit sig sådana uttryck att han eller hon inte bör få stanna kvar. Redan enligt dagens reglering finns vissa möjligheter att neka respektive återkalla uppehållstillstånd med anledning av brott. Vårt uppdrag i denna del går därför ut på att ta ställning till dels om regelverket för att neka uppehållstillstånd med anledning av brott är ändamålsenligt utformat, dels om möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd med anledning av brott bör utökas.

I detta sammanhang bör avslutningsvis nämnas att flera av de internationella åtaganden som har betydelse vid utvisning på grund av brott, och som vi har redogjort för i kapitel 3, har aktualitet även när en utlänning avlägsnas som en följd av att han eller hon nekas uppehållstillstånd eller ett beviljat uppehållstillstånd återkallas. Förutom de regler till skydd för flyktingar och andra skyddsbehövande och om verkställighetshinder som vissa av dessa slår fast, kan särskilt barnkonventionens bestämmelser samt artikel 8 i Europakonventionen om rätten till respekt för privat- och familjelivet lyftas fram. I fråga om innehållet i dessa bestämmelser och deras betydelse vid

beslut om avlägsnande på grund av brott hänvisas till avsnitt 3.3.4 och 3.3.5.

## 8.2 Att neka uppehållstillstånd på grund av brott

### 8.2.1 Närmare om vår översyn

I 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen finns en generell bestämmelse som gör det möjligt att neka uppehållstillstånd när sökanden har gjort sig skyldig till brott, antingen i Sverige eller utomlands. Vissa typer av uppehållstillstånd är dock undantagna från regelns tillämpningsområde. De viktigaste av dessa gäller uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande (5 kap. 1 § utlänningslagen) och på grund av anknytning till en medlem i kärnfamiljen (5 kap. 3 § utlänningslagen). I fråga om dessa tillstånd gäller särskilda regler. Därutöver finns en rad andra särregler, bland annat i fråga om s.k. EU-blåkort, ICT-tillstånd och tillstånd för säsongsanställning.

Förekommande undantag och särregler har i allt väsentligt sin grund i EU-rätten och andra internationella åtaganden, och utrymmet för nationell reglering är i berörda fall mycket begränsat.<sup>1</sup> Vi har därför inriktat vår översyn mot den allmänna regeln om nekande av uppehållstillstånd på grund av brott i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen. Det är också den regeln som särskilt lyfts fram i våra direktiv.

I följande avsnitt återges översiktligt de möjligheter som fanns i tidigare utlänningslagar att neka ett uppehållstillstånd av vandelskäl, däribland att sökanden gjort sig skyldig till brott. I avsnitt 8.2.3 redogörs för den nuvarande regeln i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen. För fullständighetens skull berörs därefter, i avsnitt 8.2.4, regeln i 5 kap. 7 § som innebär att ett uppehållstillstånd kan tidsbegränsas på grund av utlänningens förväntade levnadssätt. Våra överväganden finns i avsnitt 8.4.

---

<sup>1</sup> Framför allt begränsas det nationella lagstiftningsutrymmet av Genèvekonventionen, skyddsgrundsdirektivet, rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet), blåkortsdirektivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal (ICT-direktivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (säsongsanställningsdirektivet).



## 8.2.2 Tidigare regler om nekande av uppehållstillstånd på grund av utlänningens vandel

En bestämmelse angående förutsättningarna för att vägra uppehållstillstånd av vandelskäl fanns i 1980 års utlänningslag (12 § andra stycket). Bestämmelsen – som korresponderade med vissa avvísningsgrunder samt med de dåvarande förutsättningarna för utvisning på grund av asocialitet – gav möjlighet att neka uppehållstillstånd i en rad situationer hänförliga till utlänningens levnadssätt. Bland annat kunde uppehållstillstånd vägras om utlänningen på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet skäligen kunde antas komma att begå brott i Sverige eller i annat nordiskt land. Detsamma gällde om utlänningen till exempel ägnade sig åt prostitutionen eller grovt störande alkohol- eller narkotikamissbruk.

Genom 1989 års utlänningslag togs den angivna vandelsbestämmelsen bort utan att det gjordes några uttalanden om orsaken. En möjlighet att neka uppehållstillstånd på grund av bristande vandel återinfördes emellertid genom en lagändring 1995 (2 kap. 4 § fjärde stycket). Då formulerades bestämmelsen på det sättet att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd ska beaktas om utlänningen kan förväntas leva skötsamt och hederligt. Vid denna tidpunkt hade en möjlighet att vägra uppehållstillstånd med hänvisning till sökandens levnadssätt redan utvecklats i praxis, och det ansågs därför angeläget av rättssäkerhetsskäl att föra in en bestämmelse om detta i lagen. Enligt vad regeringen uttalade i propositionen innebar regeln att – förutom lagakraftvunna domar – endast otvetydigt konstaterad misskötsamhet skulle beaktas (se prop. 1994/95:179 s. 48). Bestämmelsen var tillämplig i fråga om s.k. de facto flyktingar, krigsvägrare samt andra än skyddsbehövande. Flyktingar reglerades särskilt.

Genom 2005 års utlänningslag placerades bestämmelsen i 5 kap. 17 § första stycket och fick i princip sin nuvarande utformning. Syftet med den ändrade formuleringen var bland annat att tydliggöra i vilka fall annan misskötsamhet än brottslighet kan beaktas (se prop. 2004/05:170 s. 202). Efter detta har bestämmelsen endast ändrats på så sätt att antalet undantag har utökats med anledning av Sveriges internationella åtaganden. Exempelvis lyftes uppehållstillstånd på grund av anknytning till en medlem i kärnfamiljen bort från bestäm-

melsens tillämpningsområde och särreglerades när familjeåterföreningsdirektivet implementerades i svensk rätt (prop. 2005/06:72).

### 8.2.3 Den nuvarande regeln om nekande av uppehållstillstånd på grund av brott

Enligt 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen ska det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. Regeln omfattar de tillståndsgrunder som anges i 5 kap. utlänningslagen och som inte är uttryckligen undantagna från tillämpningsområdet. Detta innebär att regeln i huvudsak är tillämplig på uppehållstillstånd för arbete och vissa studier, vid synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter och på grund av annan anknytning än sådan som anges i 5 kap. 3 §<sup>2</sup>. Som exempel på det sistnämnda kan sådana fall som avses i 5 kap. 3 a § nämnas, dvs. uppehållstillstånd för personer som inte tillhör anknytningspersonens kärnfamilj. Det kan bland annat röra sig om en annan nära anhörig, om han eller hon har ingått i samma hushåll som anknytningspersonen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.

I förarbetena till bestämmelsen i 5 kap. 17 § första stycket anges att för att uppehållstillstånd på grund av utlännings brottslighet ska kunna vägras bör det av rättssäkerhetsskäl finnas en lagakraftvunnen dom som avser fängelsestraff av inte alltför kort varaktighet. Vid bedömningen ska ses till straffets längd och gärningens art. Grova oaktsamhetsbrott som visserligen lett till fängelsestraff men där återfallsrisken normalt är liten kan betraktas som mindre allvarliga än brott som lett till fängelsestraff av samma längd men där återfallsrisken typiskt sett är större. När uppgifter om brottslighet i annat land kommer fram måste hänsyn också tas till att straffmätningen för samma brott kan skilja sig högst avsevärt mellan olika länder. Bedömningen bör då ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige. (Se prop. 2004/05:170 s. 202 och 284.)

<sup>2</sup> Observera att från den 20 juli 2016 till och med den 19 juli 2021 gäller begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter. Av 11 och 12 §§ följer bland annat att uppehållstillstånd på denna grund endast får beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa utlänningspersonen.

Endast då det är fråga om brottslighet som ligger på gränsen till vad som ensamt kan hindra uppehållstillstånd bör annan misskötsamhet kunna vägas in. Det måste då vara fråga om förhållanden som är otvetydigt konstaterade, exempelvis en av utlännen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom eller annan misskötsamhet där de faktiska omständigheterna är helt klarlagda (se a. prop.).

Vid prövningen av om uppehållstillstånd ska vägras bör de skäl som sökanden kan åberopa för att få 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. Den tyngd som anmärkningarna ska ha för att uppehållstillstånd ska vägras blir alltså beroende av en bedömning i det enskilda fallet. Vid bedömningen ska hänsyn tas till de skäl som utlännen kan åberopa som grund för uppehållstillstånd. Det kan exempelvis å ena sidan röra sig om utläningar där det finns ömmande skäl för uppehållstillstånd av sådan styrka att avslag bör kunna komma i fråga endast om det finns sådana motsvarande skäl som skulle kunna medföra avslag för en flykting. Å andra sidan kan det vara fråga om en utlänning som åberopar anknytning i någon form och anknytningen ligger på gränsen till vad som skulle kunna läggas till grund för att bevilja uppehållstillstånd. I sådana fall kan det räcka med en lägre grad av brottslighet och misskötsamhet för att ansökan ska avslås – givetvis under förutsättning att det rör sig om otvetydigt konstaterade anmärkningar. När det finns barn med i bilden måste självfallet stor hänsyn tas till barnens situation och om de skulle drabbas av en separation från någon av föräldrarna. (Se prop. 2004/05:170 s. 202.)

En migrationsdomstol som överväger att bevilja uppehållstillstånd i ett mål där 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen är tillämplig ska se till att det finns tillräcklig information för bedömningen. Om information inte i tillräcklig utsträckning har tillförts målet på annat sätt ska migrationsdomstolen inhämta relevant information. (Se MIG 2018:15.)

Frågan om nekande av uppehållstillstånd på grund av sökandens brottslighet har prövats i rättsfallet MIG 2013:13. I det fallet hade utlännen, som ansökt om förlängt uppehållstillstånd på grund av arbete, dömts till tre kortare fängelsestraff för upprepade fall av grovt rattfylleri. Migrationsöverdomstolen konstaterade att det

rörde sig om upprepad brottslighet av allvarligt slag med högt artvärde som hade begåtts i närtid samt bedömde återfallsrisken som relativt hög. Migrationsöverdomstolen ansåg därför att brottsligheten var sådan att den kunde utgöra grund för att vägra utlänningen uppehållstillstånd. Vid avvägningen mot skälen för uppehållstillstånd konstaterade Migrationsöverdomstolen att utlänningen hade en tillsvidareanställning i Sverige och vistats här i fem år, varav två med uppehållstillstånd, men att han i övrigt inte hade någon särskild anknytning hit. Mot denna bakgrund fann Migrationsöverdomstolen att den brottslighet mannen gjort sig skyldig till utgjorde särskilda skäl för att vägra honom uppehållstillstånd.

Rättsfallet MIG 2019:23 gällde tillämpningen av motsvarande bestämmelse, 17 a §, i tillfälliga lagen. Utlänningen, som i och för sig uppfyllde förutsättningarna för uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå enligt tillfälliga lagen, hade dömts för två fall av våldsamt motstånd, olovlig körning, rattfylleri och ringa narkotikabrott. Fråga var om uppehållstillstånd kunde vägras på grund av denna brottslighet trots att påföljden stannat vid böter. Migrationsöverdomstolen konstaterade inledningsvis att det i förarbetena till 17 a § tillfälliga lagen hänvisas till 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen. Domstolen uttalade sedan att det inte kan utläsas av förarbetena till den sistnämnda bestämmelsen att avsikten varit att ställa ett ovillkorligt krav på att fängelsestraff ska ha utdömts för att ett uppehållstillstånd ska kunna vägras. Eftersom det i det aktuella målet var fråga om en förhållandevis svag tillståndsgrund och utlänningen inte hade någon annan anknytning till Sverige, ansåg Migrationsöverdomstolen att den brottslighet som utlänningen dömts för utgjorde skäl att vägra honom uppehållstillstånd.

#### **8.2.4 Regeln om att tidsbegränsa ett uppehållstillstånd med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt**

Enligt 5 kap. 7 § utlänningslagen ska ett uppehållstillstånd tidsbegränsas om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas. Bestämmelsen infördes den 1 juli 1995 och tillkom för att tidsbegränsat uppehållstillstånd i större utsträckning än dittills skulle meddelas som en form av prövotid när sökanden gjort sig skyldig till brott eller annan misskötsamhet. I propositionen framhölls att det kan te sig stötande

att den som gjort sig skyldig till relativt allvarlig brottslighet omedelbart därefter beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Vidare uttalades att det i första hand bör prövas om brottsligheten ska leda till ett avslag på ansökan om uppehållstillstånd och att skäl att meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd därför i huvudsak torde föreligga om omständigheterna är sådana att uppehållstillstånd borde vägras, men det för tillfället inte skulle vara möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut. Även i vissa fall när anknytning till Sverige återopas kan förhållandena vara sådana att det inte framstår som rimligt att trots viss brottslighet avslå ansökan och att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd under en provotid då kan vara lämpligt. (Se prop. 1994/95:179 s. 49 f.)

Enligt förarbetena till den nuvarande bestämmelsen kan bestämmelsen dessutom tillämpas om det finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att utlänningen normalt skulle ha beviljats ett permanent uppehållstillstånd, men där det på grund av brottslighet eller liknande misskötsamhet råder tveksamhet om utlänningensandel (se prop. 2004/05:170 s. 282).

Skäliga misstankar om upprepad våldsbrottslighet som antecknats i misstankeregistret samt tidigare utfärdat besöksförbud ansågs i avgörandet MIG 2010:19 väcka tveksamhet om utlänningens förväntade levnadssätt. Vid en samlad bedömning av denna tveksamhet och övriga omständigheter i målet fann Migrationsöverdomstolen skäl att med stöd av denna bestämmelse tidsbegränsa uppehållstillståndet.

I prop. 2020/21:191 föreslås vissa ändringar i 5 kap. utlänningslagen. Bland annat ska uppehållstillstånd som beviljas skyddsbehövande som huvudregel vara tidsbegränsade. Som en följd av förslagen i propositionen föreslås också att den nuvarande bestämmelsen i 7 § tas bort. Det föreslås dock att det införs ett vandelskrav för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Vandelskravet utformas med rekvisiten i nuvarande 7 § som förebild.

## 8.3 Att återkalla uppehållstillstånd på grund av brott

### 8.3.1 Närmare om vår översyn

Det finns inte någon allmän regel som ger möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av att utlänningen har gjort sig skyldig till brott. Detta beror på att frågan om utvisning på grund av brott handläggs inom ramen för brottmålsprocessen. Ett sådant beslut innebär att de eventuella uppehålls- och arbetstillstånd som tidigare beviljats utlänningen förfaller. Något särskilt beslut om återkallelse behövs alltså inte i dessa fall.

I 7 kap. utlänningslagen finns emellertid bestämmelser som innebär att utlänningens brottslighet i vissa specifika situationer kan leda till att hans eller hennes uppehållstillstånd återkallas. Exempelvis kan återkallelse ske om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet eller om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige. Uppehållstillstånd får också återkallas för en utlänning som har registrerats i det s.k. SIS-registret av en annan stat, om det finns tillräckliga skäl för återkallelse. Det finns också, under vissa omständigheter, möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd om ett beslut om av- eller utvisning har meddelats i en EU-stat eller i Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein. Dessa regler behandlas i avsnitt 8.3.3–8.3.7. För att ge en bakgrund till den nuvarande regleringen berörs inledningsvis tidigare utlänningslagars bestämmelser om återkallande av uppehållstillstånd på grund av utlänningens vandel.

Avslutningsvis ska nämnas att det finns vissa regler i andra kapitel i utlänningslagen som kan medföra att ett uppehållstillstånd återkallas på grund av brott. Dessa – som likt flertalet regler om nekande av uppehållstillstånd i allt väsentligt är en produkt av internationella åtaganden – lämnas emellertid utanför denna framställning.

### 8.3.2 Tidigare bestämmelser om återkallande av uppehållstillstånd på grund av utlänningensandel

En möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av utlänningens bristandeandel infördes 1985 (prop. 1983/84:144). Förutsättningarna för återkallelse enligt denna bestämmelse (17 §) motsvarade dem som gällde för att vägra ett uppehållstillstånd av vandelsskäl, liksom vissa avvisningsgrunder samt de dåvarande förutsättningarna för utvisning på grund av asocialitet (se avsnitt 8.2.2). Återkallelse var möjligt om ärendet inleddes under utlänningens första bosättningsår.

Att en bestämmelse av detta slag tillkom hängde samman med att det samtidigt infördes en ny regel om att tillstånd för bosättning skulle meddelas i form av ett permanent uppehållstillstånd redan från början. Tidigare gällde att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd regelmässigt beviljades under ett år innan permanent tillstånd meddelades. Genom att göra det möjligt att återkalla uppehållstillståndet under utlänningens första bosättningsår, ville man uppnå en motsvarighet till den vandelsprövning som tidigare skedde innan beviljandet av ett permanent tillstånd (se prop. 1983/84:144 s. 114).

Förutsättningarna för att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av utlänningensandel har genom åren kommit att omformuleras och på senare tid begränsas.

Enligt 1989 års utlänningslag kunde ett uppehållstillstånd återkallas under utlänningens två första bosättningsår bland annat om han efter inresan inte försörjde sig på ett ärligt sätt eller om han på grund av tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kunde antas komma att begå brott i Sverige eller annat nordiskt land (2 kap. 11 §). Dessa återkallelsegrunder togs bort genom en lagändring den 1 juli 1995 (prop. 1994/95:179). I stället infördes en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd om utlänningen handlat på ett sådant sätt att det fanns allvarliga anmärkningar mot hans levnadssätt. Samtidigt utsträcktes tidsfristen för återkallelse till tre år.

Som skäl för ändringen anförde regeringen i propositionen (s. 51) bland annat följande.

De nuvarande bestämmelserna om återkallelse av uppehållstillstånd med hänvisning till utlänningens levnadssätt har visat sig svåra att tillämpa. Det är enligt regeringens bedömning angeläget att denna möjlighet finns och också kan tillämpas när det gäller utlänningar som gjort sig

skyldiga till mycket allvarlig misskötsamhet utan att det därför föreligger ett av domstol meddelat beslut om utvisning. I motsats till utvisningsutredningen anser emellertid regeringen i likhet med några remissinstanser att reglerna för återkallelse inte bör vara en återspeglning av förutsättningarna för tillstånd. För att ett beviljat uppehållstillstånd skall återkallas måste krävas betydligt allvarigare anmärkningar mot utlänningens skötsamhet och hederlighet än vad som krävs för att det första tillståndet skall vägras. Återkallelse bör således komma i fråga endast om utlänningen dömts till ett fängelsestraff av avsevärd längd eller om det annars föreligger otvetydigt konstaterade anmärkningar i fråga om levnadssättet.

Består anmärkningarna enbart av en brottmålsdom där domstolen efter övervägande inte beslutat om utvisning bör uppehållstillståndet dock inte återkallas. [...] En brottmålsdom där domstolen inte beslutat om utvisning bör dock kunna vägas in i bedömningen när det förutom domen föreligger andra allvarliga anmärkningar.

Regleringen innebar således att återkallelse å ena sidan normalt krävde att utlänningen dömts till ett fängelsestraff av avsevärd längd, men å andra sidan i princip inte kom i fråga om domstolen i brottmålet avstått från att besluta om utvisning. I lagstiftningsärendet till 2005 års utlänningslag framhölls att utrymmet för att beakta brottmålsdomar därmed blev utomordentligt litet, eftersom det torde höra till de absoluta undantagen att domstolen inte berört frågan om utvisning såvida det inte är fråga om ett mer bagatellartat brott som ändå inte bör påverka bedömningen (se SOU 1999:16 s. 431). Av den anledningen, och med hänsyn till att bestämmelsen såvitt känt aldrig hade tillämpats, utgick denna grund för återkallelse i och med införandet av 2005 års utlänningslag (se prop. 2004/05:170 s. 203).

Däremot behölls den sedan tidigare gällande möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva vissa typer av olovlig verksamhet. Denna bestämmelse, liksom övriga nu gällande regler som innebär att utlänningens brottslighet kan leda till återkallelse, behandlas i det följande.

### 8.3.3 Återkallelse på grund av oriktiga uppgifter

Enligt 7 kap. 1 § första stycket utlänningslagen får nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.



Bestämmelsen ger en möjlighet att återkalla bland annat ett uppehållstillstånd som beviljats på grundval av felaktiga uppgifter. Det kan handla om att personen har uppgett en falsk identitet eller lämnat alternativt utelämnat andra uppgifter av betydelse, exempelvis om civilstånd, släktskapsförhållanden eller risk för förföljelse. Bestämmelsen bygger på den allmänna principen om att den som fått någon förmån eller något bistånd genom att lämna felaktiga uppgifter kan gå miste om förmånen eller tvingas betala tillbaka biståndet när de felaktiga uppgifterna uppdagas (prop. 1997/98:36 s. 17). Att en utlänning kan straffas för den oriktiga uppgiften eller förtigandet framgår av 20 kap. 6 § 2 utlänningslagen.

Återkallelsemöjligheten enligt 7 kap. 1 § är fakultativ, eftersom även utlänningens anknytning till Sverige och andra omständigheter som talar emot att tillståndet återkallas ska vägas in i bedömningen (se 7 kap. 4 § samt avsnitt 8.3.5).

Tredje stycket i paragrafen innehåller en preklusionsregel. Enligt den får uppehållstillståndet återkallas enligt första stycket endast om det finns synnerliga skäl för det, om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken. I praxis är det främst det förhållandet att utlänningen inte utvecklat någon närmare anknytning till Sverige som ansetts utgöra synnerliga skäl för återkallelse (se t.ex. UN 473-04 och 474-04, MIG 2008:43 och MIG 2015:3).

### **8.3.4 Återkallelse när det kan antas att utlänningen kommer att bedriva farlig verksamhet**

Uppehållstillstånd för en utlänning som har rest in i Sverige får enligt 7 kap. 3 § utlänningslagen återkallas i antal olika situationer. Av störst intresse i detta sammanhang är bestämmelsen i första stycket 3, som tar sikte på fall när det kan befaras att utlänningen kommer att ägna sig åt vissa typer av farlig verksamhet. Närmare bestämt handlar det om fall när det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land.

Utöver det nyssnämnda fallet kan ett uppehållstillstånd återkallas enligt paragrafen om utlänningen bedriver verksamhet som kräver

arbetstillstånd men inte har något sådant tillstånd (första stycket 1), i vissa fall när utlänningen har beviljats ett arbetstillstånd men anställningen upphört (första stycket 2), samt när fråga är om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats på grund av vissa former av anknytning och det tillståndsgrundande förhållandet har upphört (andra stycket).

Av 7 kap. 3 § tredje stycket framgår att ett uppehållstillstånd dock inte får återkallas enligt första stycket 1 eller 3 om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

I betänkandet *Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter* (SOU 2020:16) föreslås att 7 kap. 3 § utlänningslagen ska utökas med två nya grunder för återkallelse. För det första föreslås att punkten 3 kompletteras med en bestämmelse enligt vilken uppehållstillstånd under vissa förutsättningar ska kunna återkallas vid företagsspioneri i Sverige eller i något annat nordiskt land, om det finns anledning att anta att den verksamheten utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning (statsstyrt företagsspioneri). För det andra föreslås att en fjärde punkt införs, enligt vilken ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Det ska gälla oavsett i vilket land verksamheten bedrivs. (Se s. 586 ff. i betänkandet)

I betänkandet föreslås också att tidsfristen för att återkalla ett uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen förlängs till fem år. Samma tidsfrist ska enligt förslaget gälla för att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som bedriver säkerhetshotande verksamhet med koppling till terrorism. Vidare föreslås att ett uppehållstillstånd ska få återkallas även efter tidsfristens utgång om det finns synnerliga skäl. (Se s. 593 ff.).

De nämnda förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### 8.3.5 Avvägningen mot utlännings anknötning till Sverige och andra skäl som talar mot att uppehållstillståndet återkallas

Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 7 kap. 1 eller 3 § ska hänsyn tas till den anknötning som utläningen har till det svenska samhället och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Detta framgår av 7 kap. 4 § första stycket utlänningslagen. Enligt andra stycket samma paragraf ska vid en sådan bedömning särskilt beaktas

1. utlännings levnadsomständigheter,
2. om utläningen har barn i Sverige och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med utläningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlännings uppehållstillstånd återkallas,
3. utlännings övriga familjeförhållanden, och
4. hur länge utläningen har vistats i Sverige.

Bestämmelsen är utformad efter förebild av 8 a kap. 2 § utlänningslagen som anger vilka omständigheter en allmän domstol ska beakta när den överväger att utvisa en utläning på grund av brott (se avsnitt 3.4.5). Detta innebär inte att Högsta domstolens praxis i mål om utvisning på grund av brott är styrande för praxis beträffande återkallelse av uppehållstillstånd. Däremot finns det inget som hindrar att de beslutande myndigheterna gör jämförelser mellan likartade frågor (se prop. 1997/98:36 s. 17 f.).

De omständigheter som enligt 7 kap. 4 § utlänningslagen ska beaktas i samband med att ett ärende om återkallelse prövas har behandlats utförligt i prop. 1997/98:36. Det bör noteras att bestämmelsen vid den tidpunkten endast var tillämplig vid återkallelse av uppehållstillstånd på grund av att utläningen lämnat oriktiga uppgifter (se nuvarande 7 kap. 1 §). I samband med införandet av 2005 års utlänningslag gjordes bestämmelsen utan närmare motivering tillämplig även i fråga om de återkallelsegrunder som numera återfinns i 7 kap. 3 §.

I återkallelseärenden där barn berörs framhöll regeringen i den nyssnämnda propositionen (s. 18) att en något mildare bedömning ska göras än om det gäller enbart vuxna. Särskild hänsyn ska tas till

barn som går i skola här eller som deltagit i skolförberedande verksamhet. I mildrande riktning bör också vägas in om den oriktiga uppgiften lämnats av ett barn under 18 år. Också hänsyn till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt (jfr numera 1 kap. 10 §) innebär att barnets förhållanden vid återkomsten till ett annat land kan beaktas vid bedömningen.

I förarbetena till bestämmelsen om utvisning på grund av brott sägs att det inte bör komma i fråga att utvisa ett barn under 18 år som har sina föräldrar här (prop. 1993/94:159 s. 15). Samma bedömning bör gälla också vid återkallelse av uppehållstillstånd, även om det i den situationen torde vara mindre vanligt att det kan bli aktuellt att återkalla tillståndet för barnet men inte för dess föräldrar (se prop. 1997/98:36 s. 18 f.).

I samband med att bestämmelsen om beaktande av anknytning vid utvisning på grund av brott förtydligades i frågan om vilka hänsyn som ska tas till barnets behov, framhöll regeringen att en viktig faktor vid bedömningen av behovet av kontakt och följderna av en utvisning är hur kontakten mellan barnet och utlänningen har fungerat i tiden före domstolsavgörandet (prop. 2003/04:113 s. 15). Att en sådan bedömning också ska göras vid återkallelse av uppehållstillstånd framgår av uttalanden i prop. 2004/05:170 s. 205.

I förarbetena till anknytningsbestämmelsen vid utvisning på grund av brott sägs vidare att den omständigheten att utlänningen har familj här regelmässigt torde innebära en betydelsefull anknytning till landet, särskilt om de anhöriga är svenska medborgare eller har bott i Sverige lång tid (prop. 1993/94:159 s. 15). Ett sådant synsätt bör få betydelse även vid bedömningen av anknytningens styrka i återkallelseärenden. Vilken tyngd som ska tillmätas familjeanknytning beror på släktanknytning såväl i Sverige som i annat land. Om en person exempelvis har föräldrar och syskon i Sverige och saknar nära anhöriga i hemlandet, är det en omständighet som starkt talar mot återkallelse av uppehållstillstånd. Detsamma gäller om utlänningen är gift eller sambo med någon som är svensk medborgare eller med någon som har uppehållstillstånd i Sverige och som det inte är aktuellt att återkalla tillståndet för. (Se prop. 1997/98:36 s. 19.)

I motiven till bestämmelserna om utvisning på grund av brott sägs vidare att även arbetsförhållanden, bostadsförhållanden och social anpassning är faktorer som bör inverka på prövningen. Att utlänningen lärt sig det svenska språket är enligt förarbetena ytter-

ligare en faktor som talar för att han eller hon har etablerat sig i landet. Dessa faktorer bör beaktas även i återkallelseärenden. De torde dock ofta inte få samma betydelse som vid utvisning på grund av brott eftersom utlänningen i regel inte kommer att ha vistats i Sverige så länge när frågan om återkallelse av uppehållstillstånd aktualiseras. (Se prop. 1997/98:36 s. 20).

Vid prövningen av utvisning på grund av brott ska domstolen också beakta längden av utlänningens vistelsetid i Sverige. Att vistelsetiden ska beaktas baseras i bestämmelsens förarbeten på antagandet att utlänningen efter viss tids vistelse i Sverige blivit integrerad i samhället. Längden av vistelsen är en faktor som bör beaktas även i återkallelseärenden (jfr de preklusionstider som anges i 1 och 3 §§). Vilken betydelse denna faktor har är beroende av under vilken period i livet som utlänningen vistats här. Vistelsetiden har rimligen större betydelse när det gäller en person som kommit hit i unga år och skaffat sig en utbildning här eller förvärvat arbetat eller i vart fall stått till arbetsmarknadens förfogande. För den som vistats här under en senare period av livet och som levt större delen av sitt liv i ett annat land kan det antas att vistelsetiden i sig inte har samma betydelse. (Se prop. 1997/98:36 s. 21.)

Samtliga de ovan nämnda omständigheterna är främst hänförliga till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Enligt 7 kap. 4 § första stycket ska hänsyn emellertid tas även till andra skäl som talar mot att uppehållstillståndet återkallas. I 1989 års utlänningslag hade bestämmelsen (2 kap. 9 § tredje stycket) en något annorlunda lydelse i denna del. Då föreskrevs att hänsyn skulle tas till om andra *humanitära* skäl talade emot en återkallelse. Preciseringsen att skälen skulle vara humanitära togs bort utan närmare motivering vid införandet av 2005 års utlänningslag. Även enligt den nuvarande bestämmelsen torde det dock primärt vara sådana hänsyn som avses. Tidigare förarbetsuttalanden om vilka omständigheter som här kan vara relevanta bör därför fortfarande vara av intresse. I prop. 1997/98:36 (s. 19 f.) anförde regeringen bland annat följande. Någon fullständig uppräknings av vad som kan utgöra humanitära skäl är inte vare sig möjlig eller lämplig. Vad som anförs om särskild hänsyn till barn, släktanknytning i Sverige, utlänningens levnadsomständigheter och längden av vistelsen här utgör alla olika former av humanitära skäl. Humanitära skäl kan emellertid även vara sådana omständigheter som i övrigt enligt praxis kan grunda rätt till uppehållstillstånd, till

exempel sjukdom. Regeringen hänförde sig i detta samman till den dåvarande bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl, som i dag motsvaras av den om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

I ett återkallelseärende bör slutligen en sammanvägning göras av samtliga omständigheter, dvs. även sådana som talar för att återkallelse ska ske. Ett sådant skäl kan vara att utlänningen har vistats mycket i sitt hemland trots att han eller hon har uppehållstillstånd i Sverige och därför inte fått någon anknytning hit. Ett annat är att utlänningen har uppehållstillstånd även i ett annat land. Det kan också förekomma att personer levt helt utanför det svenska samhället. (Se prop. 1997/98:36 s. 21 f.)

Eftersom ett beslut om återkallelse som regel innebär att det ett beslut om utvisning samtidigt meddelas, ska eventuella verkställighetshinder beaktas vid prövningen. Om det finns sådana hinder bör ett beslut om återkallelse således inte meddelas. (Se prop. 1997/98:36 s. 22.)

### 8.3.6 Återkallelse på grund av SIS-registrering

#### Den nuvarande regeringen

Enligt 7 kap. 5 § utlänningslagen får uppehållstillstånd återkallas för en utlänning om vilken uppgifter har registrerats i det register som avses i 1 § lagen (2000:344) om Schengens informationssystem med stöd av SIS II-förordningen om det finns tillräckliga skäl för en återkallelse. Som framgår av avsnitt 3.3.11 är SIS ett system som Schengenländerna använder för att utbyta information med varandra inom ramen för polissamarbete, straffrättsligt samarbete och migrationskontroll.

Bestämmelsen i 7 kap. 5 § utlänningslagen tillkom med anledning av Sveriges deltagande i Schengensamarbetet (prop. 1999/2000:64). Den nuvarande lydelsen infördes den 9 april 2013 (prop. 2009/10:86) med anledning av inrättandet av andra generationen av Schengens informationssystem, SIS II. Bestämmelsen gör det möjligt att i vissa fall återkalla uppehållstillstånd för en utlänning som har registrerats på en spärlista i SIS II. Paragrafen bygger på artikel 25 i Schengenkonventionen som föreskriver ett samrådsförfarande gällande frågor

om uppehållstillstånd för personer som är registrerade på en spärlista i SIS II.

Av artikel 25.1 i Schengenkonventionen framgår att en Schengenstat som avser att utfärda ett uppehållstillstånd till en utlänning som finns upptagen på en spärlista först ska rådgöra med den registrerande staten. Vid bedömningen ska hänsyn tas till den registrerande statens intressen. Uppehållstillstånd får endast beviljas om det finns skäl av allvarlig art, i synnerhet av humanitärt slag eller till följd av internationella förpliktelser. Beviljas uppehållstillstånd ska den registrerande staten återkalla registreringen men får föra upp utlänningen på sin nationella spärlista.

I det motsatta fallet, då ett land registrerar en person på spärlistan som redan har beviljats uppehållstillstånd i en Schengenstat ska, enligt artikel 25.2, den stat som har beviljat uppehållstillståndet ta ställning till om det finns tillräckliga skäl att återkalla detta. Om uppehållstillståndet inte återkallas ska den registrerande staten återkalla registreringen men får registrera personen på sin nationella spärlista.

För att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt artikel 25 stadgas i 4 kap. 21 § första stycket utlänningsförordningen att den myndighet som utfärdar ett uppehållstillstånd eller en nationell visering i samband med utfärdandet ska utföra den kontroll och det samråd som följer av artikel 25 i Schengenkonventionen. Enligt andra stycket i samma paragraf får en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen begära att Migrationsverket utför dessa åtgärder.

När Migrationsverket får information om att en utlänning med uppehållstillstånd här har förts upp på spärlista av en annan stat ska verket, precis som i andra återkallelsesituationer, ta ställning till om ett återkallelseförfarande ska inledas. Den andra staten ska underlättas, såväl om att åtgärder för återkallelse inletts och vad dessa lett till som om Migrationsverkets beslut att inte vidta några åtgärder med anledning av informationen. Om ingen återkallelse sker ska, som nämnts, den registrerande staten vidta åtgärder för återkallande av registreringen. För den i stället upp utlänningen på sin egen nationella lista, medför det att utlänningen inte får resa in dit men kan röra sig fritt i andra Schengenstater (se Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen, kommentaren till 7 kap. 5 §).

En förutsättning för att få återkalla ett uppehållstillstånd enligt 7 kap. 5 § utlänningslagen är, liksom enligt artikel 25 i Schengen-

konventionen, att det finns tillräckliga skäl för det. I förarbetena med anledning av Sveriges anslutning till Schengen uttalade regeringen att en SIS-spärr kan registreras såväl på grund av att utläningen har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet som att han eller hon varit föremål för en åtgärd som inneburit avvisning eller liknande förfarande. Detta innebär att enbart den omständigheten att en registrering på spärrlista skett, inte i sig kan vara ett tillräckligt skäl för att återkallelse av ett svenskt uppehållstillstånd ska komma i fråga (prop. 1999/2000:64 s. 179).

Regeringen uttalade vidare att det krävs mycket starka skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats i Sverige och att Sverige inte ska göra avkall på denna grundläggande princip eller på det skydd och den rätt till bosättning som utlänningslagstiftningen ger. Schengensamarbetet innebär dock en skyldighet att beakta även övriga Schengenstaters gemensamma intressen. Enligt regeringen måste det därför göras en lämplig avvägning mellan dessa båda intressen. För Sveriges del torde detta i praktiken innebära att endast ett mycket starkt nationellt intresse i en annan Schengenstat i vissa fall kan leda till att detta får ses som ett tillräckligt starkt skäl även för Sveriges del att återkalla uppehållstillståndet (prop. 1999/2000:64 s. 78).

Som framgått ovan inverkar artikel 25 i Schengenkonventionen inte på utländska medborgares rätt att vistas i Sverige "om det finns skäl av allvarlig art, i synnerhet av humanitärt slag eller till följd av internationella förpliktelser". I propositionen nämns särskilt som viktiga internationella förpliktelser Genèvekonventionen, tortyrkonventionen och Europakonventionen. Det kan, enligt vad som uttalades i propositionen, exempelvis inte komma i fråga att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som har fått asyl i Sverige och inte heller beträffande en utlänning där det föreligger hinder enligt utlänningslagen mot verkställighet av ett beslut om utvisning. (Se prop. 1999/2000:64 s. 178.)

### Förslag till ny reglering

När det nya SIS-regelverket (se avsnitt 3.3.11) börjar tillämpas fullt ut ska artikel 25 i Schengenkonventionen utgå. Bestämmelser om samråd med andra medlemsstater med anledning av SIS-registrer-



ingar kommer därmed i stället att regleras av artiklarna 27–30 i gränsförordningen och artiklarna 9–12 i återvändande-förordningen. Bestämmelserna ålägger medlemsstaterna en skyldighet att samråda i ett antal situationer när medlemsstater gör olika bedömning i fråga om en tredjelandsmedborgares rätt till uppehållstillstånd. Den medlemsstat som har beviljat uppehållstillståndet är då skyldig att överväga om det finns skäl att återkalla tillståndet och ska då ta hänsyn till skälen för den registrerande medlemsstatens beslut (se artikel 28 c och d samt artikel 29 c och d i gränsförordningen respektive artikel 10 c och d samt artikel 11 c och d i återvändandeförordningen). Motsvarande gäller om nationell visering har beviljats. Reglerna behandlas utförligt i lagrådsremissen *Anpassningar av svensk lag till EU:s förordningar om Schengens informationssystem*, som överlämnades till Lagrådet den 12 maj 2021.

För att uppfylla kraven enligt det nya regelverket har i lagrådsremissen föreslagits att 7 kap. 5 § utlänningslagen ska ha följande lydelse:

Om det finns tillräckliga skäl får, efter samråd, uppehållstillstånd eller nationell visering återkallas för en utlänning om

1. det i Schengens informationssystem (SIS) har gjorts en registrering om återvändande enligt återvändandeförordningen eller en registrering om nekad inresa och vistelse enligt gränsförordningen gällande utlänningen, eller

2. en annan medlemsstat har fattat ett beslut om återvändande, nekad inresa och vistelse eller återreseförbud, och överväger att i SIS göra en registrering om återvändande enligt återvändandeförordningen eller en registrering om nekad inresa och vistelse enligt gränsförordningen gällande utlänningen.

I författningskommentaren anfördes följande angående regelns tillämpning och innebörd (s. 88 f.).

Ändringarna innebär att ett uppehållstillstånd får återkallas i fler situationer, samt att även en nationell visering får återkallas. Enligt paragrafen får ett uppehållstillstånd eller en nationell visering efter samråd återkallas för en utlänning i två situationer. Den ena situationen är att det i SIS har gjorts en registrering om återvändande enligt återvändandeförordningen eller en registrering om nekad inresa och vistelse enligt gränsförordningen gällande utlänningen (första punkten). Den andra situationen är att en annan medlemsstat har fattat ett beslut om återvändande, nekad inresa och vistelse eller återreseförbud, och överväger att i SIS göra en registrering om återvändande enligt återvändandeförordningen eller en registrering om nekad inresa och vistelse enligt gränsförordningen gällande utlänningen (andra punkten). Med

beslut om återvändande avses ett sådant beslut som anges i artikel 2.3 i återvändandeförordningen. Med beslut om nekad inresa och vistelse avses ett sådant beslut som anges i artikel 24.1 a i gränsförordningen. I båda situationerna krävs det att det finns tillräckliga skäl för återkallelse.

Vid bedömningen av om det finns tillräckliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd eller en nationell visering ska hänsyn tas till skälen för den andra medlemsstatens beslut. Även de eventuella hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten som den berörda personens närvaro kan utgöra på medlemsstaternas territorium ska beaktas. Hänsyn ska alltså inte bara tas till nationella intressen eller till den registrerande medlemsstaten, utan också till medlemsstaternas gemensamma intressen. Detta bör vägas mot de intressen som ett uppehållstillstånd och en nationell visering tillgodoser. När det gäller uppehållstillstånd krävs det i många andra situationer mycket starka skäl för att återkalla ett tillstånd. Vidare kan en registrering i SIS respektive ett underliggande beslut om återvändande, nekad inresa och vistelse eller återreseförbud göras av både allvarliga och mindre allvarliga skäl, t.ex. att utlänningen har gjort sig skyldig till mycket grov brottslighet respektive att han eller hon har avvisats för att det saknats tillräckliga medel. Att skälen bakom den andra medlemsstatens beslut ska beaktas bör innebära att mindre allvarliga skäl till att registreringen har gjorts eller att det har fattats ett beslut om återvändande, nekad inresa och vistelse eller ett återreseförbud normalt inte medför att ett svenskt uppehållstillstånd eller en nationell visering återkallas. Enbart den omständigheten att det finns en registrering eller ett sådant beslut bör alltså inte i sig vara ett tillräckligt skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd eller en nationell visering. Det bör därför i regel krävas ett mycket starkt nationellt intresse i en annan medlemsstat för att återkalla ett uppehållstillstånd i Sverige. Att en nationell visering i regel tillgodoser mindre angelägna intressen än ett uppehållstillstånd bör dock få genomslag i bedömningen av om viseringen bör återkallas. Det behöver alltså normalt inte finnas lika starka skäl för att återkalla en nationell visering som ett uppehållstillstånd.

### **8.3.7 Återkallelse på grund av beslut om avvisning eller utvisning i vissa andra länder**

Av 7 kap. 6 § första stycket utlänningslagen framgår att ett uppehållstillstånd får återkallas för den som inte är medborgare i en EU-stat även i andra fall än som avses i 2 § samma kapitel, om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats i en EU-stat eller i Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein och beslutet är grundat på att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och på att

1. utlänningen i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst ett år, eller
2. utlänningen är skälig misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller att det finns starka skäl som tyder på att utlänningen avser att begå ett sådant brott.

Enligt andra stycket gäller det angivna inte en familjemedlem till en medborgare i en EU-stat eller till en medborgare i Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein som har utövat sin rätt till fri rörlighet enligt de regler som gäller inom Europeiska unionen. Med familjemedlem avses make eller sambo, barn under 21 år som är beroende av föräldern för sin försörjning, och förälder som är beroende av barnet för sin försörjning.

Enligt tredje stycket får ett uppehållstillstånd inte återkallas på denna grund innan samråd har skett med den stat som har beslutat om avvisning eller utvisning.

Bestämmelserna i 7 kap. 6 § infördes 2002 (prop. 2001/02:182) med anledning av Europeiska rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land. Förutsättningarna för återkallelse enligt första stycket återspeglar artikel 3.1.a) i det nämnda direktivet. Paragrafen är tillämplig på innehavare av uppehållstillstånd, vare sig dessa rest in i Sverige eller inte.

I 7 kap 6 § första stycket görs också en hänvisning till 2 § samma kapitel som innehåller en generell möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd om utlänningen ännu inte rest in i Sverige om det finns särskilda skäl. Genom hänvisningen till 2 § framgår att en förutsättning för återkallelse även i detta fall är att det finns särskilda skäl. I motiven till motsvarande bestämmelse i 1989 års utlänningslag framhölls att återkallelse av ett svenskt uppehållstillstånd bör komma i fråga endast om utlänningen gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Regeringen förtydligade i detta sammanhang att det bör vara fråga om sådana omständigheter som avsågs i dåvarande 2 kap. 11 § första stycket 2–3, nämligen att utlänningen handlat på ett sådant sätt att det finns allvarliga anmärkningar mot hans levnadssätt, eller om det föreligger sådana omständigheter som avses i nuvarande 7 kap. 3 § första stycket 3. Skillnaden i förhållande till dessa bestämmelser ligger, enligt vad regeringen uttalade, i att utlänningshandlande riktats mot ett annat land än Sverige. I motiven

erinrades också om att det inte kan komma i fråga att återkalla ett uppehållstillstånd beträffande en utlänning om det föreligger verkställighetshinder. (Se prop. 2001/02:182 s. 31.)

## 8.4 Våra överväganden och förslag

### 8.4.1 Utgångspunkter för våra överväganden

Som redan framgått har vi, i fråga om nekande av uppehållstillstånd på grund av brott, inriktat vår översyn mot den generella regeln om detta i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen. Våra överväganden i denna del kommer följaktligen ta sikte på om den regeln är ändamålsenligt utformad. Det kan här nämnas att vi, vid kontakter med Migrationsverket, upplysts om att nämnda avslagsgrund inte är sökbar i myndighetens IT-system. Det har därför inte varit möjligt att få fram några uppgifter om hur många uppehållstillstånd som årligen nekas med stöd av bestämmelsen.

Även i fråga om förekomsten av återkallelser av uppehållstillstånd med stöd av de bestämmelser som behandlats ovan är bilden något oklar. Detta beror på att vissa av de koder som används för att söka i Migrationsverkets system också innefattar andra grunder för återkallelse. För att ändå ge en grovhuggen bild kan nämnas att det mellan åren 2016 och 2020 återkallades sammanlagt 1 154 uppehållstillstånd med stöd av 7 kap. 1 §, 3 § första stycket 1 och 3, 5 § och 6 § utlänningslagen samt ett antal andra bestämmelser i samma lag och i utlänningsförordningen. Av dessa avsåg mer än hälften sådana fall där utlänningen lämnat oriktiga uppgifter, dvs. återkallelser enligt 7 kap. 1 § utlänningslagen. Det kan också nämnas att det årliga antalet återkallelser har ökat markant under nämnda år, från 83 år 2016 till 395 år 2020.

I våra direktiv framhålls att det är viktigt att det finns tillräckliga förutsättningar för att återkalla ett uppehållstillstånd i de situationer där utlänningens brottslighet tagit sig sådana uttryck att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige. Däremot anges inte att, eller i vilka avseenden, det skulle finnas behov av ändringar i det nuvarande regelverket. I direktiven nämns endast brott begångna i andra länder som exempel på ett område där det kan finnas skäl att överväga om möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd bör utökas. I detta sammanhang bör också nämnas att två av de bestämmelser som vi

berört ovan nyligen har varit föremål för översyn, närmare bestämt de i 7 kap. 3 och 5 §§ utlänningslagen. De ställningstaganden som dessa översyner mynnade ut i har presenterats i *Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter* SOU 2020:16 och *Ett nytt regelverk för Schengens informationssystem (SIS)* DS 2019:27.

Mot denna bakgrund har vi riktat in våra överväganden mot om det finns anledning att införa en generell regel om att återkalla ett uppehållstillstånd med anledning av brott och om möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av brott som begåtts utomlands bör utökas. Dessutom har vi tagit ställning till hur avvägningen mot anknytningen till Sverige bör gå till vid prövningen av återkallelse enligt 7 kap. 1 och 3 §§.

#### 8.4.2 Uppehållstillstånd bör kunna nekas om sökanden har gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet

**Förslag:** Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd ska det, med de undantag som även i dag gäller beträffande flyktingar med flera, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet.

#### Skälen för vårt förslag

*Det finns skäl att ändra bestämmelsen*

Enligt dagens reglering ska det vid prövningen av en ansökan om vissa typer av uppehållstillstånd särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet (5 kap. 17 § utlänningslagen). En naturlig utgångspunkt är att toleransnivån för brottslighet är lägre vid denna prövning – i vart fall vid första ansökningstillfället – än vid utvisning på grund av brott. Vid den sistnämnda prövningen är det nämligen normalt sett fråga om en person som redan har getts rätten att uppehålla sig i Sverige och inrättat sig efter det, och som kan ha utvecklat mer eller mindre starka band hit.

Bestämmelsen ställer inte upp några särskilda krav på brottslighetens allvar för att den ska kunna läggas till grund för ett beslut att neka uppehållstillstånd. I prop. 2004/05:170 anges dock att det av rättssäkerhetsskäl normalt bör krävas att det finns en lagakraftvunnen dom som avser fängelsestraff av inte alltför kort varaktighet. Vid utvisning på grund av brott är kraven i stället att en strängare påföljd än böter döms ut och att det antingen finns en återfallsrisk eller att brottet är av visst allvar (8 a kap. 1 § utlänningslagen). Även om dessa krav innebär att utvisning aktualiseras främst i de fall då utläningen döms till ett fängelsestraff av viss varaktighet, är det inte någon förutsättning för att utvisning ska få ske. Utvisning på grund av brott kan således komma i fråga även vid kortare fängelsestraff och vid icke frihetsberövande påföljder såsom villkorlig dom. I enlighet med vad som anförts inledningsvis finns det som utgångspunkt ingen anledning att kräva att en strängare påföljd dömts ut när fråga är om att neka uppehållstillstånd på grund av brott. Tvärtom bör även bötesbrottslighet i vissa fall kunna leda till att en ansökan avslås.

Uttalandet att det bör finnas en lagakraftvunnen dom som avser fängelsestraff av inte alltför kort varaktighet kommer ursprungligen från prop. 1994/95:179. Kravet avsåg där nekande av uppehållstillstånd för de dåvarande skyddskategorierna de facto flyktingar och krigsvägrare, och upprepades inte när andra tillståndsgrunder behandlades (se s. 47 ff. i nämnda proposition). När uttalandet sedan återgavs i prop. 2004/05:170 hade de nämnda skyddskategorierna utmönstrats ur utlänningslagstiftningen, och någon motsvarande åtskillnad mellan berörda tillståndsgrunder gjordes inte. Däremot uttalades rent allmänt att de skäl som sökanden kan åberopa för att få tillstånd ska vägas mot de skäl som talar mot att tillstånd beviljas samt att det krävs grövre misskötsamhet för att tillstånd ska vägras ju starkare skälen för tillstånd är (s. 202).

Att det bör krävas att brottet föranlett ett fängelsestraff av viss varaktighet kan te sig rimligt i fråga om personer som av tungt vägande humanitära skäl bör få stanna i Sverige, men framstår som mindre väl lämpat när det handlar om svagare tillståndsgrunder. Som Migrationsöverdomstolen slog fast i rättsfallet MIG 2019:23 kan det inte heller utläsas av 2005 års förarbetsuttalanden att avsikten varit att ställa ett ovillkorligt krav på att fängelsestraff ska ha utdömts för att ett uppehållstillstånd ska kunna vägras. I det målet var det fråga

om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå enligt den tillfälliga lagen, dvs. en förhållandevis svag tillståndsgrund. Migrationsöverdomstolen beslutade där att neka uppehållstillstånd med stöd av motsvarande bestämmelse i den tillfälliga lagen, trots att den brottslighet sökanden gjort sig skyldig till – två fall av våldsamt motstånd, olovlig körning, rattfylleri och ringa narkotikabrott – endast föranlett ett bötesstraff.

Det bör i detta sammanhang också noteras att vissa tillståndsgrunder har lyfts bort från bestämmelsens tillämpnings-område sedan det i prop. 2004/05:170 uttalades att det normalt bör krävas ett fängelsestraff av inte alltför kort varaktighet. Bland annat gäller detta uppehållstillstånd på grund av anknytning till en medlem i kärnfamiljen (5 kap. 3 §). Eftersom flera av de kvarvarande tillståndsgrunderna är eller kan vara svagare än den nyssnämnda, har uttalandet inte längre samma aktualitet.

Sammanfattningsvis följer det alltså varken av bestämmelsens ordalydelse eller av förarbetena eller praxis att det ställs upp något ovillkorligt krav på att brottsligheten ska vara av visst allvar för att den ska kunna läggas till grund för ett beslut att neka uppehållstillstånd. Däremot finns det, med beaktande av de nyss diskuterade förarbetsuttalandena, en risk för att bestämmelsen tillämpas alltför återhållsamt i förhållande till de tillståndsgrunder som den i dag omfattar. Vidare indikerar det i lagtexten använda uttrycket ”brottslighet” att det måste vara fråga om brott av viss omfattning för att det ska vara aktuellt att neka ett uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen. För att ytterligare markera att det är fråga om en friare prövning utifrån en avvägning mellan skälen för och emot uppehållstillstånd i det enskilda fallet, bör bestämmelsen därför ändras på så sätt att uttrycket ”brottslighet” byts ut mot ordet ”brott”.

#### *Närmare om den föreslagna bestämmelsens innebörd*

Även enligt den nu förslagna lydelsen ska alltså de skäl som utlänningen kan åberopa som grund för uppehållstillstånd vägas mot anmärkningarnas tyngd i det enskilda fallet. Ju svagare den aktuella tillståndsgrunden är, desto mindre allvarlig brottslighet bör krävas för att uppehållstillstånd ska kunna vägras. Liksom tidigare bör inte

bara påföljdens stränghet vägas in i bedömningen, utan även brottets karaktär och risken för återfall i brott.

Det bör också ha betydelse om utlänningen tidigare har beviljats uppehållstillstånd eller om han eller hon ansöker för första gången. Som antytts inledningsvis bör ribban för vilken brottslighet som kan accepteras nämligen sättas lägre för den som inte tidigare haft rätt att uppehålla sig här än för den som vistats med uppehållstillstånd en längre tid i landet utan anmärkningar. I det senare fallet kan det finnas anledning att hämta viss vägledning från reglerna om utvisning på grund av brott.

Inte bara lagakraftvunna domar, utan även andra lagföringar, såsom godkända strafförelägganden, bör beaktas vid bedömningen. Dessutom bör en överklagad dom i ett mål om brott av tillräckligt allvar – åtminstone för tillfället – utgöra ett särskilt skäl mot att bevilja uppehållstillstånd (jfr prop. 2004/05:170 s. 284). Om uppgifter om brottslighet i annat land kommer fram bör, liksom hittills, prövningen ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige.

#### *Misskötsamhet bör även fortsättningsvis beaktas*

Enligt 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen ska även brottslighet i förening med annan misskötsamhet särskilt ska beaktas vid prövningen av om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd. Detta bör – med den ändringen att uttrycket brottslighet byts ut mot ordet brott – gälla även fortsättningsvis. Denna avslagsgrund aktualiseras när brottet ligger på gränsen till vad som ensamt kan hindra uppehållstillstånd. Liksom tidigare måste det vidare vara fråga om förhållanden som är otvetydigt konstaterade (se prop. 2004/05:170 s. 202 och 284). I motiven nämns som exempel en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom. Dock kan även annan misskötsamhet där de faktiska omständigheterna är helt klarlagda beaktas.



### 8.4.3 Det bör inte införas någon allmän regel om återkallande av uppehållstillstånd på grund av brott som har begåtts i Sverige

**Bedömning:** Det bör inte införas någon allmän regel som ger möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av att utlänningen har gjort sig skyldig till brott här i landet.

#### Skälen för vår bedömning

Det finns i dag inte någon allmän regel som ger möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av att utlänningen har gjort sig skyldig till brott här i landet. Regler av sådan innebörd har däremot funnits i tidigare utlänningslagar. Enligt vad som konstaterades i samband med att den nuvarande utlänningslagen infördes blev tillämpningsområdet emellertid mycket begränsat, eftersom brottmålsdomar där den allmänna domstolen avstått från att besluta om utvisning normalt inte skulle beaktas i ett återkallelseärende (se prop. 2004/05:170 s. 203). Möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av brott eller andra anmärkningar mot utlänningensandel avskaffades därför när den nuvarande lagen infördes.

Avsaknaden av en allmän regel om återkallande av uppehållstillstånd på grund av brott hänger alltså samman med att brottslighet kan leda till utvisning och att den frågan hanteras inom ramen för brottmålsprocessen. Som nämnts i avsnitt 8.3.1 innebär ett beslut om utvisning på grund av brott att de eventuella uppehålls- och arbetstillstånd som tidigare beviljats utlänningen förfaller. Något särskilt beslut om återkallelse behövs alltså inte i dessa fall.

Frågan är då om det nu finns anledning att återinföra en generell möjlighet att återkalla uppehållstillstånd på grund av brott.

Utvisning och återkallande av uppehållstillstånd har i allt väsentligt samma syfte och verkan, nämligen att utlänningen förlorar rätten att vistas i Sverige. Att införa en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av brott skulle således resultera i parallella regelverk och processordningar som i praktiken tog sikte på samma sak. Såsom uttalats i tidigare förarbeten bör brottslighet som inte föranlett utvisning vid den allmänna domstolens prövning normalt inte heller kunna läggas till grund för ett senare beslut om åter-

kallelse av den berörda personens uppehållstillstånd. En utlänning som har fått brottslighetens inverkan på hans eller hennes rätt att vistas i landet prövad, bör kunna förlita sig på att den frågan är slutligt avgjord. Visserligen kan, på liknande sätt som tidigare, brottmålsdomar där den allmänna domstolen avstått från utvisning undantas från återkallelsereglens tillämpningsområde. Icke desto mindre är det svårt att se några nämnvärda fördelar med parallella regelverk och förfaranden av angivet slag. Förutom att tillämpningsområdet för regeln om återkallelse på grund av brott blir mycket begränsat, skulle en sådan ordning vara svåröverskådlig och riskera att leda till en oenhetlig rättspraxis. Det bör här tilläggas att det knappast är motiverat att ställa upp olika krav på vilken brottslighet som bör kunna medföra att utlänningen förlorar rätten att vistas i landet beroende på enligt vilket förfarande prövningen sker. Att ge olika myndigheter praktiskt taget samma uppgifter framstår slutligen inte heller som ändamålsenligt från effektivitetssynpunkt.

En invändning mot det nyss anförda är att utvisningsfrågan inte alltid tas upp i det straffrättsliga förfarandet och att det därför bör finnas en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av brott för att fånga upp dessa fall. När utlänningen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska brottslighet som han eller hon gjort sig skyldig till emellertid beaktas vid prövningen av om tillståndet ska förlängas (se 5 kap. 17 § utlänningslagen och ovan avsnitt 8.2.3). De brott som inte föranlett en prövning av utvisningsfrågan inom ramen för brottmålsprocessen kan alltså delvis fångas upp på det sättet. Brottslighet kan dessutom ge skäl för att meddela ett tidsbegränsat, i stället för ett permanent uppehållstillstånd (se 5 kap. 7 § utlänningslagen). Det bör i detta sammanhang framhållas att det i prop. 2020/21:191 föreslås att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska meddelas i större utsträckning än tidigare vid anhöriginvandring och att ett särskilt krav för permanent uppehållstillstånd ska vara att det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett sådant tillstånd bör beviljas. Behovet av att kunna återkalla ett uppehållstillstånd på grund av brott kan genom dessa ändringar förväntas minska ytterligare. Till detta kan läggas att vi föreslår regler som kommer att leda till att fler utlänningar utvisas på grund av brott än vad som är fallet i dag. Dessa regler kan förväntas leda till att åklagare ser över sina rutiner för när ett utvisningsyrkande framställs. Som framgår av avsnitt 5.1.2 talar visserligen

mycket för att åklagare redan i dag generellt sett framställer yrkanden om utvisning när det finns skäl till det. Dock kan, utifrån den enkätundersökning som vi har genomfört bland åklagare, ett visst utrymme för förbättring konstateras. Avslutningsvis kan nämnas att ett annat sätt att tillförsäkra att brottslighet i tillräcklig utsträckning föranleder en prövning av utvisningsfrågan vore att överföra prövningen till Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Att överväga en sådan långtgående förändring rymms emellertid inte inom vårt uppdrag. Under alla förhållanden bör lösningen inte ligga i att införa parallella förfaranden av det slag och med de nackdelar som beskrivits ovan.

#### 8.4.4 Möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av brott som begåtts utomlands behöver inte utökas

**Bedömning:** 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.

#### Skälen för vår bedömning

Reglerna om utvisning på grund av brott kan endast tillämpas på utlänningar som har dömts för brott i Sverige. Vad som anförts ovan om att brottslighetens inverkan på utlänningens rätt att vistas i Sverige hanteras genom utvisningsinstitutet träffar alltså i princip inte brott som har begåtts utomlands. Det finns därför anledning att överväga om möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd med anledning av sådan brottslighet bör utökas.

Som redan framgått kan brott som utlänningen har begått utanför Sverige i vissa specifika situationer leda till att hans eller hennes uppehållstillstånd här återkallas. Framst gäller det när brottsligheten föranlett en registrering i SIS eller, i vissa andra fall, när den legat till grund för ett beslut om av- eller utvisning har meddelats i en EU-stat eller i Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein. Dessa återkallelsemöjligheter har införts med anledning av Sveriges inter-

nationella åtaganden, men det kan samtidigt konstateras att de motsvarar de fall där möjligheterna att upptäcka brottet och få tillförlitliga uppgifter om vad det avser är goda. Från länder utanför Schengenområdet är möjligheten att få kännedom om förövade brott – i synnerhet på ett sätt som möter rättssäkerhetens krav – betydligt mindre.

Till detta kommer att brottslighet som begåtts utomlands – i den mån uppgifter om det framkommer – kan ligga till grund för ett beslut att neka eller vägra att förlänga ett uppehållstillstånd. Sådan brottslighet kan också vara ett skäl mot att bevilja permanent uppehållstillstånd. Även om all brottslighet inte uppdagas vid nyssnämnda tillståndsprövningar, innebär detta att en regel om återkallande av uppehållstillstånd på grund av att utlänningen begått brott utomlands främst skulle kunna ha betydelse i de fall brottet begåtts sedan permanent uppehållstillstånd beviljats.

Sammantaget följer av det ovan anförda att den praktiska betydelsen av en utökad möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av brott som begåtts utomlands framstår som mycket liten.

Det bör också framhållas att det bör krävas allvarligare anmärkningar för att ett beviljat tillstånd ska återkallas än för att ett ansökt tillstånd ska nekas. I synnerhet gäller detta om utlänningens förehavanden i Sverige inte ger anledning att frånta honom eller henne rätten att vistas här. Syftet med en regel om återkallande av uppehållstillstånd på grund av brott som begåtts i andra länder bör således primärt vara att tillgodose Sveriges intresse av att utlänningar som utgör en säkerhetsrisk inte vistas i landet. Redan i dag ger emellertid bestämmelsen i 7 kap. 3 § första stycket 3 möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd för den som kan befaras begå brott av vissa särskilt farliga slag. Som redogjorts för i avsnitt 8.3.4 har i SOU 2020:16 föreslagits att den nämnda paragrafen kompletteras med två brotstyper, närmare bestämt företagsspioneri eller verksamhet med koppling till terrorism. I det sammanhanget övervägdes också om återkallelsegrunden enligt den nämnda bestämmelsen bör utformas mer generellt. Utredningen kom emellertid fram till att det inte fanns tillräckliga skäl för en sådan utvidgning, utan stannade vid att komplettera bestämmelsen på nyss angivet sätt (se s. 586 ff.). Vi ansluter oss till den bedömningen. Avslutningsvis bör också framhållas att det, enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, finns möjlighet att utvisa en utlänning om det är särskilt påkallat av hänsyn

till rikets säkerhet, eller det kan befaras att utlänningen kommer att begå eller medverka till terroristbrott.<sup>3</sup> Behovet av att skydda Sverige från potentiella säkerhetsrisker tillgodoses alltså genom befintlig lagstiftning.

Det ovan anförda leder oss till slutsatsen att det enligt dagens reglering finns 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 således inte införas.

#### 8.4.5 Vid bedömningen av utlänningens anknytning till Sverige ska hans eller hennes etablering i det svenska samhället särskilt beaktas

**Förslag:** Vid bedömning av om uppehållstillståndet bör återkallas enligt 7 kap. 1 eller 3 § för en utlänning som har rest in i landet ska hänsyn, liksom tidigare, tas till utlänningens anknytning 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.

<sup>3</sup> I SOU 2020:16 föreslås att lagen om särskild utlänningskontroll ersätts av en ny lag, lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Enligt förslaget till den nya lagen ska en utlänning få utvisas ur Sverige om han eller hon kan antas komma att begå eller medverka till en gärning för vilken ansvar enligt terroristbrottslagen (2021:000) kan följa, eller på annat sätt kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## Skälen för vårt förslag

### *Nu gällande ordning och tidigare överväganden*

Enligt 7 kap. 1 § utlänningslagen kan ett uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet. Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken får, enligt tredje stycket i samma paragraf, uppehållstillståndet återkallas endast om det finns synnerliga skäl för det (se vidare avsnitt 8.3.3).

Av 7 kap. 3 § första stycket utlänningslagen framgår att ett uppehållstillstånd för en utlänning som har rest in i Sverige får återkallas om 1) utlänningen bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd men inte har något sådant tillstånd, 2) i vissa fall när utlänningen har beviljats ett arbetstillstånd men anställningen upphört eller 3) när det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land. (se avsnitt 8.3.4). När fråga är om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats på grund av vissa former av anknytning får, enligt 7 kap. 3 § andra stycket, uppehållstillståndet återkallas om förhållandet har upphört. Enligt tredje stycket i samma paragraf får ett uppehållstillstånd dock inte återkallas enligt första stycket 1 eller 3 om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas på någon av de nyssnämnda grunderna för en utlänning som har rest in i landet ska hänsyn tas till den anknytning som han eller hon har till det svenska samhället och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Detta framgår av 7 kap. 4 § första stycket utlänningslagen. Enligt andra stycket samma paragraf ska vid en sådan bedömning 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 utlänningen utvisas,

3. utlänningens övriga familjeförhållanden, och
4. hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

Paragrafen är utformad efter förebild av 8 a kap. 2 § utlänningslagen som anger vilka omständigheter en allmän domstol ska beakta när den överväger att utvisa en utlänning på grund av brott. Som framgår av avsnitt 5.4.1 föreslår vi att den bestämmelsen stramas åt, så att det skydd mot utvisning som en utlännings anknytning till Sverige kan ge, förbehålls de fall då personen i nämnvärd utsträckning har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. Frågan är om det finns anledning att ändra bestämmelsen i 7 kap. 4 § utlänningslagen på motsvarande sätt.

När den sistnämnda bestämmelsen utformades diskuterades fördelar och nackdelar med att söka ledning i de omständigheter som ska beaktas utvisning på grund av brott (prop. 1997/98:36). Flera av remissinstanserna hade då riktat kritik mot den parallellen och hävdade att det rör sig om två helt olika institut. Regeringen instämde i att det finns åtskilliga skillnader mellan ett återkallelseförfarande och utvisning på grund av brott. Som exempel angav regeringen att det fallet att någon som saknar skyddsbehov återvänder till sitt hemland inte kan jämföras med en särskild rättsverkan i brottmål. Vidare anförde regeringen att återkallelseärenden dessutom skiljer sig från mål där utvisning på grund av brott aktualiseras genom att de sistnämnda målen ofta bygger på en samhällsreaktion som riktas mot en person i en familj medan det i återkallelseärenden inte torde vara sällsynt att båda makarna eller samborna har lämnat oriktiga uppgifter och därmed kan riskera återkallelse av sitt tillstånd. Samtidigt konstaterade regeringen att det också finns likheter mellan instituten. Regeringen framhöll därvid att den tekniska lösning som valts vid utformningen av bestämmelserna om utvisning på grund av brott torde passa väl in även vad gäller återkallelseinstitutet. Dessutom finns det, enligt vad regeringen uttalade, uppenbara likheter vad gäller de omständigheter som bör beaktas sett ur ett mänskligt perspektiv. (Se a. prop. s. 17.)

*Bestämmelsen i 7 kap. 4 § utlänningslagen bör stramas åt på samma sätt som vid utvisning på grund av brott*

De återkallelsegrunder som anges i 7 kap. 1 och 3 § utlänningslagen avser omständigheter av tämligen skilda slag, från att utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter om att han eller hon har en viss anknytning hit till att det kan befaras att utlänningen kommer att bedriva vissa typer av farlig verksamhet. Vissa situationer, framför allt den sistnämnda, är närliggande den som är för handen vid utvisning på grund av brott medan likheterna är mindre i andra fall. Såsom framhölls i 1997 års lagstiftningsärende finns det emellertid uppenbara likheter vad gäller de omständigheter som – sett från ett mänskligt perspektiv – bör beaktas när utvisning på grund av brott respektive återkallelse av uppehållstillstånd övervägs. Denna synpunkt gör sig inte mindre gällande med de ändringar av anknytningsbestämmelsen i 8 a kap. 2 § som vi nu föreslår. Vidare bör beaktas att återkallelseärenden kan avse fall där sökanden aldrig skulle ha beviljats tillstånd eller haft rätt att vistas i Sverige medan utvisning på grund av brott många gånger avser personer som vistats lagligt i Sverige och som på goda grunder kan åberopa den anknytning som uppkommit under vistelsen. Det är i en sådan situation inte alls givet att den förre bör ges en förmånligare bedömning än den senare. Inte heller framstår det som befogat att den som, till exempel på grund av tidigare verksamhet, kan antas utgöra en sådan fara som anges i 7 kap. 3 § första stycket 3 ska bedömas enligt förmånligare regler än den som har begått ett jämförelsevis lindrigt, men ändå utvisningsgrundande brott. Slutligen har utvisnings- och de nu aktuella återkallelsefallen det gemensamt att utlänningen som utgångspunkt aldrig haft eller kan anses ha förverkat eller förlorat sin rätt att vara bosatt i landet. Det framstår därför som rimligt att även i återkallelseärenden ställa relativt höga krav för att den berörda personen ska få stanna i Sverige. I likhet med vad vi föreslagit i fråga om utvisning på grund av brott, bör återkallelse på nu aktuella grunder främst kunna underlätas när utlänningen i nämnvärd utsträckning har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. Bestämmelsen i 7 kap. 4 § bör således utformas på ett sätt som motsvarar 8 a kap. 2 § enligt vårt ändringsförslag.



*Hänsyn bör dock även fortsättningsvis tas till andra omständigheter som talar mot att tillståndet återkallas*

Som nämnts ovan ska, enligt 7 kap. 4 § i dess nuvarande lydelse, hänsyn inte bara tas till utlänningens anknytning hit utan också till om andra skäl talar emot att uppehållstillståndet återkallas. Någon motsvarande formulering finns inte i 8 a kap. 2 §, vare sig enligt den nuvarande eller av oss föreslagna utformningen. Vi har övervägt om det finns anledning att ta bort det nämnda ledet i 7 kap. 4 § så att bestämmelserna blir likalydande även i detta avseende.

Som nämnts i avsnitt 8.3.5 torde med ”andra skäl” primärt avses skäl av humanitärt slag, såsom sjukdom. Sådana skäl kan emellertid beaktas även utan att det anges i bestämmelsen. Eftersom ett beslut om återkallelse som regel innebär att ett beslut om utvisning samtidigt meddelas ska nämligen – liksom vid utvisning på grund av brott – eventuella verkställighetshinder beaktas vid prövningen (se 8 kap. 7 § utlänningslagen). Hänsyn ska då inte bara tas till sådana hinder som anges i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen, såsom risk för tortyr eller förföljelse, utan också till andra särskilda hinder som kan tänkas föreligga. Det kan i det sistnämnda fallet röra sig om medicinska eller andra hinder av praktisk eller humanitär natur (jfr ovan avsnitt 3.4.13). Om det vid denna prövning visar sig att ett avlägsnandebeslut inte skulle gå att verkställa, bör enligt motiven beslut om återkallelse inte meddelas (se prop. 1997/98:36 s. 22). Några andra humanitära skäl än de som kan innebära hinder mot verkställighet eller som utlänningens anknytning till Sverige i sig utgör, bör enligt vår uppfattning normalt inte beaktas vid prövningen av om återkallelse ska ske. Detta talar för att det nu diskuterade ledet utgår ur bestämmelsen.

I denna fråga måste dock de skilda grunder för återkallelse som 7 kap. 4 § omfattar beaktas. Av särskilt intresse är den grund som anges i 7 kap. 3 § andra stycket, som tar sikte på det fallet att uppehållstillstånd har meddelats på grund av viss familjeanknytning till Sverige och det tillståndsgrundande förhållandet sedan har upphört. Vissa av de anknytningar som anges i den sistnämnda bestämmelsen omfattas av familjeåterföreningsdirektivet. Artikel 16.1 i direktivet medger att ett uppehållstillstånd återkallas om villkoren för familjeåterförening inte längre är uppfyllda, men vederbörlig hänsyn måste enligt artikel 17 tas till arten och stabiliteten av den berörda person-

ens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet. När familjeåterföreningsdirektivet genomfördes i svensk rätt ansågs bestämmelsen i 7 kap. 4 § utlänningslagen tillgodose direktivets krav enligt artikel 17 (se prop. 2005/06:72 s. 50). För att inte riskera att regleringen av vilka hänsyn som ska tas inför ett beslut om återkallelse blir för snäv i förhållande till artikel 17 i direktivet, bör det nu diskuterade ledet av 7 kap. 4 § utlänningslagen kvarstå.

Som vi kommer att återkomma till i avsnitt 10.4.3 finns det dessutom ytterligare en omständighet som, vid sidan av utlänningsanskytning till Sverige, bör beaktas vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas, nämligen om det tillståndsgrundande förhållandet har upphört på grund av att utlännen, eller utlänningsbarn, i förhållandet har utsatts för våld eller andra kränkningar. Även detta talar således för att 7 kap. 4 § utlänningslagen inte ändras i nu aktuellt avseende.

#### *Närmare om bestämmelsens utformning och innebörd*

Den instans som prövar om ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt 7 kap. 1 eller 3 § utlänningslagen ska alltså, liksom hittills, ta hänsyn till utlänningsanskytning till Sverige. På samma sätt som tidigare ska särskilt beaktas om utlännen har barn här i landet och hans eller hennes övriga familjeförhållanden. Därutöver ska särskilt beaktas i vilken utsträckning utlännen har etablerat sig i det svenska samhället. I den bedömningen inbegrips utlänningsvistelsetid i Sverige och andra levnadsomständigheter som talar för att han eller hon har inrättat sig efter förhållandena här. Bedömningen motsvarar den som ska göras vid utvisning på grund av brott. En närmare beskrivning av rekvisitets innebörd finns i avsnitt 5.4.1. Här bör dock framhållas att avvägningen, liksom tidigare, naturligtvis måste göras med beaktande av återkallelseinstitutets särdrag och vilken grund för återkallelse som är aktuell.

Ändringen bör också få viss inverkan på vad som enligt 7 kap. 1 § tredje stycket krävs för att det ska anses finnas synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd, trots att utlännen har vistats i Sverige med uppehållstillstånd under ett visst antal år. Som nämnts

i avsnitt 8.3.3 är det främst det förhållandet att utlänningen inte fått någon närmare anknytning till Sverige som i praxis ansetts utgöra synnerliga skäl. Bestämmelserna knyter således an till varandra på ett sådant sätt att den åtstramning av 7 kap. 4 § som vi nu föreslår bör innebära att synnerliga skäl kan anses föreligga i fall där anknytningen inte är fullt så svag som krävts enligt tidigare praxis. Vad som i praktiken bör krävas är varken lämpligt eller möjligt att här ange, utan får utvecklas närmare i rättspraxis.

## 9 Betänketid för offer för människohandel

### 9.1 Inledning

Att handla med människor är en av de allvarligaste formerna av organiserad brottslighet och innebär ett cyniskt utnyttjande av andra människor. Människohandel kränker den drabbades rätt att få bestämma över sitt liv och sin kropp. Vanligen innebär människohandelsbrottet att personer rekryteras och transporteras inom ett land eller mellan länder i syfte att personerna senare ska exploateras på olika sätt. Ofta rör det sig om kvinnor och barn som utnyttjas i prostitution och för andra former av sexuella ändamål. Människohandel drabbar dock även pojkar och män och hbtqi-personer och innefattar också andra former av utnyttjanden, exempelvis för tiggeri, kriminalitet eller tvångsarbete. Människohandel drivs av en efterfrågan i destinationsländerna, och i de länder där rekryteringen sker råder ofta fattigdom, arbetslöshet och olika former av allvarlig ojämlikhet.

Den svenska straffbestämmelsen om människohandel finns i 4 kap. 1 a § brottsbalken och bygger på definitionen av människohandel såsom den beskrivs i tilläggsprotokollet om människohandel till FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet (Palermoprotokollet). För människohandel döms den som genom ett s.k. otillbörligt medel (t.ex. vilseledande eller utnyttjande av någons utsatta belägenhet) rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att personen ska exploateras för olika ändamål, såsom för sexuella ändamål eller tvångsarbete. Om offret är under 18 år krävs det inte för straffansvar att gärningsmannen har använt sig av något otillbörligt medel.

När ett offer för människohandel identifieras kan han eller hon vara svårt traumatiserad och dessutom stå i ett beroendeförhållande

till gärningsmannen. För att personen ska få möjlighet att återhämta sig och ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna finns därför, såväl i svensk rätt som i internationella instrument, bestämmelser om betänketid, eller reflektionsperiod som det ibland kallas. Det finns också bestämmelser om uppehållstillstånd, som syftar till att brottsoffret ska kunna stanna kvar i landet för att medverka i brottmålsprocessen.

I svensk rätt finns dessa bestämmelser i 5 kap. 15 § utlänningslagen. Enligt paragrafen ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader beviljas en utlänning som vistas här, om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras och ett antal ytterligare förutsättningar är uppfyllda. Vidare kan ett uppehållstillstånd om 30 dagar under vissa förutsättningar ges ett utländskt brottsoffer eller vittne som vill ha betänketid. Ansökningar om sådana tillstånd görs hos Migrationsverket. Endast förundersökningsledare är behöriga att ansöka.

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 (direktivet om offer för människohandel). En bestämmelse om betänketid för offer för människohandel finns även i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197).

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

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

Mot denna bakgrund har vi fått i uppdrag att ta ställning till om ytterligare myndighetsaktörer ska kunna ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för offer för människohandel och i så fall vilken eller vilka, samt vad som ska ligga till grund för bedömningen.

I detta kapitel redogörs inledningsvis för de internationella instrument som reglerar uppehållstillstånd för medverkan i brottsutredning och betänketid (avsnitt 9.2). Därefter går vi igenom den svenska regleringen i 5 kap. 15 § utlänningslagen och vissa andra bestämmelser (avsnitt 9.3), följt av en utförligare redogörelse för GRETA:s rekommendationer till Sverige i fråga om betänketid (avsnitt 9.4). I avsnitt 9.5 beskrivs översiktligt Sveriges arbete mot människohandel och stödet till brottsoffren. Våra överväganden och förslag redovisas i avsnitt 9.6.

## 9.2 Internationella åtaganden

Frågor om människohandel behandlas i en rad olika internationella instrument. I detta sammanhang ska endast de instrument behandlas som har omedelbar betydelse för regleringen av uppehållstillstånd för medverkan i brottsutredning och betänketid eller som slår fast de rättigheter som är kopplade till dessa institut. En utförligare redogörelse för Sveriges internationella åtaganden i frågor som rör människohandel finns bland annat i betänkandet *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer* (SOU 2016:70).

### 9.2.1 Direktivet om offer för människohandel

Direktivet om offer för människohandel antogs av rådet den 29 april 2004 och genomfördes i svensk rätt den 1 juli 2007 (prop. 2006/07:53). Syftet med direktivet är att fastställa villkoren för att bevilja uppehållstillstånd med begränsad giltighetstid för tredjelandsmedborgare som samarbetar i kampen mot människohandel eller mot hjälp till olaglig invandring.

Direktivets tillämpningsområde framgår av artikel 3. Direktivet ska, enligt artikel 3.1, tillämpas på tredjelandsmedborgare som faller eller har fallit offer för brott som rör människohandel, även om de har rest in illegalt på en medlemsstats territorium. Därutöver får

direktivet, enligt artikel 3.2, tillämpas på tredjelandsmedborgare som har fått hjälp till olaglig invandring. Enligt artikel 3.3 ska direktivet tillämpas på de berörda tredjelandsmedborgare som har uppnått myndig ålder enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning. En medlemsstat får dock besluta att direktivet ska tillämpas på underåriga enligt villkoren i dess nationella lagstiftning.

Medlemsstaterna är oförhindrade att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för personer som omfattas av direktivet.

I artikel 6 anges att en medlemsstat ska se till att tredjelandsmedborgaren får betänketid för att kunna fatta ett välgrundat beslut om att samarbeta med myndigheterna. Under betänketiden får inget beslut om avvisning eller utvisning verkställas mot tredjelandsmedborgaren. Betänketidens varaktighet och startpunkt ska fastställas i enlighet med den nationella lagstiftningen. Betänketiden ska inte ge rätt till uppehållstillstånd och kan när som helst avbrytas om de behöriga myndigheterna har fastställt att den berörda personen aktivt, frivilligt och på eget initiativ har återupptagit kontakten med förövarna av det brott som är aktuellt eller av skäl som rör den allmänna ordningen och skyddet av den inre säkerheten.

Artikel 8 behandlar utfärdande av uppehållstillstånd och förlängning av giltighetstiden. Enligt artikel 8.1 ska medlemsstaten – efter det att betänketiden har löpt ut eller tidigare om tredjelandsmedborgaren dessförinnan klart har visat sin vilja att samarbeta – överväga den möjlighet som uppkommer för utredningen eller de rättsliga förfarandena genom att tredjelandsmedborgarens vistelse på territoriet förlängs, om han eller hon klart har visat sin vilja att samarbeta samt om han eller hon har brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för hjälp till olaglig invandring och människohandel. Enligt artikel 8.2 ska uppehållstillstånd utfärdas om de villkor som anges i artikel 8.1 är uppfyllda och om inte hänsyn till den allmänna ordningen och skyddet av den inre säkerheten talar emot att uppehållstillstånd beviljas. Uppehållstillståndet ska enligt artikel 8.3 ha en giltighetstid på minst sex månader och förnyas om villkoren fortfarande är uppfyllda.

Enligt artikel 13 ska ett uppehållstillstånd inte förlängas om villkoren för att utfärda tillståndet och för att förlänga dess giltighetstid enligt artikel 8.2 inte längre är uppfyllda eller om ett beslut som har fattats av de behöriga myndigheterna har avslutat de relevanta förfarandena.

Uppehållstillståndet får enligt artikel 14 när som helst återkallas om villkoren för utfärdandet inte längre är uppfyllda. I synnerhet får uppehållstillståndet återkallas om a) innehavaren av tillståndet aktivt, frivilligt och på eget initiativ har återupptagit kontakterna med de personer som är misstänkta för att begå de brott som avses i direktivet, b) den behöriga myndigheten bedömer att innehavarens samarbete är svekfullt eller att anmälan är falsk eller felaktig, c) så krävs av hänsyn till allmän ordning och skyddet av inre säkerhet, d) innehavaren av tillståndet upphör med samarbetet eller om e) de behöriga myndigheterna beslutar att lägga ned målet.

Utöver nämnda artiklar innehåller direktivet bland annat bestämmelser om information till berörda tredjelandsmedborgare om de möjligheter som erbjuds enligt direktivet, hur berörda personer ska behandlas och vilka rättigheter de har innan uppehållstillstånd utfärdas, liksom därefter, samt om tillträde till arbete, yrkesutbildning och annan utbildning.

### 9.2.2 Konventionen om bekämpande av människohandel

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel syftar till att förhindra och bekämpa människohandel, konstruera ett fullständigt regelverk vad gäller skydd och hjälp till människohandelsoffer, garantera mer effektiva brottsutredningar och åtal samt främja internationellt samarbete. Konventionen trädde i kraft den 1 februari 2008. I Sverige trädde den i kraft den 1 september 2010.

Konventionen innehåller krav på åtgärder för att förhindra människohandel, bland annat genom koordinering av de nationella enheter som ska svara för åtgärder för att förhindra brott av detta slag. Vidare ålägger den de anslutna staterna att vidta åtgärder för att minska den efterfrågan som medför exploatering av människor samt krav på att så långt som möjligt förstärka sådan gränskontroll som kan vara nödvändig för att förebygga och upptäcka människohandel. När det gäller åtgärder för att främja brottsoffrets rättigheter föreskriver konventionen att staterna ska se till så att det finns kompetens inom de myndigheter som ska hantera dessa frågor och att myndigheter samarbetar med varandra och med organisationer i syfte att kunna identifiera och ta hand om brottsoffren. Konventionen innehåller vidare krav på åtgärder för att kunna bistå brottsoffren



bland annat socialt, ekonomiskt och rättsligt hänseende samt regler om tillträde till arbetsmarknad och utbildning.

Enligt artikel 13.1 i konventionen ska staterna i sin nationella lag fastställa en period på minst 30 dagar för återhämtning och eftertanke, om det finns skäligen anledning att tro att den berörda personen är ett brottsoffer. Perioden ska vara så lång att personen kan återhämta sig och göra sig fri från människohandlarnas inflytande och/eller fatta ett välinformerat beslut om samarbete med de behöriga myndigheterna. Under denna period ska inget beslut om utvisning av personen kunna verkställas. Bestämmelsen påverkar inte den verksamhet som de behöriga myndigheterna bedriver i alla faser av de tillämpliga nationella förfarandena, särskilt när de utreder och väcker åtal för de berörda brotten. Under denna period ska parterna tillåta berörda personer att vistas inom deras territorium.

Även under denna betänketid ska offren, enligt artikel 13.2, ha rätt till bistånd enligt vad som anges ovan.

Enligt artikel 13.3 är staterna inte bundna av att iaktta denna period om det strider mot den allmänna ordningen eller det konstateras att ställning som brottsoffer åberopas felaktigt.

Av artikel 14 framgår att varje stat ska utfärda ett förnyelsebart uppehållstillstånd till brottsoffer med hänsyn till deras personliga situation eller för att möjliggöra deras medverkan i brottmålsprocessen.

Konventionen innehåller också bland annat krav på kriminalisering av de handlingar som konventionen omfattar och krav på skydd för offer, vittnen och andra som samarbetar med de brottsutredande myndigheterna

För att säkerställa ett effektivt genomförande av bestämmelserna tillhandahåller konventionen en övervakningsmekanism genom Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA).

### 9.2.3 Människohandelsdirektivet

Ytterligare ett centralt instrument på området är Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (människohandelsdirektivet). Människohandelsdirektivet är genom-

fört i svensk rätt sedan 2013. Det behövdes inte några lagändringar eller andra åtgärder till följd av direktivet.

Människohandelsdirektivet syftar till att skapa ett mer sammanhållet synsätt i kampen mot människohandel för att i ökad utsträckning förebygga och lagföra människohandelsbrott samt skydda brottsoffrens rättigheter. I direktivet fastställs minimiregler när det gäller dels definitionen av vad som ska utgöra straffbelagd människohandel, dels påföljder på området. Direktivet syftar vidare till att införa gemensamma bestämmelser för att stärka åtgärderna för att förebygga människohandel och förbättra skyddet av brottsoffer.

Människohandelsdirektivet fastställer således bland annat särskilda skyddsåtgärder för offer för människohandel, men omfattar inte villkoren för offrens vistelse på medlemsstaternas territorium. De villkoren regleras i stället i direktivet om offer för människohandel som behandlas i avsnitt 9.2.1. Rätten att vistas på medlemsstatens territorium enligt det sistnämnda direktivet och möjligheten att utöva de rättigheter som människohandelsdirektivet fastställer är dock nära förbundna med varandra. I skäl 18 i ingressen till människohandelsdirektivet anges följande.

Det är nödvändigt att offer för människohandel har möjlighet att utöva sina rättigheter effektivt. Därför bör hjälp och stöd finnas tillgängligt för dem före, under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden. Medlemsstaterna bör tillhandahålla medel till hjälp, stöd och skydd åt brottsoffer. Den hjälp och det stöd som ges bör åtminstone omfatta ett minimum av åtgärder som är nödvändiga för att brottsoffret ska kunna återhämta sig och undkomma människohandlarna. När dessa åtgärder genomförs i praktiken bör en individuell bedömning i enlighet med nationella förfaranden genomföras för att beakta den berörda personens omständigheter, kulturella bakgrund och behov. En person bör erhålla hjälp och stöd så snart det finns skäligen grundad indikation att anta att personen kan ha blivit utsatt för människohandel och oberoende av om personen är villig att träda fram som vittne. Om brottsoffret inte vistas lagligen i den berörda medlemsstaten, bör hjälp och stöd ges förbehållslost åtminstone under betänketiden. Om identifieringsprocessen har avslutats eller betänketiden löpt ut och det visar sig att brottsoffret i fråga inte är berättigat till uppehållstillstånd eller i övrigt inte har laglig rätt att vistas i landet eller om brottsoffret har lämnat medlemsstatens territorium, är den berörda medlemsstaten inte skyldig att fortsätta med sina hjälp- och stödåtgärder till den personen på grundval av detta direktiv. Om så är nödvändigt bör hjälpen och stödet fortsätta under en lämplig tid efter att de straffrättsliga förfarandena har upphört, t.ex. om medicinsk behandling pågår på grund av allvarliga fysiska eller psykiska

konsekvenser av brottet eller om brottsoffrets säkerhet äventyras på grund av brottsoffrets vittnesmål under dessa straffrättsliga förfaranden.

Av artikel 11.1 i människohandelsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att brottsoffer får hjälp och stöd före, under och en lämplig tid efter de straffrättsliga förfarandena så att de kan utöva de rättigheter som fastställs bland annat i direktivet. Enligt artikel 11.2 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en person erhåller hjälp och stöd så snart de behöriga myndigheterna har en skälig grundad indikation att anta att personen i fråga kan ha varit utsatt för något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3 (människohandelsbrott samt anstiftan, medhjälp och försök till sådant brott). Utan att det påverkar tillämpningen av direktivet om offer för människohandel, eller liknande nationella bestämmelser, ska medlemsstaterna vidare vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att hjälp och stöd till ett brottsoffer inte är beroende av att brottsoffret är villigt att samarbeta vid brottsutredning, åtal eller rättegång (artikel 11.3). Medlemsstaterna ska också vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta lämpliga mekanismer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer samt ge hjälp och stöd till dessa, i samarbete med relevanta stödorganisationer (artikel 11.4). Enligt artikel 11.5 ska de hjälp- och stödåtgärder som avses i punkterna 1 och 2 tillhandahållas med informerat samtycke och åtminstone omfatta en levnadsstandard som kan säkerställa brottsoffrens försörjning, genom åtgärder som tillhandahållande av lämplig och säker bostad och materiellt understöd samt nödvändig sjukvård, och när det är lämpligt psykologiskt stöd, rådgivning och information, översättning och tolkning. Av artikel 11.6 framgår att den information som avses i punkten 5, vid behov, ska omfatta bland annat information om betänketid och återhämningsperiod. Artikel 11.7 reglerar medlemsstaternas skyldighet i fråga om brottsoffer med särskilda behov.

Artikel 12 innehåller bestämmelser om skydd av människohandelsoffer under brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden. Bland annat ska medlemsstaterna säkerställa att offer för människohandel ofördröjligen har tillgång till juridisk rådgivning och juridiskt ombud, erhåller lämpligt skydd på grundval av en individuell riskbedömning och erhåller särskild behandling som syftar till att förebygga sekundär viktimisering.

I artikel 13–16 finns särskilda bestämmelser om hjälp, stöd och skydd för barn som är offer för människohandel.

## 9.3 Regleringen i utlänningslagen

### 9.3.1 Reglernas tillkomst och tillämpningsområde

Regler om tidsbegränsade uppehållstillstånd för brottsoffer och andra bevispersoner finns i 5 kap. 15 § utlänningslagen. I första stycket regleras tidsbegränsade uppehållstillstånd för medverkan i brottsutredning. Bestämmelsen infördes i 1989 års utlänningslag den 1 oktober 2004 (prop. 2003/04:35) och överfördes till 5 kap. 15 § i 2005 års lag. När direktivet om offer för människohandel genomfördes i svensk rätt den 1 juli 2007 ändrades och kompletterades bestämmelsen på så sätt att de kriterier som ska gälla för beviljande av tillstånd blev utförligare och tydligare (prop. 2006/07:53). Dessutom tillkom andra stycket, som innehåller bestämmelser om ett kortare uppehållstillstånd för betänketid, och tredje stycket, som reglerar möjligheten att förlänga tillstånden. Genomförandet av direktivet föranledde även en komplettering av 14 kap. 4 § (överklagande) och att en bestämmelse infördes om återkallelse av uppehållstillstånd i 7 kap. 7 b §. När Sverige senare godkände konvention om bekämpande av människohandel ansåg regeringen att bestämmelserna i 5 kap. 15 § utlänningslagen uppfyllde konventionens krav och att det således inte fordrades några ytterligare ändringar av dessa (se prop. 2009/10:152 s. 40 f.).

Bestämmelserna i första och andra stycket innebär att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd *ska* beviljas, om de förutsättningar som anges där är uppfyllda. Bestämmelserna i tredje stycket om förlängning av tillstånd är däremot fakultativa. Till skillnad från i andra fall beviljas dessa tillstånd inte i utlänningsens intresse utan av skäl som har att göra med statens intresse och behov av utlänningsens medverkan i utredning om allvarlig brottslighet. Tillståndet kan endast ges till den som vistas i Sverige.

Bestämmelserna i 5 kap. 15 § utlänningslagen har ett vidare tillämpningsområde än vad direktivet om uppehållstillstånd till offer för människohandel kräver. För det första kan bestämmelserna tillämpas på såväl tredjelandsmedborgare som på andra utlänningar. Detta beror på att brottsoffren vid människohandel inte sällan är

unionsmedborgare utan uppehållsrätt (se prop. 2006/07:53 s. 17). För det andra kan även underåriga komma i fråga för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt utlänningslagens bestämmelser. För det tredje är tillståndsgivningen inte begränsad till ett visst slags brott. Upppehållstillstånd kan därför bli aktuellt vid utredning av andra brott än människohandel och människosmuggling. I motiven framhålls dock att bestämmelsen inte är tillämplig vid rena bötesbrott och att möjligheten att låta någon vistas i Sverige under brottmålsprocessen i första hand bör inriktas på fall där kvalificerad eller allvarlig brottslighet utreds eller där det kan misstänkas att sådan brottslighet kan uppstå (se prop. 2006/07:53 s. 17). Slutligen omfattar 5 kap. 15 § utlänningslagen inte enbart brottsoffer, utan alla bevispersoner som behövs för att en förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras.

Att en utlänning har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på ansökan av förundersökningsledare enligt paragrafen hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd på annan grund som gjorts eller senare görs av utlänningen själv prövas.

### 9.3.2 Upppehållstillstånd för medverkan i brottsutredning

Enligt 5 kap. 15 § första stycket ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader på ansökan av förundersökningsledaren 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.

Förutsättningarna enligt punkterna 1–3 motsvarar närmast artikel 8.1 i direktivet om offer för människohandel. I förarbetena framhålls att förundersökningsledarens bedömning av om dessa förutsättningar är uppfyllda bör vara avgörande för Migrationsverkets prövning av

en ansökan om uppehållstillstånd enligt bestämmelsen. (Se prop. 2006/07:53 s. 21 f. och 48.)

I punkten 1 återfinns det grundläggande kravet på att det ska finnas ett behov av att utlänningen stannar kvar i Sverige för att medverka vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Med andra ord krävs att utlänningen kan antas ha betydelse som bevisperson.

Enligt punkten 2 ska utlänningen klart ha visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. Vad som krävs för att utlänningen ska anses ha klart visat sin vilja att samarbeta kan enligt motiven inte anges generellt utan får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I motiven understryks vikten av förståelse för utlänningens svårigheter i vissa fall – till exempel för en ung flicka som utnyttjats till prostitution – att ta ställning till frågan om samarbete (prop. 2006/07:53 s. 22).

Enligt punkten 3 krävs att utlänningen har brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser. Detta krav är ställt utifrån statens intresse av att kunna utreda brottsligheten. Om kontakten med gärningsmännen bryts minskar risken för ett beroendeförhållande till dessa som skulle kunna påverka utlänningen att inte fullfölja samarbetet med myndigheterna. Beslutet att bryta kontakten med gärningsmännen kan ske formlöst (prop. 2006/07:53 s. 23).

Rekvisitet i punkten 4 återfinns i artikel 8.2 i direktivet. Enligt detta krävs att hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas. När tillstånd övervägs ska alltså även säkerhetsaspekten vägas in. Begreppet allmän ordning och säkerhet har en gemenskapsrättslig innebörd. Om Migrationsverket finner att det kan föreligga hinder mot att meddela uppehållstillstånd på grund av skäl som rör allmän ordning och säkerhet, bör verket samråda med Polismyndigheten (prop. 2006/07:53 s. 24).

Upphållstillståndet ska ha en lägsta giltighetstid om sex månader. Bestämmelsen infördes vid genomförandet av direktivet för att uppfylla ett tvingande krav av den innebörden i artikel 8. Minimigränsen får enligt propositionen ses som en markering av att det måste finnas någon förutsebarhet när det gäller utlänningens vistelse här (prop. 2006/07:53 s. 24).

### 9.3.3 Uppehållstillstånd för betänketid

Av 5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen framgår att 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 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 för betänketid förutsätter alltså att behovskriteriet är uppfyllt (första stycket 1) och att hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas (första stycket 4). Bestämmelsen grundas på artikel 6 i direktivet om offer för människohandel, som även föreskriver att någon avvisning eller utvisning inte får ske under betänketiden. Det kan här noteras att direktivet inte kräver att betänketiden ges i form av ett uppehållstillstånd. Sverige valde dock att infria kravet på betänketid genom ett särskilt uppehållstillstånd på denna grund och åstadkom på så sätt ett skydd mot avvisning och utvisning utan att någon särskild bestämmelse om detta behövde införas (se prop. 2006/07:53 s. 26 ff.)

I bestämmelsens förarbeten understryks vikten av att berörda personer ges tid att tänka över om de är beredda att medverka i utredningen. Oftast är det nämligen fråga om brottsoffer som kan ha varit utsatta för allvarliga övergrepp. De kan därför – i olika utsträckning – vara i behov av återhämtning så att de kan fatta ett välgrundat beslut i frågan om de ska samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. Betänketid gynnar enligt motiven inte bara dessa personer utan kan också ha stor betydelse för att förundersökningen ska kunna genomföras på bästa sätt. (Se prop. 2006/07:53 s. 27.)

Ett uppehållstillstånd för betänketid ska gälla i 30 dagar. Genom att begränsa betänketiden på detta sätt uppnås, enligt vad som anfördes i motiven, en rimlig avvägning mellan förundersökningens krav och hänsynen till brottsoffren (se prop. 2006/07:53 s. 27 f.). Samtidigt framhölls att det måste finnas en möjlighet att förlänga betänketiden i särskilda fall. En sådan möjlighet infördes därför i paragrafens tredje stycke (se vidare nedan).

Att ett uppehållstillstånd för betänketid beviljas hindrar inte polisens och åklagares brottsutredande verksamhet. Förhör med

berörda personer och övriga utredningsåtgärder kan således genomföras även under betänketiden.

Som nämnts ovan faller vittnen helt utanför direktivet, men omfattas av bestämmelserna i 5 kap. 15 § utlänningslagen. Även vittnen kan alltså ges uppehållstillstånd för betänketid. I propositionen framhölls dock att reglerna om betänketid inte är avsedda att inskränka vittnesplikten, dvs. den skyldighet som var och en har att vittna om sina iakttagelser (se prop. 2006/07:53 s. 28).

Betänketiden inleds när uppehållstillståndet har beviljats. Först då inträder förbudet mot att avvisa eller utvisa utlänningen. I propositionen betonas därför vikten av att förundersökningsledaren inte avvaktar med att göra en ansökan när förutsättningarna för det är uppfyllda, liksom att ärendet behandlas skyndsamt hos Migrationsverket. Att en ansökan görs skyndsamt är också viktigt för att bevispersonerna ska kunna få tillgång till den hälso- och sjukvård, socialt bistånd m.m. som de ska erbjudas under betänketiden. (Se prop. 2006/07:53 s. 29.)

För att undvika fördröjning av tillståndet har en utlänning, som kan beviljas eller har fått uppehållstillstånd enligt paragrafen och som saknar pass, undantagits från kravet på passhandling under sin vistelse i Sverige. Den som fått uppehållstillstånd är även undantagen från kravet på arbetstillstånd. (Se 2 kap. 1 § och 5 kap. 1 § utlänningsförordningen).

### 9.3.4 Förlängt uppehållstillstånd

Enligt artikel 8 i direktivet om offer för människohandel ska uppehållstillståndet förnyas om villkoren för att utfärda det alltså är uppfyllda. I 5 kap. 15 § tredje stycket finns därför bestämmelser om förlängning av uppehållstillstånd som har meddelats enligt första eller andra stycket. Av bestämmelsen framgår att uppehållstillståndet får förlängas om förundersökningsledaren begär det och förutsättningarna fortfarande är uppfyllda. I fråga om uppehållstillstånd enligt andra stycket krävs dessutom att det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid.

Särskilda skäl kan anses föreligga om utlänningen utsatts för mycket traumatiska upplevelser eller står i ett starkt beroendeförhållande till gärningsmännen och därför behöver mer tid för åter-



hämtning. Förutsättningar för barn att återhämta sig och fatta beslut om att samarbeta med brottsutredande myndigheter kan skilja sig avsevärt från en vuxen persons förutsättningar. Förlängning av betänketiden kan därför särskilt komma att bli aktuell när det gäller barn som utsatts för brott (se prop. 2006/07:53 s. 48).

Regeln innehåller inte någon begränsning i fråga om förlängningstiden eller antalet gånger som förlängning högst får ske. Det tidsbegränsade tillståndet får således förlängas i den omfattning som det straffrättsliga förfarandet kräver.

### 9.3.5 Närmare om vem som får ansöka

Det är endast förundersökningsledaren som är behörig att ansöka om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen, såväl för medverkan i brottsutredningen enligt första stycket som för betänketid enligt andra stycket och förlängning enligt tredje stycket.

När bestämmelsen först infördes diskuterades om utlänningen själv skulle vara behörig att söka. Med hänsyn till att det egentliga syftet med att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd är att kunna beivra brott som faller under allmänt åtal, framstod det enligt regeringen emellertid som inkonsekvent att tillståndsgivningen förutsätter en ansökan av utlänningen själv. Att ställa krav på att en målsägande eller ett vittne själv ska ansöka om uppehållstillstånd, inte i eget intresse utan för det allmännas räkning, bedömdes alltså som mindre lämpligt. Regeringen ansåg i stället att förundersökningsledaren – oavsett om det är en åklagare eller polis – bör göra ansökan. Enligt vad regeringen framhöll är förundersökningsledaren den som, genom förhör och andra utredningsåtgärder, bäst kan bedöma vikten av att målsäganden eller vittnet är personligen närvarande under rättsprocessen och därmed avgöra om utlänningen kan antas ha betydelse som bevisperson. (Se prop. 2003/04:35 s. 70 f.)

Även i motiven till den nuvarande bestämmelsen gjordes bedömningen att förundersökningsledaren är den som bäst kan bedöma vilken betydelse utlänningen kan få för utredningen. Han eller hon har bäst överblick över målet och beslutar självständigt om åtal och bedömer vilken bevisning som behövs. Förundersökningsledarens uppfattning om behovet av utlänningens medverkan i brottsutredning och rättegång bör därför, enligt vad som uttalades i motiven,

även i fortsättningen vara av avgörande betydelse vid Migrationsverkets prövning av en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd (se prop. 2006/07:53 s. 21).

### 9.3.6 Återkallelse och överklagande

Enligt 7 kap. 7 b § första stycket utlänningslagen får uppehållstillstånd för betänketid eller medverkan i brottsutredning, utöver vad som anges i 7 kap. 1, 3, 5 och 6 §§, återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda. Bestämmelsen grundas på artikel 14 i direktivet om offer för människohandel. Enligt denna får uppehållstillståndet när som helst återkallas, om villkoren för utfärdandet inte längre är uppfyllda.

Av andra stycket i samma paragraf framgår att uppehållstillståndet inte får återkallas innan förundersökningsledaren fått tillfälle att yttra sig. Statens intressen i brottmålsprocessen, skälen för återkallelsen och utlänningsens personliga förhållanden får sedan vägas samman innan frågan om återkallelse avgörs (se prop. 2006/07:53 s. 43).

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd för betänketid eller medverkan i brottsutredning, liksom beslut om återkallelse av sådana tillstånd, överklagas till migrationsdomstol. Endast förundersökningsledaren får överklaga sådana beslut. (Se 14 kap. 4 § utlänningslagen). Att endast förundersökningsledaren har klagorätt beror på att uppehållstillståndet utverkas av förundersökningsledaren och är föranlett av statens intresse av att kunna utreda den aktuella brottsligheten (se prop. 2006/07:53 s. 44 f.).

## 9.4 GRETA:s rekommendationer

Som framgått ovan övervakas efterlevnaden av Europarådets konvention om bekämpande av handel med människor av en särskild expertgrupp, GRETA. GRETA har i två omgångar utvärderat hur Sverige lever upp till konventionens krav.

Den första utvärderingen genomfördes under åren 2012–2013. Resultatet av utvärderingen presenterades i en rapport som publicerades den 27 maj 2014.<sup>1</sup> I rapporten anges att Sverige vidtagit flera

---

<sup>1</sup> GRETA (2014)11 *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden.*

åtgärder för att förebygga och bekämpa människohandel, men att ytterligare åtgärder behöver vidtas. Bland annat uppmanades svenska myndigheter att säkerställa att samtliga offer för misstänkt människohandel kan erhålla betänketid för att ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. Vidare ansåg GRETA att offer för människohandel själva bör få ansöka om betänketid, antingen personligen eller genom de sociala myndigheter eller icke-statliga organisationer som har upptäckt dem. Alla offer för människohandel bör vidare systematiskt informeras om möjligheten till betänketid och bör beviljas detta på ett effektivt sätt. (Se p. 155–162 i rapporten.)

På grundval av GRETA:s rapport antog en kommitté bestående av alla parter till konventionen en rekommendation till Sverige att genomföra GRETA:s förslag. Kommittén ombad också Sverige att inom viss tid lämna besked om vilka åtgärder som vidtagits för att följa rekommendationen. Sedan Sverige återkommit med sådana besked inleddes i november 2016 en andra utvärdering.

Resultatet av den andra utvärderingen presenterades i en rapport som publicerades den 8 juni 2018.<sup>2</sup> GRETA konstaterade där att Sverige sedan den första rapporten gjort framsteg inom en rad områden. I vissa avseenden ansåg GRETA emellertid att ytterligare åtgärder behöver vidtas eller att brister kvarstod, bland annat i fråga om brottsoffrens praktiska möjlighet att få betänketid. GRETA hänvisade i detta sammanhang till de anmärkningar som redan i den första rapporten riktats mot det förhållandet att det endast är förundersökningsledaren som enligt svensk rätt är behörig att ansöka om betänketid. Även om reglerna inte innebär att betänketiden är avhängig att offret medverkar i brottsutredningen kan denna ordning, enligt vad GRETA anförde, i praktiken resultera i ett sådant krav. GRETA konstaterade att den svenska lagstiftningen inte ändrats i detta avseende och upprepade därför sin tidigare uppmaning. (Se p. 144–148 i rapporten.)

Även efter denna rapport antog kommittén bestående av konventionsstaterna en rekommendation till Sverige att genomföra bland annat förslaget gällande betänketid, och ombad Sverige att inom viss tid lämna besked om vilka åtgärder som vidtagits för att följa rekom-

---

<sup>2</sup> GRETA (2018)8 *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden.*

mendationen. Sverige återkom med sådana besked i en skrivelse den 8 november 2019.

## 9.5 Sveriges arbete mot människohandel och stödet till brottsoffren

En rad myndigheter och organisationer deltar i arbetet mot människohandel och med stödsinsatser till brottsoffren. Nedan följer en redogörelse för de aktörer som vi bedömer som mest centrala i det här sammanhanget.<sup>3</sup>

### 9.5.1 Jämställdhetsmyndigheten

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att på nationell nivå samordna myndigheternas arbete mot människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling. Detta sker bland annat genom att Jämställdhetsmyndigheten samordnar nätverket Nationellt metodstödsteam mot prostitution om människohandel (NMT), bemannar en stödtelefon för yrkesverksamma, delfinansierar regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel (se vidare nedan) samt står för finansieringen av ett återvändandeprogram som genomförs av FN:s migrationsorgan International Organization for Migration (IOM). Jämställdhetsmyndigheten ska också främja utvecklingen av förebyggande insatser mot prostitution och människohandel för alla ändamål.

I Jämställdhetsmyndighetens uppdrag ingår som nämnts att samordna NMT. I NMT ingår – utöver Jämställdhetsmyndigheten – Polismyndigheten, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten, Arbetsmiljöverket, Skatteverket samt representanter från socialtjänst (regionkoordinatorer och specialiserade mottagningar) och hälso- och sjukvård. NMT:s syfte är att stärka arbetet mot prostitution och

---

<sup>3</sup> Informationen nedan är hämtad och sammanställd från *Manual vid misstanke om människohandel*, NMT, andra omarbetade upplagan, 2019, *Människohandel för sexuella och andra ändamål*, lägesrapport 21, Polismyndighetens rapport för 2019 och *Handlingsplan mot prostitution och människohandel*, bilaga till regeringsbeslut 2018-02-08 nr II:1.

människohandel i hela landet, samt att utveckla och effektivisera samverkan i arbetet mot människohandel.

För att ge stöd och praktisk vägledning till yrkesverksamma som kan komma i kontakt med personer som utsatts för människohandel har Jämställdhetsmyndigheten tagit fram en manual vid misstanke om människohandel. Manualen beskriver den formaliserade stödprocessen (national referral mechanism) för stöd till utsatta och tydliggör vilket ansvar olika myndigheter har och hur de kan agera vid människohandelsärenden, men också vilket metodstöd de har tillgång till via Jämställdhetsmyndigheten.

### 9.5.2 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen ska genom kunskapsstöd och föreskrifter bidra till att hälso- och sjukvården och socialtjänsten bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. Myndigheten ansvarar för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom sitt verksamhetsområde samt för att ge stöd till metodutveckling inom sitt verksamhetsområde. Inom området prostitution och människohandel innebär det att Socialstyrelsen ansvarar för att ge stöd till berörda yrkesgrupper i deras arbete med att upptäcka, erbjuda stöd och skydd till personer som befinner sig i prostitution och människohandel.

### 9.5.3 Socialtjänsten

Socialtjänsten ska enligt socialtjänstlagen verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialtjänsten har också ett ansvar för att barn som utsatts för brott, och barnets närstående, får det stöd som de behöver. Socialtjänsten ska särskilt beakta att även barn som bevittnat våld kan vara i behov av stöd. Vidare ska Socialtjänsten särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. (Se 5 kap. 11 § socialtjänstlagen [2001:453].)

Enligt socialtjänstlagen har den kommun där den enskilde vistas det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. För en person som saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta

situationer. Akuta insatser som kan vara aktuella för en person som är utsatt för människohandel och som tillfälligt vistas i kommunen kan bestå av exempelvis skyddat boende i avvaktan på hemresa, bidrag till hemresan och till nödvändigt uppehälle, tolk och någon form av psykologiskt stöd. Personen kan även få hjälp med att kontakta hälso- och sjukvården vid behov. Inom flera län finns även s.k. regionkoordinatorer som har särskild kompetens gällande människohandel.

I storstadsregionerna finns kommunala mottagningar som erbjuder stöd, praktisk hjälp, samtal och medicinsk rådgivning till personer över 18 år som befinner sig i prostitution eller personer med livserfarenheter som gör att de löper ökad risk att hamna i situationer där de utnyttjas för sexköp. Storstadsregionerna har också verksamhet som erbjuder personer som vill sluta köpa sexuella tjänster anonym rådgivning och stödsamtal.

#### 9.5.4 Närmare om regionkoordinatorerna

Regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel finns i sju regioner motsvarande Polismyndighetens regioner. Regionkoordinatorerna är som framgått ovan anställda inom socialtjänsten. Regionkoordinatorerna finansieras av Jämställdhetsmyndigheten tillsammans med vissa kommuner och länsstyrelser. De utgör ett viktigt led i stöd- och skyddsprocessen för att bistå personer som blivit utsatta för människohandel, och för att stödja yrkesverksamma som kommer i kontakt med människohandelsärenden. Det är ofta till regionkoordinatorerna som Jämställdhetsmyndigheten hänvisar människohandelsärenden från stödtelefonen vidare.

Regionkoordinatorerna ska:

- Bistå myndigheter, till exempel polis och socialtjänst, med stöd vid människohandelsärenden. De ska också fungera som en regional aktör med spetskompetens gällande människohandel.
- Bistå utsatta personer och säkerställa att de får det skydd och stöd de har rätt till genom hela processen. De samordnar stödinsatser mellan myndigheter som socialtjänst, Migrationsverket, hälso- och sjukvård, polis och olika former av boende, samt ger stöd och är beslutsfattande i processen vid ansökan till det s.k. Återvändandeprogrammet.

- Vara en länk i arbetet mot prostitution och människohandel som sker på regional och nationell nivå genom kontinuerlig kontakt med den nationella samordningen mot prostitution och människohandel hos Jämställdhetsmyndigheten.

### 9.5.5 Polismyndigheten

Det operativa arbetet mot människohandel bedrivs inom Polismyndigheten i huvudsak på regional nivå. Människohandel ingår i en av den polisoperativa inriktningens fyra huvuddelar, den som berör aktörer inom internationell organiserad brottslighet. I fem av sju polisregioner finns särskilda grupper som har till uppgift att bekämpa alla former av människohandel och därtill relaterad brottslighet. Samtliga regioner har i uppdrag att ta fram och fastställa handlingsplaner för hur arbetet mot människohandel ska bedrivas i regionerna.

Nationella operativa avdelningen (Noa) ska rikta och leda polisverksamheten nationellt och internationellt, samt stödja polisregionerna i olika typer av verksamheter, däribland människohandel. Vid Noa finns en människohandelsgrupp som bearbetar och analyserar tips och information om misstankar om brott rörande människohandel från hela landet. Gruppen deltar i det internationella samarbetet inom ramen för Interpol, Europol, Östersjösamarbetet och de utlandsstationerade polissambandsmännen. Noas människohandelsgrupp fungerar också som ett stöd för de nationella polisregionernas arbete med att upptäcka och utreda människohandelsbrott.

Polismyndigheten har regeringens uppdrag att vara nationell rapportör i frågor som rör människohandel. I uppdraget ingår bland annat att samla in uppgifter om omfattningen av människohandel och om hur den kan förebyggas och bekämpas samt att årligen redovisa resultaten till regeringen. Polismyndigheten överlämnar således varje år en lägesrapport om människohandel för sexuella och andra ändamål till regeringen.

### 9.5.6 Åklagarmyndigheten

Åklagaren leder förundersökningen och för talan vid rättegången i människohandelsärenden. Det är således normalt en åklagare som hos Migrationsverket ansöker om tidsbegränsat uppehållstillstånd för offret för medverkan vid förundersökning och huvudförhandling i brottmål eller betänketid.

Det ska alltid vara en specialiserad åklagare på Åklagarmyndighetens Riksenhet mot internationell organiserad brottslighet (RIO) som har operativt ansvar för förundersökningar och åtal i människohandelsärenden, även om förundersökningen inledningsvis under jourtid kan komma att ledas av åklagare vid annan enhet i Åklagarmyndigheten. En förundersökning om de närliggande brotten människoexploatering eller koppleri kan ledas av en åklagare vid allmän åklagarkammare.

Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum Göteborg ansvarar för metodutveckling rörande människohandel inom Åklagarmyndigheten.

### 9.5.7 Migrationsverket

Migrationsverkets viktigaste roll i arbetet mot människohandel är att inom ramen för sin verksamhet upptäcka misstänkta offer och anmäla misstankarna till berörda myndigheter som polis och socialtjänst. Polis och socialtjänst ska också kontaktas av Migrationsverket beträffande barn som far illa eller befinner sig i en utsatt situation. Som redogjorts för ovan ansvarar myndigheten även för att fatta beslut i ärenden om tidsbegränsade uppehållstillstånd för brottsoffer och andra bevispersoner efter ansökan från en förundersökningsledare.

### 9.5.8 Arbetsmiljöverket

Inom ramen för myndighetens inspektionsverksamhet kan Arbetsmiljöverket upptäcka personer som kan vara offer för människohandel.



### 9.5.9 Frivilligorganisationer

I arbetet mot människohandel deltar även ett flertal frivilligorganisationer. Bland dessa kan nämnas Plattformen Civila Sverige mot människohandel som samlar ett tjugotal organisationer och aktörer inom civilsamhället. Plattformen arbetar för att förbättra samordningen av insatser till personer som är utsatta för människohandel och motverka människohandel i alla former. Aktörerna bedriver exempelvis skyddade boenden och uppsökande arbete. De erbjuder också juridisk rådgivning, tolkhjälp, samtalsstöd och praktik. Plattformen driver även ett nationellt stödprogram (NSP) som ett komplement till samhällets stödinsatser. Stödprogrammet kan ge stöd och skydd när myndigheter inte kan erbjuda det, exempelvis till vuxna offer för människohandel som saknar rätt att vistas i landet. Temporärt stöd kan på så sätt ges till potentiellt brottsutsatta även utanför rättsprocessen, till exempel innan en formell polisanmälan eller förundersökning inletts och uppehållstillstånd för betänketid utfärdats.

## 9.6 Våra överväganden och förslag

**Förslag:** Om det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för människohandel eller människoexploatering får en ansökan om uppehållstillstånd för betänketid också göras av socialnämnden.

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

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd för betänketid eller om återkallelse av ett sådant tillstånd får överklagas av socialnämnden om det var socialnämnden som ansökte om tillståndet.

Följdändringar görs i andra paragrafer i utlänningslagen och i utlänningsförordningen.

## Skälen för vårt förslag

### *Närmare om vårt uppdrag*

Av direktivet om offer för människohandel och konventionen om bekämpande av människohandel framgår att varje medlems- eller konventionsstat ska tillförsäkra offer för människohandel en betänketid för att ge dem möjlighet att återhämta sig, komma över inflytandet från förövarna och fatta ett välgrundat beslut om samarbete med de behöriga myndigheterna. I de nämnda instrumenten, liksom i människohandelsdirektivet, åläggs de berörda staterna också att säkerställa att brottsoffren får en viss nivå av stöd, hjälp och skydd.

I svensk rätt finns regler om betänketid i 5 kap. 15 § utlänningslagen. Där framgår bland annat att endast förundersökningsledaren är behörig att ansöka om betänketid. Europarådets expertgrupp GRETA har kritiserat denna ordning och rekommenderat Sverige att vidta åtgärder så att betänketiden inte är beroende av samarbete med brottsutredande myndigheter.

Som framgått redan inledningsvis anser regeringen att Sverige uppfyller kraven på betänketid i direktivet om offer för människohandel och konventionen om bekämpande av människohandel. Eftersom förebyggande och bekämpande av människohandel är en högt prioriterad fråga för Sverige bör det emellertid, enligt vad som anges i direktiven, analyseras om det finns skäl att stärka skyddet för offer för människohandel när det gäller möjligheten till betänketid. Närmare bestämt behöver det göras en bedömning av om ordningen att endast förundersökningsledare kan ansöka om betänketid i praktiken innebär en begränsning, eftersom en person som behöver tid för att kunna ta ställning till om denne vill samarbeta med brottsutredande myndigheter måste ha kontakt med dessa för att få betänketid. Vidare är det enligt direktiven nödvändigt att analysera risker med att ha en annan ordning än att enbart förundersökningsledare ansöker om betänketid. Om det föreslås att ytterligare någon myndighetsaktör bör kunna ansöka om betänketid, bör det även analyseras vad som ska ligga till grund för deras bedömning av om en ansökan bör göras eller inte.

Vårt uppdrag i denna del är således att ta ställning till om ytterligare myndighetsaktörer ska kunna ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för offer för människohandel och i så fall vilken eller vilka, samt vad som ska ligga till grund för bedömningen.

*Det finns ett behov av att ytterligare någon aktör ges behörighet att ansöka om betänketid*

Av 5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen framgår att ett 30 dagars uppehållstillstånd i vissa fall 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 de brottsutredande myndigheterna. Förutsättningarna är att det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras och att hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas. Om det finns behov av en längre betänketid kan, enligt tredje stycket samma paragraf, betänketiden förlängas om förutsättningarna fortfarande är uppfyllda och det finns särskilda skäl. Det är endast förundersökningsledaren som kan ansöka om betänketid och förlängning.

Som framgår av lagtexten är syftet med betänketiden tvåfaldigt. För det första ska den tillgodose offrets behov av att återhämta sig, fysiskt såväl som psykiskt. För det andra ska den ge offret möjlighet att i lugn och ro kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. Rätten till betänketid får alltså inte i sig vara beroende av offrets samarbetsvilja. Betänketidens tvåfaldiga syfte återspeglas också i konventionens terminologi, där institutet benämns som ”Period för återhämtning och eftertanke”.

En viktig del av offrets återhämtning är att han eller hon ska bli fri från människohandlarnas inflytande (se artikel 6 i direktivet om offer för människohandel och skäl 12 i ingressen till direktivet samt artikel 13 i konventionen om bekämpande av människohandel). Detta, liksom offrets fysiska och psykiska tillstånd, har i sin tur betydelse för hans eller hennes förmåga att fatta ett välgrundat beslut i fråga om sin medverkan i brottsutredningen. Nämnda faktorer kan också ha inverkan på personens tillförlitlighet som bevisperson. I en förklaranderapport till konventionen anges om detta bland annat följande.<sup>4</sup>

[...] the period is likely to make the victim a better witness: statements from victims wishing to give evidence to the authorities may well be unreliable if they are still in a state of shock from their ordeal. “Informed decision” means that the victim must be in a reasonably calm frame of mind and know about the protection and assistance measures

---

<sup>4</sup> Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Council of Europe Treaty Series – No. 197, p. 174.

available and the possible judicial proceedings against the traffickers. Such a decision requires that the victim no longer be under the traffickers' influence.

För att betänketiden ska ge den möjlighet till återhämtning och eftertanke som den syftar till, ger ett uppehållstillstånd av sådant slag rätt till skydd samt ekonomisk, social och medicinsk hjälp för offret. Innan betänketid har beviljats kan endast offrets grundläggande behov tillgodoses, till exempel genom utbetalning av akut ekonomisk ersättning från socialtjänsten, s.k. nödbistånd. Med betänketiden följer också en möjlighet för kommunerna att få ersättning från staten för de kostnader som uppkommit för stöd till människohandelsoffer. Det är också först när betänketid beviljas som det inträder ett skydd mot utvisning.

Formellt sett är det enligt dagens reglering inte en förutsättning för betänketid att offret samarbetar med de brottsutredande myndigheterna. Genom ordningen med att endast förundersökningsledaren är behörig att ansöka 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. I vilken mån detta i praktiken kringskar personens möjlighet att få betänketid är beroende av i vilken situation han eller hon identifieras som ett potentiellt människohandelsoffer.

Om identifieringen sker inom ramen för en pågående förundersökning om människohandel, handläggs ärendet av en specialiserad åklagare som i allmänhet har god kunskap om rätten till betänketid och dess betydelse för brottsoffret. I dessa fall tycks den nuvarande ordningen i huvudsak fungera väl. Men ett potentiellt människohandelsoffer kan också påträffas vid polisiära ingripanden i ärenden av annat slag. Enligt vad som framkommit i våra kontakter med regionkoordinatornätverket kan det i dessa fall ta lång tid innan personen identifieras som ett människohandelsoffer och ännu längre tid innan en ansökan om betänketid lämnas in och beviljas.<sup>5</sup> Fram till dess har personen inte tillgång till det stöd och den hjälp som han eller hon kan behöva och har rätt till. Exempelvis kan den som är i behov av skyddat boende i stället komma att placeras i Migrationsverkets förvar eller på ett annat mindre väl lämpat sätt genom socialtjänstens försorg.

---

<sup>5</sup> Se även Årsrapport 2020, Regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel, region nord.

Ett offer för människohandel kan också identifieras utanför den rättsliga processen, till exempel av socialtjänsten eller en frivilligorganisation. Om offret i en sådan situation behöver tid att tänka över om han eller hon vill att polisen involveras, finns inte någon möjlighet att få betänketid förrän polisen faktiskt involveras. Regleringen framstår i dessa fall som motsägelsefull och begränsar i praktiken möjligheten att få betänketid. Offret behöver visserligen inte personligen anmäla brottet till polisen – detta kan exempelvis socialtjänsten göra – och någon ytterligare medverkan i utredningen från hans eller hennes sida är på detta stadium inte nödvändig. I detta sammanhang måste dock brottsoffrens särskilda erfarenheter och belägenhet beaktas. Många offer för människohandel är kvinnor och flickor som kommer från en fattig bakgrund i länder där deras rättigheter begränsas på olika sätt. De har ofta ett bristande förtroende för de rättsvårdande myndigheterna och saknar i allmänhet kunskaper i svenska och om det svenska samhället. De kan dessutom känna rädsla för att de själva eller deras anhöriga eller vänner kan komma att utsättas för repressalier av människohandlarna.<sup>6</sup> En polisanmälan kan därför, även om den förmedlas av någon annan, upplevas som en långtgående åtgärd och kräva noggranna överväganden.

Innan polisen involveras är personen utesluten från det stöd och den hjälp som varje offer för människohandel enligt Sveriges internationella åtaganden ska garanteras. Den ekonomiska hjälp som offret beviljas i detta läge, till exempel i form av nödbistånd, har kommunen inte rätt till ersättning för. Detta innebär att offret skyndsamt måste bestämma sig för om hon eller han kan, vågar eller orkar inleda en rättslig process. Offret hamnar därmed i en pressad situation och måste kanske alltför snabbt fatta beslut om sin eventuella medverkan.<sup>7</sup> Med andra ord får inte offret den möjlighet till återhämtning och eftertanke som betänketiden syftar till. Om offret väljer att inte delta får det till följd att rättsväsendets möjligheter att kunna utreda brottet minskar.

Med den nuvarande regleringen används möjligheten till betänketid relativt sällan. Antalet beviljade ansökningar om betänketid uppgick 2020 till 26, 2019 till 22 och 2018 till 18.<sup>8</sup> Av Polismyndighetens

<sup>6</sup> Se bl.a. *Människohandel för sexuella och andra ändamål*, Lägesrapport 21, Polismyndighetens rapport för 2019, s. 21.

<sup>7</sup> *Människohandel för sexuella och andra ändamål*, Lägesrapport 21, Polismyndighetens rapport för 2019, s. 82.

<sup>8</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2020, s. 90.

lägesrapport för 2019 gällande människohandel för sexuella och andra ändamål framgår att det totala antalet anmälda brott avseende alla former av människohandel under 2019 uppgick till 276. I samma lägesrapport har Polismyndigheten bedömt att fler förundersökningar i förlängningen skulle kunna inledas om personer som misstänks vara offer för människohandel erbjöds adekvat hjälp och skydd utan krav på att en förundersökning har inletts. Denna uppfattning har även regionkoordinatorer som vi varit i kontakt med delat.

Av det anförda följer att det både från ett brottsoffer- och ett lagföringsperspektiv finns anledning att ge ytterligare någon aktör behörighet att ansöka om betänketid för offer för människohandel. Frågan är då vem eller vilka.

#### *Behörigheten att ansöka bör ges till socialnämnden*

Ett alternativ vore att ge den tillkommande ansökningsbehörigheten till regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel (se om dessa i avsnitt 9.5.4). Eftersom regionkoordinatorerna har en särskild kompetens i frågor rörande människohandel skulle en sådan lösning minska risken för att betänketiden inte används eller används på ett felaktigt sätt. Regionkoordinatorerna finns i dagsläget emellertid bara på ett begränsat antal platser i landet, varför en sådan lösning framstår som mindre väl lämpad från tillgänglighetssynpunkt. Vidare kan det vara problematiskt att i lagstiftning inskränka behörigheten till enskilda tjänsteinnehavare, eftersom tjänstens förekomst och funktion kan komma att förändras över tid.

Det framstår då som lämpligare att den tillkommande behörigheten att ansöka om betänketid läggs på kommunerna, inom ramen för deras sociala verksamhet. Varje kommun i Sverige 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, exempelvis genom att fatta beslut om placering eller andra 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

för att få stöd och vägledning i hanteringen av ärenden om människohandel.

I enlighet med vad som normalt gäller inom socialtjänstens verksamhet bör enskilda handläggare eller andra anställda dock inte ha en självständig rätt att besluta om en ansökan om betänketid ska göras. Den rätten bör i stället tillkomma socialnämnden. Normalt bör beslutanderätten emellertid kunna delegeras till exempelvis en anställd inom socialtjänsten med stöd av kommunallagens bestämmelser (se 6 kap. 37 och 38 §§ samt 5 kap. 7 §). Därmed kan frågan 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 på nu angivet sätt,<sup>9</sup> kan nämnden under alla förhållanden uppdras 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 (se 6 kap. 39 § kommunallagen). Därmed kan ärendet ändå handläggas med den skyndsamhet som dess beskaffenhet kräver.

Mot den ovan angivna bakgrunden anser vi att den tillkommande behörigheten att ansöka om betänketid bör ges till socialnämnden. Ett liknande förslag har också lämnats av Polismyndigheten i den ovan nämnda lägesrapporten för 2019 (s. 83).

Något behov av att ge ytterligare myndighetsaktörer behörighet att ansöka om betänketid för offer för människohandel finns enligt vår uppfattning inte. Om ett potentiellt offer identifieras av en annan myndighet – eller för den delen av en frivilligorganisation – kan denna vända sig till socialtjänsten och där väcka frågan om betänketid.

### *Risker med förslaget och grunderna för socialnämndens bedömning*

En risk med att ge annan än förundersökningsledaren behörighet att ansöka om betänketid är att ansökningar kan komma att göras på felaktiga grunder. Att avgöra om en person är utsatt för människohandel är inte alltid en enkel uppgift, och socialnämndens möjligheter att bedöma personens betydelse i bevishänseende är naturligtvis begränsade. När det gäller den sistnämnda bedömningen finns

---

<sup>9</sup> Se 38 § 1 kommunallagen som anger att beslutanderätten inte får delegeras när det gäller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Se även HFD 2016 ref. 74 och RÅ 1994 ref. 67.

det emellertid – i vart fall initialt – som regel anledning att utgå ifrån att den som identifierats som ett potentiellt människohandelsoffer också har betydelse för utredningen av brottet. Tyngdpunkten i nämndens bedömning bör således ligga i att avgöra om personen i fråga är ett offer för människohandel. Denna bedömning måste naturligtvis ytterst vila på om rekvisiten i straffstadgandet i 4 kap. 1 a § brottsbalken är uppfyllda. Detta kan visserligen vara en komplicerad juridisk bedömning, men som vi kommer att återkomma till bör det här vara fråga om ett lågt ställt beviskrav. Vidare finns det redan i dag verktyg och stödfunktioner som bland andra socialtjänstens handläggare kan använda sig av vid identifieringen av ett potentiellt människohandelsoffer. Bland dessa kan nämnas den manual vid misstanke om människohandel som Jämställdhetsmyndigheten har tagit fram, som bland annat innehåller allmänna råd och en lista med indikationer för att identifiera offer för människohandel. Därtill kan – och rimligtvis bör – den som överväger att ansöka om betänketid samråda med en regionkoordinator innan han eller hon ger in en ansökan till Migrationsverket.

Med hjälp av befintliga verktyg och stödfunktioner samt genom adekvat utbildning av personalen och framtagande av ändamålsenliga rutiner kan risken för felaktiga ansökningar om betänketid enligt vår uppfattning reduceras. I detta sammanhang bör framhållas att de regionkoordinatorer som vi har haft kontakt med har pekat på att bristande kunskap inom socialtjänsten snarare kan förväntas resultera i att betänketiden inte används i tillräcklig utsträckning. Även den risken kan emellertid minimeras med hjälp av nyssnämnda verktyg och åtgärder. Under alla förhållanden ger den inte skäl att avstå från att utöka ansökningsbehörigheten på föreslaget sätt, eftersom möjligheterna till betänketid likväl blir större än i dagsläget.

En annan möjlig negativ effekt av att socialnämnden ges behörighet att ansöka om betänketid är att Migrationsverkets handläggningstider för denna sorts ärenden kan komma att förlängas. Som framhållits i tidigare förarbeten är det av stor vikt att ansökan om betänketid behandlas skyndsamt för att inte syftet med tillståndet ska motverkas (se prop. 2006/07:53 s. 21). Socialnämnden bör därför motivera ansökan på ett sätt som ger Migrationsverket ett tillräckligt underlag för sitt beslut. I likhet med när förundersökningsledaren ansöker bör det i de allra flesta fall dock inte finnas skäl för Migrationsverket att göra någon annan bedömning än den socialnämnden



har gjort (jfr a. prop. s. 48). Migrationsverket ska alltså inte ha någon närmare utredningsskyldighet i fråga om förutsättningarna för betänketid är uppfyllda. Verkets uppgift bör snarast vara att kontrollera att ansökan inte framstår som obefogad. Med andra ord ska det – på grundval av de uppgifter som socialnämnden har lämnat – finnas fog för antagandet att personen har betydelse för en utredning om människohandel. På sedvanligt sätt åligger det också Migrationsverket att pröva att allmän ordning och säkerhet inte talar emot att ansökan beviljas. Med en sådan begränsad prövning bör ärendet, även när det är socialnämnden som ger in ansökan om betänketid, kunna avgöras skyndsamt.

Ytterligare en fara som bör tas upp är den för missbruk av betänketiden. Om det blir möjligt att ansöka om betänketid helt utanför den rättsliga processen är det tänkbart att personer falskeligen kommer utge sig för att vara offer för människohandel i syfte att få uppehållstillstånd. Denna risk bedömer vi emellertid som försumbar. För det första rör det sig om ett uppehållstillstånd på endast 30 dagar. Tillståndet torde därmed inte vara av något större intresse för den som vill tillskansa sig en rätt att uppehålla sig i landet. För det andra kommer ansökan även fortsättningsvis göras av myndighetsaktörer och dessutom i en situation där den person som tillståndet gäller är föremål för myndigheternas stödinsatser och därigenom viss kontroll. För det tredje kan risken begränsas genom att endast förundersökningsledaren också fortsättningsvis är ensam behörig att ansöka om förlängning av betänketiden och om det tidsbegränsade uppehållstillståndet på minst sex månader för medverkan i brottsutredning (se 5 kap. 15 § andra och tredje stycket utlänningslagen). Slutligen har, som vi berört ovan, Migrationsverket en kontrollfunktion, inte minst i fråga om den allmänna ordningen och säkerheten talar emot att tillstånd beviljas.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser vi att fördelarna med att ge socialnämnden behörighet att ansöka om betänketid överväger de risker som en sådan behörighet kan medföra.

*Bestämmelsens utformning*

Som framgått av avsnitt 9.3.1 är rätten till betänketid enligt 5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen inte begränsad till en viss brottstyp eller till att enbart gälla brottsoffret. Även andra brott och andra personer som har betydelse för utredningen av brottet kan alltså få betänketid. Socialnämndens möjlighet att ansöka om betänketid bör emellertid ta sikte endast på offer för människohandel och, som vi återkommer till, för viss annan närliggande brottslighet.

Enligt konventionen om bekämpande av människohandel ska rätten till betänketid föreligga *om det finns skälig anledning att tro* att den berörda personen är ett offer för människohandel (se artikel 13.1). Som beskrivits ovan är betänketiden enligt svensk rätt kopplad till att en förundersökning har inletts. En förundersökning ska enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken inledas så snart det finns *anledning att anta* att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Detta är ett lägre ställt beviskrav än det som enligt konventionen gäller för att rätten till betänketid ska föreligga. Följaktligen kan betänketid enligt svensk rätt beviljas på svagare grunder än vad konventionen kräver. Det finns enligt vår uppfattning ingen anledning att ställa ett högre beviskrav i de fall ansökan görs utom ramen för en förundersökning. Tvärtom är det – för att socialnämndens möjlighet att ansöka ska få någon praktisk betydelse – viktigt att beviskravet inte ställs för högt. Socialnämnden bör därför ges behörighet att ansöka om betänketid i de fall det finns anledning att anta att utlänningsen är utsatt för brott enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken. Det bör vara socialnämnden som själv avgör om detta kriterium är uppfyllt. Migrationsverket ska således inte pröva nämndens behörighet, utan endast om de materiella förutsättningarna för betänketid är uppfyllda. Liksom när förundersökningsledaren ansöker bör dessa vara att betänketiden behövs för att en förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras och hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas. Som vi redan framhållit beträffande det förra kriteriet bör Migrationsverkets prövning snarast gå ut på att kontrollera att ansökan inte framstår som obefogad.

Som nämnts ovan kan det finnas anledning att låta socialnämndens ansökningsbehörighet omfatta även närliggande brott. Vi tänker då närmast på brottet människoexploatering enligt 4 kap. 1 b § brotts-

balken. Att brotten är närbesläktade utgör i sig ett skäl att behandla dem på samma sätt, men även praktiska skäl motiverar en sådan likabehandling. Som vi berört ovan kan det nämligen vara svårt att avgöra om en person har utsatts för människohandel och särskilt svårt kan det vara att särskilja det brottet från människoexploatering. Socialnämndens behörighet bör därför även omfatta fall då det finns anledning att anta att personen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 b § brottsbalken.

Av hänsyn till intresset att utreda brottet och för att minska risken för missbruk, bör möjligheten att ansöka om förlängning av betänketiden och om det tidsbegränsade uppehållstillståndet enligt första stycket fortfarande tillkomma förundersökningsledaren ensam. Förundersökningsledarens möjlighet att ansöka om förlängning av betänketid bör således även omfatta sådana fall där det är socialnämnden som först har ansökt. En förundersökning kan nämligen ha inletts efter det att ansökan gjordes, och det kan i sådana fall ligga i de brottsutredande myndigheternas intresse att betänketiden förlängs.

#### *Återkallelse och överklagande*

Enligt 7 kap. 7 b § utlänningslagen får uppehållstillstånd för betänketid eller medverkan i brottsutredning, utöver vad som anges i 7 kap. 1, 3, 5 och 6 §§, återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda. Av samma paragraf framgår att uppehållstillståndet dock inte får återkallas innan förundersökningsledaren fått tillfälle att yttra sig. Det sistnämnda bör fortsättningsvis gälla i de fall då det är förundersökningsledaren som ansökt om det tillstånd som återkallelseärendet avser. När det är socialnämnden som gett in ansökan bör det i stället vara nämnden som har rätt att yttra sig.

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd för betänketid eller medverkan i brottsutredning eller beslut om återkallelse av ett sådant tillstånd får enligt den nuvarande regleringen endast överklagas av förundersökningsledaren (14 kap. 4 § utlänningslagen). Detta bör i fortsättningen gälla i de fall det är förundersökningsledaren som har gjort ansökan. Om ansökan om till-

ståndet har gjorts av socialnämnden bör klagorätten i stället tillkomma nämnden.

### *Följändringar*

Ytterligare bestämmelser som berör ansökningar om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § finns bland annat i 12 kap. 12 b § och 20 kap. 1 § utlänningslagen samt i 8 kap. 5 § utlänningsförordningen. Det som enligt dessa bestämmelser gäller när en förundersökningsledare ansöker om tillstånd bör också gälla när ansökan görs av en socialnämnd.



# 10 Skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet

## 10.1 Inledning

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett samhällsproblem som orsakar stort lidande för de som drabbas. Det är därför viktigt att det allmänna reagerar kraftfullt mot all form av hedersrelaterad brottslighet och ger stöd och skydd till brottsoffren. Vad som avses med hedersrelaterad brottslighet och vilka straffrättsliga åtgärder som vidtagits för att bekämpa denna har beskrivits översiktligt i avsnitt 5.8.2. I avsnitt 5.8.4 har vidare redogjorts för hur våra samlade förslag till skärpningar av reglerna om utvisning på grund av brott kan förväntas medföra att utlänningar som gör sig skyldiga till hedersrelaterade brott kommer att utvisas i större utsträckning än i dag. I detta kapitel behandlas hur skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet kan stärkas.

Enligt våra direktiv finns det anledning att i detta sammanhang se över reglerna för fortsatt uppehållstillstånd vid s.k. brustna anknytningar. Nuvarande ordning innebär, enligt 5 kap. 16 § utlänningslagen, att en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av viss familjeanknytning får beviljas ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består. Av samma paragraf följer att om förhållandet har upphört får uppehållstillstånd ändå ges bland annat om förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlän-

ningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.<sup>1</sup>

Enligt våra direktiv bör det övervägas om den nuvarande skyddsregeln vid brustna anknytningar i tillräcklig utsträckning täcker de situationer där anhöriga drabbas av hedersrelaterad brottslighet. Enligt direktiven bör även övervägas om andra åtgärder behövs så att den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet inte utvisas.

I avsnitt 10.2 redogör vi närmare för reglerna om fortsatt uppehållstillstånd vid brustna anknytningar. I det sammanhanget tar vi också upp vissa uttalanden från Europarådets expertgrupp GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence), vars uppgift är att granska efterlevnaden av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen). Utöver nyssnämnda regler har vi identifierat ytterligare ett område som bör ses över i detta sammanhang, nämligen reglerna om återkallelse av uppehållstillstånd vid brustna anknytningar. Dessa behandlas i avsnitt 10.3. Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 10.4.

## 10.2 Fortsatt uppehållstillstånd vid brustna anknytningar

### 10.2.1 Uppehållstillstånd vid familjanknytning i vissa fall

I 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen finns bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av familjanknytning. Uppehållstillstånd ska bland annat ges till den som är gift med eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige (3 § första stycket 1). Vidare får uppehållstillstånd under vissa förutsättningar ges till den som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige (3 a § första stycket 1). Det finns undantag för att inte bevilja uppehållstillstånd, bland annat på grund av brottslighet.

Ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning på någon av nyssnämnda grunder ska vara tidsbegränsat vid första beslutstillfället,

---

<sup>1</sup> Se dock avsnitt 10.2.1 angående begränsningar av möjligheten till fortsatt uppehållstillstånd i vissa fall enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen).

såvida inte utlänningen sammanbott utomlands med sin make eller sambo under en längre tid, eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat (5 kap. 8 § utlänningslagen). Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller vanligtvis i två år. Efter två år kan Migrationsverket bevilja ett permanent uppehållstillstånd (se 5 kap. 16 § andra stycket). Denna tvåårsregel med s.k. uppskjuten invandringssprövning – som alltså gäller för nyligen etablerade förhållanden – infördes för att förhindra missbruk av rätten till familjeåterförening och samtidigt undvika restriktiva bedömningar av denna rätt (se prop. 1983/84:144 s. 73 och prop. 1999/2000:43 s. 53).

Om en utlänning har getts uppehållstillstånd enligt någon av de ovan angivna grunderna ska uppehållstillstånd för samma tid också ges till utlänningens ogifta barn (se 5 kap. 3 § första stycket 2 och 3 a § andra stycket utlänningslagen).

Om förhållandet har upphört före tvåårsperiodens slut, är utgångspunkten att sökanden ska återvända till hemlandet. Som huvudregel har han eller hon alltså inte rätt till ett nytt uppehållstillstånd i en sådan situation (se 5 kap. 16 § första stycket). I 5 kap. 16 § tredje stycket anges dock tre undantag från huvudregeln. Dessa undantagsregler infördes för att motverka tvåårsregelns negativa konsekvenser och finns till för att skydda personer som kommer till Sverige för ett förhållande och hamnar i en utsatt situation. Enligt det första undantaget får uppehållstillstånd ges trots att förhållandet har upphört om utlänningen har särskild anknytning till Sverige (punkten 1). Det andra undantaget avser den situationen att 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 (punkten 2). Även i dessa fall får fortsatt uppehållstillstånd alltså beviljas. Detsamma gäller slutligen om andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd (punkten 3). Vi kommer att fördjupa oss i de två sistnämnda undantagen nedan i avsnitt 10.2.2 och 10.2.3.

Det bör noteras att det enligt den tillfälliga lagen gäller särskilda regler under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021. Dessa innebär bland annat att möjligheten till undantag från kravet på att ett förhållande ska bestå för att rätt till fortsatt uppehållstillstånd ska föreligga inte gäller i fall då tillståndet har beviljats på grund av anknytning till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den lagen. När den tillfälliga lagen



löper ut kommer dock möjligheten till undantag återigen omfatta även nyssnämnda kategori.

Det bör samtidigt uppmärksammas att det i prop. 2020/21:191 föreslås att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregeln i samtliga fall när uppehållstillstånd beviljats på grund av anknytning till en make eller sambo eller blivande make eller sambo. Detsamma ska gälla när uppehållstillstånd beviljats ogifta barn till dessa personer. Som en följd av denna ändring föreslås att den krets som omfattas av kravet på att förhållandet ska bestå för att fortsatt uppehållstillstånd ska få beviljas, liksom av möjligheterna till undantag från detta krav i nuvarande 5 kap. 16 tredje stycket, utvidgas i motsvarande mån. Ett uppehållstillstånd som meddelats med stöd av något av nyssnämnda undantag ska enligt förslaget vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader.

### **10.2.2 Fortsatt uppehållstillstånd vid våld och andra allvarliga kränkningar**

Enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen får, trots att det tillståndsgrundande förhållandet har upphört, uppehållstillstånd ändå ges om förhållandet har upphört främst på grund av att utlänningen, eller utlänningsens barn, i förhållandet utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

Av förarbetena framgår bland annat följande om bestämmelsens ändamål och hur den är avsedd att tillämpas (se prop. 1999/2000:43 s. 52 ff.). Bestämmelsen syftar till att förhindra att berörda personer, främst kvinnor, av rädsla för utvisning stannar kvar i anknytningsförhållanden där de misshandlas eller på annat sätt utsätts för allvarliga kränkningar. Om varje slag av våldshandling eller kränkning skulle medföra en obetingad rätt till fortsatt uppehållstillstånd, skulle regeln emellertid lätt kunna missbrukas för att kringgå invandringsbestämmelserna. Enstaka mindre allvarliga våldshandlingar i sig bör därför inte medföra att en person beviljas fortsatt uppehållstillstånd i Sverige. Övergreppen måste ses i sitt sammanhang. I varje ärende bör således hänsyn tas till under vilka omständigheter övergreppet ägt rum, hur allvarligt det har varit och om det rört sig om en enstaka episod eller om systematiska övergrepp. För att det ska komma i fråga att bevilja fortsatt uppehållstillstånd på grund av att det förekommit våld eller allvarliga kränkningar

under sammanboendet, bör omständigheterna också vara sådana att det kan antas att förhållandet upphört huvudsakligen på grund av detta. Avsikten är alltså att det är i de fall där allvarliga eller upprepade övergrepp förekommit, vilket fått till följd att förhållandet upphört, som fortsatt uppehållstillstånd ska beviljas. Det bör vidare krävas dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande. De två senare förutsättningarna ansågs nödvändiga för att förhindra missbruk av rätten till invandring.

I UN 390-00 var kravet på att sammanboendet inte får ha varit helt kortvarigt föremål för prövning. Utlänningsnämnden ansåg där att det inte fanns förutsättningar att bevilja uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen när sökanden och hennes före detta make endast hade bott tillsammans i cirka fyra månader. I UN 418-00 ansågs däremot ett nio månaders sammanboende inte som helt kortvarigt.

Det framgår inte av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen vilket beviskrav som ska tillämpas vid bedömningen av om utlänningsningen under relationen med anknytningspersonen utsatts för övergrepp av det slag som avses i bestämmelsen. Frågan har dock behandlats i förarbetena. Av dessa framgår att i de fall det görs sannolikt att sökanden utsatts för övergrepp av allvarlig art under sammanboendet och förhållandet upphört främst på grund av detta, ska uppehållstillstånd i regel beviljas (se prop. 1999/2000:43 s. 52).

Beträffande de krav som bör ställas på bevisningen anförs därutöver närmare i motiven (a. prop. s. 54 f.) att det måste finnas omständigheter som stöder sökandens påståenden. Enbart att sökanden uppger att det förekommit övergrepp kan normalt inte anses vara tillräckligt. Det ställs dock inte några formella krav på vilken dokumentation som ska föreligga. Den beslutande myndigheten måste i varje enskilt fall bedöma om den framlagda dokumentationen med tillräcklig styrka talar för att våld eller allvarlig kränkning förekommit i förhållandet. Som exempel på vad som bör kunna vara till ledning nämns polisanmälningar, läkarintyg eller intyg från sociala myndigheter och kvinnojourer. I fråga om de fall där ett påstående om övergrepp framkommer först i samband med att ett beslut om utvisning överklagas uttalar i motiven att det bör krävas en rimlig förklaring till varför omständigheterna inte framförts tidigare för att påståendet ska bedömas som trovärdigt.

Migrationsöverdomstolen har i avgörandet MIG 2011:25 uttalat sig angående beviskravet när en utlänning har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till make eller maka i Sverige och förhållandet har upphört. Fortsatt uppehållstillstånd får i dessa fall ändå ges om utlänningen gör sannolikt att det i förhållandet har förekommit våld eller annan allvarlig kränkning av hans eller hennes frihet eller frid. Det ska även göras antagligt att detta är den främsta anledningen till att relationen upphört. Vid bedömningen bör enligt domen särskilt beaktas de svårigheter som kan föreligga för personer som utsatts för våld i nära relationer att vända sig till polis och andra institutioner eller att överhuvudtaget söka hjälp och berätta om sin situation för omgivningen. Hänsyn bör också tas till sökandens individuella bakgrund och förutsättningar.

### 10.2.3 Fortsatt uppehållstillstånd vid andra starka skäl

Enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen får uppehållstillstånd ges, trots att förhållandet upphört, om andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt tillstånd. Det är främst olika former av humanitära skäl som kan aktualisera ett uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen.

Av förarbetena framgår att en samlad bedömning måste göras i varje enskilt fall, om fortsatt uppehållstillstånd ska beviljas trots att ett förhållande har upphört (se prop. 1999/2000:43 s. 54). Vid den bedömningen måste beaktas om det finns andra starka skäl än våld eller allvarliga kränkningar som talar för att sökanden bör tillåtas stanna här, exempelvis om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande eller om sökanden har stark anknytning hit. Hänsyn bör också tas till om referenspersonen avlidit eller om sökanden är allvarligt sjuk eller svårt handikappad. Även om sökanden inte utsatts för så allvarliga kränkningar att uppehållstillstånd bör beviljas enbart på denna grund, kan ändå vid en samlad bedömning omständigheterna framstå som så ömmande att fortsatt uppehållstillstånd bör beviljas. Vid en samlad bedömning bör också vägas in sökandens anknytning till hemlandet och till vilka förhållanden där som sökanden har att återvända.

I det ovan nämnda rättsfallet UN 390-00 beviljades sökanden uppehållstillstånd med stöd av denna bestämmelse när samman-

boendet varit för kortvarigt för att 5 kap. 16 § tredje stycket 2 skulle vara tillämplig men sökanden i och för sig hade utsatts för sådana övergrepp som avses där. Förutom de allvarliga kränkningarna tog Utlänningsnämnden hänsyn till att det inte kunde uteslutas att sökanden kunde komma att drabbas av trakasserier om hon återvände till hemlandet. En liknande bedömning gjordes i UN 391-00. I det fallet hade sökanden inte förmått göra sannolikt att hon i sitt tidigare äktenskap hade utsatts för sådana kränkningar som avses i andra punkten. Det stod dock klart att sökanden hade blivit illa behandlad i äktenskapet. På grund av det samt med hänsyn till risken för trakasserier eller social utstötning i hemlandet och sökandens psykiska ohälsa beviljades uppehållstillstånd med stöd av tredje punkten.

#### 10.2.4 GREVIO:s uttalanden

Frågor som berör bland annat utlänningslagens regler om fortsatt uppehållstillstånd vid brustna anknytningar har tagits upp av Europarådets expertgrupp GREVIO, som granskat Sveriges genomförande av Istanbulkonventionen.<sup>2</sup>

I sin granskning har GREVIO som utgångspunkt uttryckt att Sverige har en ledande roll när det gäller att arbeta för att våld mot kvinnor ska upphöra och att detta förhållande också har avspeglats i den svenska lagstiftningen. GREVIO har dock lyft fram att det finns områden där skyddet kan stärkas ytterligare. Ett av dessa områden tar sikte på Sveriges genomförande av artikel 59 i Istanbulkonventionen. Artikel 59 föreskriver bland annat att de anslutna parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att brottsoffer, vars rätt att vistas i landet är beroende av makan/maken eller partnern enligt nationell lagstiftning, vid upplösning av äktenskapet eller förhållandet och under särskilt svåra omständigheter, efter ansökan kan beviljas ett självständigt uppehållstillstånd oberoende av hur länge äktenskapet eller förhållandet har varat.

GREVIO har uttryckt sitt gillande av att utlänningslagen innehåller en specifik bestämmelse (5 kap. 16 § tredje stycket 2) som ger möjlighet till permanent uppehållstillstånd i fall då det tillstånds-

---

<sup>2</sup> GREVIO/Inf(2018):15, Baseline Evaluation Report, Sweden.

grundande förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, har utsatts för våld eller andra allvarliga kränkningar. GREVIO har dock rekommenderat Sverige att utvärdera kraven på att relationen måste ha tagit slut ”främst” på grund av våld och att våldet måste vara ”allvarligt” och/eller ”upprepat”, eftersom detta riskerar att göra det möjligt för förövaren att kontrollera kvinnan och minskar sannolikheten för att hon lämnar en våldsam relation på grund av risken att utvisas. Vidare har GREVIO kritiserat att kvinnor som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen för närvarande är uteslutna från det skydd som bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 ger. GREVIO har därför uppmanat Sverige å det starkaste att upphäva alla undantag i den tillfälliga lagen som begränsar kvinnors rätt att få uppehållstillstånd i nu aktuella fall.<sup>3</sup>

### 10.3 Återkallelse av uppehållstillstånd vid brustna anknytningar

Enligt 7 kap. 3 § andra stycket får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket återkallas om förhållandet upphör. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 maj 2006 och infördes för att uppnå överensstämmelse med familjeåterföreningsdirektivet.

Bestämmelsen innebär att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats make eller sambo eller en person som avser att ingå ett äktenskap eller inleda ett samboförhållande med någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige kan återkallas om förhållandet upphört under den tid som tillståndet gäller. Detsamma gäller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats till makens eller sambons barn.

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas på denna grund ska enligt 7 kap. 4 § utlänningslagen hänsyn tas till den anknytning som han eller hon har till det svenska samhället och till

---

<sup>3</sup> Se p. 238–245 i GREVIO Baseline Evaluation Report, Sweden.

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 utlänningen utvisas,
3. utlänningens övriga familjeförhållanden, och
4. hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

Bestämmelsen är tillämplig även beträffande vissa andra grunder för återkallelse.

I 7 kap. 4 § omnämns inte den situationen att förhållandet 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, dvs. sådana omständigheter som anges i 5 kap. 16 § tredje stycket 2. Inte heller är den sistnämnda bestämmelsen tillämplig i återkallelseärenden, eftersom bestämmelsen enligt sin lydelse är avsedd att tillämpas vid prövningen av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

I förarbetena till 7 kap. 3 § framhålls emellertid att den bestämmelsen innebär att återkallelse *får* ske av uppehållstillståndet om förhållandet upphört, men att det också måste göras en bedömning i varje enskilt fall av om tillståndet *ska* återkallas. Vid den sistnämnda bedömningen ska, enligt vad regeringen uttalade, hänsyn också tas till om de omständigheter som nämns i 5 kap. 16 § tredje stycket utlänningslagen föreligger, dvs. bland annat den omständigheten att förhållandet upphört främst på grund av att utlänningen, eller utlänningens barn, i förhållandet har utsatts för våld eller andra kränkningar. (Se prop. 2005/06:72 s. 49.)

I MIG 2013:5 var fråga om ett uppehållstillstånd skulle återkallas när förhållandet upphört på grund av att utlänningen hade utsatts för sådana kränkningar som avses i 5 kap. 16 § tredje stycket 2. Med hänvisning till ovan nämnda förarbetsuttalanden slog Migrationsöverdomstolen fast att den situationen som omnämns i 5 kap. 16 § är en omständighet som, vid sidan av de som särskilt lyfts fram i 7 kap. 4 §, ska beaktas vid bedömningen av om ett tillstånd bör återkallas. Med hänsyn till att det tillståndsgrundande förhållandet hade upp-

hört av nämnda orsak samt till den anknytning som utlänningen numera hade utvecklat till Sverige, fann Migrationsdomstolen att övervägande skäl talade mot att tillståndet återkallades.

## 10.4 Våra överväganden och förslag

### 10.4.1 Närmare om vårt uppdrag

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

Som redan framgått finns det enligt direktiven anledning att se över skyddsregeln vid brutna anknytningar i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 i detta sammanhang. I avsnitt 10.2.4 har vi redovisat de synpunkter och uppmaningar som Europarådets expertgrupp GREVIO har framfört gällande denna bestämmelse. Som framgår där har GREVIO rekommenderat Sverige att utvärdera kraven på att relationen måste ha tagit slut ”främst” på grund av våld och att våldet måste vara ”allvarligt” och/eller ”upprepat”. I våra överväganden kommer vi att analysera i vilken utsträckning dessa krav, liksom de övriga förutsättningar som framgår av bestämmelsen och dess förarbeten, begränsar möjligheterna att få stanna i Sverige för den som drabbats av hedersrelaterad brottslighet. Det är alltså inte fråga om en allmän översyn av bestämmelsen – en sådan ligger utanför vårt uppdrag – utan en analys specifikt inriktad mot om det befintliga skyddet är tillräckligt när förtrycket utövats i en hederskontext. Utöver skyddsregeln i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 kommer analysen även omfatta undantagsregeln i lagrummets tredje punkt.

GREVIO har vidare varit kritisk mot att vissa utlänningar enligt den tillfälliga lagen är undantagna från möjligheten till fortsatt uppehållstillstånd vid brutna anknytningar och uppmanat Sverige att upphäva dessa undantag. Som nämnts i avsnitt 10.2.1 kommer de ifrågavarande undantagen att upphöra gälla när den tillfälliga lagen löper ut den 20 juli 2021. Vi kommer därför inte att behandla denna fråga ytterligare.

Som också nämnts i avsnitt 10.2.1 föreslås i prop. 2020/21:191 att 5 kap. 16 § utlänningslagen ändras, bland annat på så sätt att ett uppehållstillstånd som beviljas med stöd av någon av bestämmel-

serna i nuvarande tredje stycket ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader. Därför kommer vi att ta ställning till om skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet kommer att vara tillräckligt även om en sådan ändring genomförs.

Avslutningsvis kommer vi, som angetts redan inledningsvis, ta ställning till om skyddet mot återkallelse av uppehållstillstånd vid brustna anknytningar bör stärkas för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet.

#### 10.4.2 Undantagsreglerna vid brustna anknytningar ger ett tillräckligt skydd mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet

**Bedömning:** Reglerna i 5 kap. 16 § tredje stycket ger ett tillräckligt skydd mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet. Någon ändring av dessa är därför inte nödvändig. Även med föreslagna lagändringar gällande uppehållstillståndens giltighetstid bedöms skyddet som tillräckligt.

#### Skälen för vår bedömning

*Reglerna bör ge ett gott skydd mot utvisning och samtidigt motverka missbruk*

Enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen får, trots att det tillståndsgrundande förhållandet har upphört, uppehållstillstånd ändå ges om förhållandet har upphört främst på grund av att utlänningen, eller utlänningsens barn, i förhållandet 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.

Skyddsregeln i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen infördes för att så långt möjligt motverka att berörda personer, främst kvinnor, av rädsla för utvisning stannar kvar i anknytningsförhållanden där de misshandlas eller på annat sätt utsätts för allvarliga kränkningar. Samtidigt ansågs det – för att förhindra missbruk av rätten till invandring – nödvändigt att förena regeln med vissa kvali-



ficerade förutsättningar. Förutom att kränkningarna ska ha varit allvarliga och att dessa ska ha varit den främsta orsaken till att förhållandet upphört, krävs enligt motiven dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande. (Se prop. 1999/2000:43 s. 53 f.).

De negativa konsekvenserna av kravet på att anknytningsförhållandet består kan bli särskilt kännbara för den som är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. I en hederskontext sympatiserar familjen, släkten eller gruppen ofta med gärningspersonen, och den som utsätts kan många gånger sakna stöd från anhöriga. Brottslighetens kollektiva karaktär kan innebära att offren berövas såväl möjligheten att bo kvar och ha kontakt med sin familj som möjligheten att stanna kvar på sin skola eller arbetsplats och hålla kontakt med sina vänner. Personer som utsätts för hedersrelaterad brottslighet har ofta en stark koppling till sin familj och kan därmed känna sig uteslutna och ensamma om de väljer att anmäla och berätta om sina upplevelser. De riskerar allvarliga repressalier om de anmäler brott och drar sig därför ofta från att göra det. Anmälningsbenägenheten kan därför antas vara låg och mörkertalet stort när det gäller hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck. Detta gäller inte minst vid sexuella övergrepp eftersom den utsatta då ofta skuldbeläggs, och i vissa fall bestraffas, för det som hänt. (Se prop. 2019/20:131 s. 32 och SOU 2020:57 s. 123 f.) Om den utsatta personen dessutom riskerar att förlora rätten att vistas i landet om han eller hon sliter sig loss från förhållandet, kan personens situation bli ännu mer pressad och benägenhet att anmäla kränkningarna ännu mindre. Det är därför av särskild vikt att den som är offer för hedersrelaterad brottslighet har ett skydd mot utvisning i de fall då det tillståndsgrundande förhållandet har upphört. Samtidigt måste reglerna även fortsättningsvis vara utformade på ett sådant sätt att missbruk i möjligaste mån kan undvikas. Det är givetvis angeläget att skyddet endast tillkommer den som har ett verkligt behov av det och inte kan användas för att kringgå reglerna om uppehållstillstånd. Våra överväganden utgår ifrån att en balans ska uppnås mellan dessa intressen.

*Skyddsregelns tillämpning*

Mellan åren 2016 och 2020 beviljades totalt 155 uppehållstillstånd med stöd av skyddsregeln i 5 kap. 16 § tredje stycket 2, eller i genomsnitt 31 sådana tillstånd per år. Som nämnts ovan gäller dock sedan den 20 juli 2016 vissa begränsningar i möjligheten till uppehållstillstånd på denna grund.

År 2014 lät Justitiedepartementet göra en kartläggning av tillämpningen av bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 om uppehållstillstånd på grund av våld eller annan allvarlig kränkning (Ds 2014:38). Kartläggningen omfattade 241 ärenden under åren 2010–2013. Förutom ärenden där den nyssnämnda bestämmelsen tillämpats, innefattade kartläggningen avgöranden där rätten till uppehållstillstånd även prövats enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen samt ärenden där den sökande var barn till en kvinna som tidigare beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin tidigare make eller sambo. De sistnämnda ärendena innefattar även fall där barnet beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till föräldern med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 2 a eller 2 b utlänningslagen.

I majoriteten av ärendena i kartläggningen hade sökanden beviljats uppehållstillstånd, varav merparten enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Endast 43 av de 241 avgörandena utgjorde avslagsbeslut. I ungefär hälften av avslagsärendena avslogs ansökan på grund av att övergreppen inte ansetts vara sådana som avses i bestämmelsen. I rapporten från kartläggningen bedömdes att Migrationsverket i en del av dessa avslagsbeslut i första hand hade grundat sin bedömning på enskilda handlingars art och allvar snarare än på om övergreppen varit upprepade eller systematiska. Det bör dock noteras att det rörde sig om ett fåtal ärenden. Den övergripande slutsatsen i rapporten var tvärtom att tillämpningen av bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 i huvudsak överensstämde med bestämmelsens utformning, förarbetena och praxis.

I 22 beslut och 7 domar (eller beslut eller domar med anknytning till sådana beslut eller domar) av de 241 granskade ärendena fann Migrationsverket respektive migrationsdomstolarna att förutsättningarna för uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen inte var uppfyllda, men att det likväl fanns skäl att bevilja uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje

stycket 3 utlänningslagen. I majoriteten av besluten ansåg Migrationsverket att sökanden antingen gjort sannolikt att det förekommit övergrepp eller inte ifrågasatt att övergrepp förekommit. I cirka hälften av dessa beslut framgick även att Migrationsverket beaktat övergreppen vid prövningen enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen. Detsamma gällde cirka hälften av domarna.

Av 2014 års granskning framgår att de undersökta reglerna i huvudsak tillämpas på det sätt som avsetts. Granskningen indikerar således att reglerna ger ett adekvat skydd när det tillståndsgrundande förhållandet har upphört på grund av våld eller andra kränkningar. Frågan är om detta också är fallet när kränkningarna varit hedersrelaterade. Vi kommer i det följande att analysera denna fråga med utgångspunkt i skyddsregelns krav på kränkningarnas allvar, regelns övriga krav, beviskravet, den berörda personkretsen samt möjligheten att få uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen. Som nämnts ovan kommer vi också överväga om skyddet är tillräckligt om de lagändringar som föreslås i prop. 2020/21:191 genomförs. I det sammanhanget kommer vi även att gå in på möjligheten att få uppehållstillstånd med stöd av andra bestämmelser.

### *Kränkningarnas allvar*

Skyddsregeln i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen ställer alltså upp ett krav på att kränkningarna måste ha varit av ett visst allvar för att fortsatt uppehållstillstånd ska meddelas trots att det tillståndsgrundande förhållandet har upphört.

Som framhållits i avsnitt 5.8. 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. När det gäller gärningar av sistnämnda slag råder det knappast någon tvekan om att skyddsregeln i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 är tillämplig. Frågan är snarare om bestämmelsen ger ett tillräckligt skydd när kränkningen i sig framstår som lindrig, men likväl är allvarlig när den ses i sitt sammanhang.

Varken i förarbetena till bestämmelsen eller Migrationsöverdomstolens praxis berörs uttryckligen vilken betydelse det har för bedömningen av kränkningarnas allvar att de varit hedersrelaterade.

I förarbetena sägs emellertid 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 eller systematiska övergrepp (se prop. 1999/2000:43 s. 54). Det står vidare klart att lagstiftaren på ett generellt plan ser särskilt allvarligt på vålds- och fridsstörande brott när de begås i en hederskontext. Detta har kommit till uttryck i lagstiftningen på flera sätt, bland annat genom införandet av den straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken som tar sikte på brott med hedersmotiv. Dessutom har i SOU 2020:57 föreslagits att ett särskilt hedersbrott ska införas (se vidare avsnitt 5.8.2). I båda lagstiftningsärendena framgår att ett framträdande motiv till särreglering av hedersrelaterat våld och förtryck är att detta utövas i en kontext där offret – bland annat på grund av brottslighetens kollektiva karaktär – är synnerligen utsatt och sårbar (se prop. 2019/20:131 s. 32 och SOU 2020:57 s. 14 f., 123 f. och 159). Med andra ord är det just det sammanhang inom vilken brottslighetens utövas som legat till grund för att den pekats ut som särskilt klandervärd. Av detta kan slutsatsen dras att det förhållandet att brottet är hedersrelaterat måste ses som försvårande även vid bedömningen av om det utgör en allvarlig kränkning i den mening som avses i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen. Till detta kan läggas att det vid hedersrelaterad brottslighet sällan torde vara fråga om ett enstaka tillfälle – utan tvärtom 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. Slutligen bör framhållas att det är möjligt att bevilja uppehållstillstånd med stöd av tredje punkten i 5 kap. 16 § tredje stycket utlänningslagen i fall där utlänningsen utsatts för kränkningar men dessa inte ansetts så allvarliga att andra punkten är tillämplig. Vi återkommer till detta nedan.

### *Skyddsregelns övriga krav*

För att fortsatt uppehållstillstånd ska beviljas på grund av att det i förhållandet förekommit våld eller allvarliga kränkningar krävs också att förhållandet upphört främst på grund av detta. Enligt förarbetena

krävs vidare dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande (se prop. 1999/2000:43 s. 54). Enligt vår bedömning begränsar dessa förutsättningar möjligheterna till fortsatt uppehållstillstånd på samma sätt när övergreppen varit hedersrelaterade som när de utövats i en annan kontext. Som vi kommer att utveckla i det följande är beviskravet för att det främst är kränkningarna som varit orsak till att förhållandet upphört emellertid tämligen lågt. Dessutom är det – på motsvarande sätt som när kravet på brottets allvar inte är uppfyllt – möjligt att tillämpa undantagsregeln i tredje punkten till exempel i fall där sammanboendet varit så kortvarigt att uppehållstillstånd inte kunnat beviljas med stöd av andra punkten.

### *Beviskraven*

Det framgår inte av 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen vilket beviskrav som ska tillämpas vid bedömningen av om förhållandet har upphört främst på grund av att utläningen, eller utläningens barn, har utsatts för våld eller annan allvarlig frihets- eller fridskränkning. Av förarbetena och praxis följer emellertid att fortsatt uppehållstillstånd får ges om sökanden gör *sannolikt* att det har förekommit kränkningar av angivet slag samt gör *antagligt* att detta är den främsta anledningen till att relationen upphört. (se prop. 1999/2000:43 s. 52 ff. och MIG 2011:25).

Den omständigheten att det räcker med att den enskilde gör sannolikt att det förekommit övergrepp på det sätt som han eller hon har påstått medför att det, för att fortsatt uppehållstillstånd ska kunna beviljas, inte krävs att åtal väckts eller att en fällande dom meddelats mot den uppgivne gärningspersonen. Normalt måste det dock finnas omständigheter som stöder sökandens påståenden. Det ställs inte upp några formella krav på vilken dokumentation som ska föreligga. Av den ovan nämnda propositionen framgår att exempelvis polisanmälningar, läkarintyg eller intyg från sociala myndigheter och kvinnojourer kan vara till ledning.

I förarbetena och praxis berörs inte uttryckligen vilken betydelse det kan ha för bevisvärderingen att kränkningarna har utövats inom ramen för en hederskontext. Att detta kan ha stor inverkan på bevisläget är emellertid uppenbart. Som framhållits ovan har personer

som utsätts för hedersrelaterad brottslighet nämligen ofta en stark koppling till sin familj och kan därmed känna sig utslutna och ensamma om de väljer att berätta om sina upplevelser. De kan vidare skuldbeläggas för det som har hänt, inte minst vid sexuella övergrepp, och riskerar allvarliga repressalier om de anmäler brott. Därför drar de sig ofta från att vända sig till myndigheterna. Offer för hedersrelaterad brottslighet utsätts dessutom ofta för stor press från familj och släkt att ta tillbaka sina uppgifter, särskilt om familjemedlemmar eller släktingar har frihetsberövats (Se prop. 2019/20:131 s. 32 och SOU 2020:57 s. 123 f.) Detta kan bland annat medföra att lång tid förflyter från det att övergreppen äger rum till det att de anmäls och att dokumentationen om dem är bristfällig. När så är fallet kan det påverka sökandens möjligheter att uppfylla beviskravet.

I rättsfallet MIG 2011:25 har Migrationsöverdomstolen emellertid uttalat att det vid bedömningen särskilt bör beaktas de svårigheter som kan föreligga för personer som utsatts för våld i nära relationer att vända sig till polis och andra institutioner eller att överhuvudtaget söka hjälp och berätta om sin situation för omgivningen. Hänsyn bör också, enligt vad domstolen uttalade, tas till sökandens individuella bakgrund och förutsättningar. I det aktuella fallet fäste domstolen avseende vid en rad omständigheter som förklarade att sökanden inte hade berättat om övergreppen vid Migrationsverkets utredningar och dröjt med att göra en polisanmälan. Även om det i rättsfallet inte talas i termer av heder utgör de omständigheter som domstolen beaktade typiska inslag i en hederskontext. Bland annat noterades att sökanden kom från en mansdominerad kultur där mäns övergrepp mot kvinnor är vanligt förekommande och accepterat, att hon i Sverige hade haft mycket begränsad kontakt med omvärlden och varit starkt kontrollerad av sin make samt att hon mot denna bakgrund initialt inte hade förstått vad hon kunde förvänta sig av det svenska samhället. Av rättsfallet följer således att det vid bedömningen av om sökanden uppfyllt beviskravet bör beaktas om sökanden varit utsatt för den kontroll och de risker som hederskulturen ofta innefattar.

Som redan framgått är beviskravet för att kränkningarna är den främsta anledningen till att relationen har upphört lägre. Om sökanden förmått göra sannolikt att han eller hon har utsatts för kränkningar i förhållandet, torde det i de flesta fall också finnas

anledning att anta att detta varit den främsta orsaken till att förhållandet upphörde. I det nyssnämnda rättsfallet MIG 2011:25 nöjde sig Migrationsöverdomstolen – sedan den funnit att sökanden gjort sannolikt att hon i förhållandet utsatts för allvarliga kränkningar – med att konstatera att det också kunde antas att detta var den främsta orsaken till separationen. Frågan om vilken bevisning som kan krävas för att uppfylla detta krav har inte behandlats vidare i Migrationsöverdomstolens praxis.

### *Personkretsen*

Regeln i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen omfattar i dag uppehållstillstånd på grund av anknytning till maka, make eller sambo eller tilltänkt maka, make eller sambo och kan ge rätt till fortsatt uppehållstillstånd, trots att förhållandet upphört, om det ifrågasvarande våldet riktat sig mot sökanden eller sökandens barn. Regeln berör också ogifta barn till sökanden på det sättet att barnets uppehållstillstånd i dessa fall som regel är avhängigt föräldrarnas. De som skyddas av regeln i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 är alltså de som direkt eller indirekt härleder sin rätt att vistas i landet till det aktuella förhållandet och vars trygghet är beroende av att förhållandet upphör. Några bärande skäl för att utvidga den skyddade personkretsade till att omfatta andra personer är – även i en hederskontext – svåra att se.

Våldet eller kränkningarna ska vidare ha utövats *i förhållandet*. Detta kriterium kan tyckas mindre väl lämpat när det är fråga om hedersrelaterade brott, eftersom denna slags brottslighet har en kollektiv karaktär. Detta innebär att brottet ofta är förankrat i en bredare krets och således kan understödjas, uppmanas – eller till och med förövas – av andra personer än sökandens partner, exempelvis av den senares släktingar. Det finns därför anledning att överväga om det bör införas en möjlighet till fortsatt uppehållstillstånd även när förhållandet upphört på grund av kränkningar som andra personer har utsatt sökanden för. Enligt vår bedömning skulle en sådan reglering emellertid kunna ge upphov till gränsdragningssvårigheter och riskera att leda till missbruk. Dessutom kan den omständigheten att förhållandet upphört som en följd av kränkningar från exempelvis partnerns släktingar ge skäl för att bevilja uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen i 5 kap. 16 § tredje stycket 3. Behovet av att

utvidga skyddsregeln i andra punkten till att omfatta även situationer av angivet slag framstår därför som begränsat. Av dessa anledningar har vi stannat för att inte föreslå någon sådan ändring.

*Möjligheten till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen*

Enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 3 utlänningslagen får uppehållstillstånd ges, trots att förhållandet upphört, om andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt tillstånd.

Av förarbetena framgår att en samlad bedömning måste göras i varje enskilt fall, om fortsatt uppehållstillstånd ska beviljas trots att ett förhållande har upphört (se prop. 1999/2000:43 s. 54). Vid den bedömningen måste beaktas om det finns andra starka skäl än våld eller allvarliga kränkningar som talar för att sökanden bör tillåtas stanna här, exempelvis om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett återvändande eller om sökanden har stark anknytning hit. I förarbetena lyfts särskilt den situationen fram att sökanden inte utsatts för så allvarliga kränkningar att uppehållstillstånd kan beviljas enbart på denna grund, men omständigheterna vid en samlad bedömning ändå framstår som så ömmande att fortsatt uppehållstillstånd bör beviljas. Förutom i den nyssnämnda situationen har bestämmelsen i praxis även tillämpats när förhållandet varit för kortvarigt för att bevilja uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 2. I dessa fall har hänsyn ofta tagits till sådana omständigheter som är vanligt förekommande i en hederskontext, såsom risken för att sökanden i hemlandet utsätts för våld från partnerns eller sin egen familj, att det äktenskap som sökanden lämnat varit arrangerat samt risken för sociala trakasserier eller sociala utstötning vid ett återvändande till hemlandet (se UN 390-00, UN 391-00 och DS 2014:38 s. 38).

Bestämmelsen i 5 kap. 16 tredje stycket 3 kan således träda in som ett skydd för den som drabbats av hedersrelaterad brottslighet när kränkningarna inte varit sådana som avses i 5 kap. 16 tredje stycket 2 eller förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt den bestämmelsen annars inte varit uppfyllda.



*De nuvarande reglerna ger ett tillräckligt skydd*

För den som drabbats av hedersrelaterad brottslighet kan skyddet mot utvisning enligt undantagsreglerna vid brustna anknytningar i 5 kap. 16 § tredje stycket 2 och 3 sammanfattas på följande sätt. Bestämmelsen i andra punkten innebär att fortsatt uppehållstillstånd får meddelas när det tillståndsgrundande förhållandet har upphört främst på den grunden att det i förhållandet förekommit våld eller andra kränkningar av visst allvar. Den omständigheten att kränkningarna skett inom ramen för en hederskontext måste som regel betraktas som försvårande vid bedömningen av om kränkningarna varit av sådant slag som bestämmelsen avser. Av praxis framgår vidare att bevisvärderingen bör ske med beaktande av de svårigheter som kan föreligga för personer som utsatts för våld i nära relationer att berätta om sin situation för polisen, andra institutioner och sin omgivning. Sådana hänsynstaganden får särskild aktualitet i fråga om personer som utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck, eftersom svårigheterna i dessa fall kan vara betydande. Bestämmelsen ger ett skydd när kränkningarna riktat sig mot sökanden själv eller hans eller hennes barn, dvs. de personer vars rätt att visas i Sverige direkt eller indirekt härleds från det aktuella förhållandet och vars trygghet är beroende av att förhållandet upphör. Om förutsättningarna för fortsatt uppehållstillstånd enligt andra punkten inte är uppfyllda – exempelvis på grund av att kränkningarna har utövats av någon annan än partnern eller inte varit tillräckligt allvarliga – kan uppehållstillstånd ändå beviljas med stöd av den tredje punkten om det finns starka skäl för det. Omständigheter som är vanligt förekommande i hederssammanhang kan då tala för ett fortsatt tillstånd. Avslutningsvis bör nämnas att i de fall sökanden har utvecklat en särskild anknytning till Sverige oberoende av det aktuella förhållandet kan uppehållstillstånd meddelas med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket 1 utlänningslagen. Sammantaget leder detta till slutsatsen att de nuvarande reglerna vid brustna anknytningar ger ett tillräckligt skydd mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet. Någon ändring av dessa föreslås därför inte.

*Även efter föreslagna lagändringar är skyddet tillräckligt*

Hittills har uppehållstillstånd som beviljats med stöd av någon av bestämmelserna i 5 kap. 16 § tredje stycket normalt varit permanenta. Som nämnts ovan föreslås i prop. 2020/21:191 att sådana uppehållstillstånd i stället ska vara tidsbegränsade och gälla i 13 månader. Frågan är om en sådan ändring försvagar skyddet vid fall av hedersrelaterat våld och förtryck i sådan grad att det finns anledning att överväga en annan ordning.

Av prop. 2020/21:191 framgår att det angivna ändringsförslaget motiveras av intresset av likabehandling och ett enhetligt regelverk (se s. 100). Där framhålls att även ett nytt uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning vid en förlängning bör vara tidsbegränsat som huvudregel. Därför bör, enligt vad som anförs i propositionen, även ett fortsatt uppehållstillstånd som beviljas i nu aktuella fall vara tidsbegränsat. Vidare framhålls att giltighetstiden på 13 månader överensstämmer med den föreslagna giltighetstiden vid det första beslutstillfället när uppehållstillstånd beviljas på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen, som är en annan undantagsbestämmelse som kan tillämpas för att bevilja uppehållstillstånd när den tidigare grunden för ett uppehållstillstånd har upphört och det inte finns någon annan grund för uppehållstillstånd.

I propositionen diskuteras också om det ska vara möjligt att förlänga ett uppehållstillstånd som har beviljats efter att ett förhållande upphört. Regeringen anförde i denna fråga i huvudsak följande. Möjligheten att beviljas uppehållstillstånd trots att det anknytningsgrundande förhållandet upphört utgör ett avsteg från utgångspunkten att den som inte längre har en grund för uppehållstillstånd ska återvända till sitt hemland. Det kan därför finnas skäl att göra avvägningar så att inte den som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning hamnar i ett bättre läge än till exempel en person som beviljats uppehållstillstånd av skyddsskäl när grunden för uppehållstillståndet upphör. Vidare kommer det även fortsättningsvis att vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter i de fall där det inte finns någon annan grund för uppehållstillstånd. I detta lagstiftningsärende föreslås även att vuxna utlänningar som har vistats i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd och under den tiden fått en särskild

anknytning till Sverige ska kunna beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande. Genom dessa bestämmelser kommer det att finnas en möjlighet även för nu aktuell grupp att, under samma förutsättningar som för andra vars grund har upphört, beviljas ett nytt uppehållstillstånd liksom en möjlighet att beviljas ett permanent uppehållstillstånd om förutsättningarna för ett sådant är uppfyllda. (Se a. prop.)

Som framgår av det ovan anförda har regeringen alltså helt nyligen föreslagit att uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 5 kap. 16 § tredje stycket utlänningslagen inte bör vara längre än 13 månader samt att de möjligheter som därefter kommer finnas att få uppehållstillstånd på annan grund – främst vid synnerligen respektive särskilt ömmande omständigheter – är tillräckliga. Enligt vår bedömning försätts inte personer som har utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck i ett sämre läge genom den föreslagna lagändringen än andra som har brutit sig loss från ett anknytningsförhållande på grund av våld eller andra allvarliga kränkningar. Tvärtom kan det förhållandet att sökanden vid ett återvändande till hemlandet riskerar social utstötning – vilket inte sällan torde vara fallet när sökanden lever i en hederskultur – ge skäl för att bevilja uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter (jfr MIG 2009:31 I med dess hänvisningar till ovan nämnda praxis från Utlänningsnämnden). Enligt vår uppfattning finns det därför inte skäl för att avvika från den ordning som föreslås i prop. 2020/21:191 i fall när det anknytningsgrundande förhållandet upphört på grund av hedersrelaterade kränkningar. Även med föreslagna lagändringar bedömer vi alltså skyddet i dessa fall som tillräckligt.

#### **10.4.3 Det bör införas en regel till skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd när förhållandet har upphört på grund av allvarliga kränkningar**

**Förslag:** Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas enligt 7 kap. 3 § andra stycket ska 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.

## Skälen för vårt förslag

*Även i återkallelseärenden bör beaktas om förhållandet har upphört på grund av våld eller andra allvarliga kränkningar*

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. En regel av denna innebörd finns i 7 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen. Av bestämmelsen följer att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats make eller sambo eller en person som avser att ingå ett äktenskap eller inleda ett samboförhållande med någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige kan återkallas om förhållandet upphört under den tid som tillståndet gäller. Detsamma gäller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats vederbörandes barn.

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas bland annat på denna grund ska enligt 7 kap. 4 § utlänningslagen hänsyn tas till den anknytning som han eller hon har till det svenska samhället och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Vid en sådan bedömning ska särskilt beaktas

1. utlänningsens levnadsomständigheter,
2. om utläningen 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 utläningen utvisas,
3. utlänningsens övriga familjeförhållanden, och
4. hur länge utläningen har vistats i Sverige.

Som framgår av avsnitt 8.4.5 föreslår vi att denna bestämmelse ändras så att det vid bedömningen, förutom utlänningsens familjeförhållanden, särskilt ska beaktas i vilken utsträckning han eller hon har etablerat sig i det svenska samhället.

I 7 kap. 4 § omnämns inte den situationen att förhållandet har upphört främst på grund av att utläningen, eller utlänningsens barn, i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, dvs. sådana omständigheter som anges i 5 kap. 16 § tredje stycket 2. I rättsfallet MIG 2013:5 slog Migrationsöverdomstolen emellertid fast att sådana omständigheter, vid sidan av de

som särskilt lyfts fram i 7 kap. 4 §, ska beaktas vid bedömningen av om ett tillstånd bör återkallas.

Migrationsöverdomstolen byggde denna slutsats på uttalanden som gjorts i förarbetena till bestämmelsen i 7 kap. 3 § andra stycket. Den bestämmelsen infördes 2006 för att uppnå överensstämmelse med familjeåterföreningsdirektivet. I lagstiftningsärendet ställde sig en av remissinstanserna frågande till att det inte framgick av lagtexten eller motiven i vad mån en återkallelse ska kunna underlåtas när omständigheter enligt nuvarande 5 kap. 16 § tredje stycket föreligger. I linje med detta framhöll en annan remissinstans att kvinnor och barn skulle kunna hamna i ett beroendeförhållande till anknypningspersonen, om de upplevde att de under uppehållstillståndets giltighetstid inte vågade berätta om missförhållanden, av rädsla för att tillståndet skulle återkallas. Regeringen framhöll emellertid att bestämmelsen i 7 kap. 3 § är fakultativ, vilket innebär att hänsyn ska tas även till omständigheter som talar emot att tillståndet återkallas, däribland om förhållandet 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. Regeringen ansåg därför att det inte fordrades något förtydligande av lagtexten i detta avseende. (Se prop. 2005/06:72 s. 49 f.)

Enligt vår uppfattning finns det nu anledning att omvärdera den slutsatsen. Våld i nära relationer är ett stort samhällsproblem som påverkar livsvillkoren och livskvaliteten för de som utsatts i hög grad negativt. De senaste årtiondena har ett ökat engagemang för denna fråga märkts i samhället och lagstiftningen har ändrats på ett flertal punkter för att underlätta situationen för brottsoffren, vilka framför allt är kvinnor. Även hedersrelaterat våld och förtryck har ägnats allt större uppmärksamhet under senare år, och det kan inte uteslutas att den hedersrelaterade brottsligheten i Sverige är betydande. Som framhållits ovan är offren för denna sorts brottslighet en grupp som är särskilt utsatt och sårbar. Det är mot denna bakgrund ett angeläget samhällsintresse att motverka våld och förtryck av angivet slag och att erbjuda skydd och stöd till brottsoffren. En uttrycklig reglering i utlänningslagen till skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd för våldsutsatta skulle ytterligare markera samhällets roll i det sistnämnda avseendet. En sådan reglering skulle vidare tydliggöra att den som har lämnat ett förhållande där han eller hon har utsatts för våld eller andra allvarliga kränkningar normalt inte bör få sitt uppe-

hållstillstånd återkallat på grund av detta. Får denna princip ett uttryckligt stöd i utlänningslagen, kan den dessutom förväntas få en större vikt i praxis än tidigare och därmed också ett ökat genomslag. Vi föreslår därför att 7 kap. 4 § utlänningslagen kompletteras med en bestämmelse av innebörd att det vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt 3 § andra stycket särskilt ska beaktas om det i förhållandet förekommit våld eller andra allvarliga kränkningar.

### *Närmare om bestämmelsens utformning och innebörd*

Vårt uppdrag enligt direktiven är att stärka skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet. Enligt vår uppfattning finns det emellertid ingen anledning att begränsa tillämpningsområdet för bestämmelsen till att enbart avse våld och förtryck av sådant slag. Även övergrepp som har sin grund i andra motiv än att bevara eller återupprätta gärningsmannens eller gruppens heder bör således omfattas. Bestämmelsen kan därför lämpligen utformas efter förebild av skyddsregeln i 5 kap. 16 § tredje stycket 2. Den kommer därmed att vara tillämplig när förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utläningen, eller utläningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Rekvisiten bör bedömas på samma sätt som och beviskraven vara desamma som gäller vid en prövning enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 2. Förarbetsuttalanden och praxis gällande den bestämmelsen kan därför användas som vägledning (se om detta avsnitt 10.2.2).

Bestämmelsen bör placeras i ett nytt tredje stycke i 7 kap. 4 § utlänningslagen.

På liknande sätt som när det är fråga om att bevilja fortsatt uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 tredje stycket 2, kommer det kunna uppstå situationer där det inte finns förutsättningarna att tillämpa den nu föreslagna bestämmelsen, men omständigheterna ändå är så ömmande att utläningen bör få stanna i Sverige. Det skulle exempelvis kunna röra sig om fall där förhållandet har varit helt kortvarigt eller där våldet har utövats av partners släktingar. Att bestämmelsen inte är tillämplig innebär dock inte att tillståndet måste återkallas i en sådan situation. Även andra skäl som talar mot att tillståndet återkallas ska nämligen beaktas. Detta följer redan av

att det är fråga om en fakultativ grund för återkallelse, men framgår också uttryckligen av 7 kap. 4 § utlänningslagen. 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, om övervägande skäl talar mot att uppehållstillståndet återkallas.

# 11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

## 11.1 Ikraftträdande

**Förslag:** Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

### Skälen för vårt förslag

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som kan förväntas gå åt för remittering och beredning inom Regeringskansliet föreslår vi att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

## 11.2 Övergångsbestämmelser

**Förslag:** En övergångsbestämmelse till lagen om ändring i utlänningslagen införs som innebär att vid tillämpningen av 8 a kap. 12 § utlänningslagen ska med beslut som där nämns likställas motsvarande beslut enligt äldre bestämmelser.

**Bedömning:** I övrigt krävs inte några särskilda övergångsbestämmelser.



## Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen får det inte dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när den begicks. Detta förbud mot retroaktiv strafflagstiftning kommer till uttryck också i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Enligt paragrafens andra stycke ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte den lag som gäller när domen meddelas leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Av dessa bestämmelser följer att den nya 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. Även utan en särskild övergångsbestämmelse står det därmed klart att bestämmelserna i det nya 8 a kap. utlänningslagen bara får tillämpas om det brott som ligger till grund för utvisningen har begåtts efter ikraftträdandet. Enligt vissa av de nya bestämmelserna, bland annat 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 barn, kan även brott som begåtts före det brott som aktualiserat utvisningsfrågan vara av betydelse för prövningen. Något hinder mot att vid tillämpningen av de nya bestämmelserna beakta brottslighet som ligger i tiden före det att de nya bestämmelserna har trätt i kraft finns – under förutsättning att det utvisningsgrundande brottet har begåtts efter ikraftträdandet – i dessa situationer inte. Det är vid tidpunkten för det utvisningsgrundande brottet nämligen möjligt att förutse att brottet, med beaktande även av den tidigare brottsligheten, kan föranleda utvisning. Någon konflikt med förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning uppkommer enligt vår bedömning därmed inte. (Jfr prop. 2007/08:68 s. 91 f. och prop. 2015/16:155 s. 37.)

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. 12 § 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 till lagen om ändring i utlänningslagen som innebär att vid tillämpningen av 8 a kap. 12 § utlänningslagen

ska med beslut som där nämns likställas motsvarande beslut enligt äldre bestämmelser.

Några övergångsbestämmelser med anledning av de övriga ändringar vi föreslår, i utlänningslagen såväl som i andra författningar, behövs inte. Bestämmelserna tillämpas i sin nya lydelse från ikraftträdandet.



# 12 Konsekvenser

## 12.1 Inledning

I 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om vilka konsekvenser av en utrednings förslag som ska redovisas. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I detta avsnitt redogörs för våra bedömningar av förslagets konsekvenser enligt ovan. De ekonomiska konsekvenserna av förslagen behandlas först. Därefter följer bedömningen av övriga konsekvenser som ska beaktas enligt kommittéförordningen och våra direktiv.

Konsekvenserna av den prövningsregel vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott som vi, i enlighet med våra direktiv, har utformat, men som vi inte har ställt oss bakom, redovisas i kapitel 14.

## 12.2 Ekonomiska konsekvenser

### 12.2.1 Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott

**Bedömning:** Förslagen kommer sannolikt medföra samhällsekonomiska besparingar på sikt. Förslagen kan dock förväntas ge upphov till ökade kostnader för Polismyndigheten och Kriminalvården avseende verkställighet av utvisningsbeslut. Kostnaderna ryms inom befintliga anslag. Förslagen kan dessutom förväntas leda till ökade kostnader för Migrationsverket avseende förvarsplaceringar. Utöver de löpande förvarskostnaderna kan förslagen komma att ge upphov till investeringskostnader till följd av att förvarskapaciteten behöver utökas. Kostnaderna kommer inte rymmas inom myndighetens befintliga anslag och bedöms inte

kunna finansieras genom en överföring av medel. Medel bör i stället tillskjutas Migrationsverket.

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

## Skälen för vår bedömning

*Andelen brottsutvisade kan förväntas öka med 30 procent*

De förslag som nu läggs fram innebär ökade möjligheter att utvisa utlänningar som begår brott. Därmed kan förslagen förväntas medföra en ökning av antalet utlänningar som utvisas på denna grund. Mellan 2015 och 2019 har det årliga antalet brottsutvisade varierat mellan 632 och 726, och i snitt uppgått till 677 per år. Som framgår av avsnitt 5.1.2 har utvecklingen sedd i ett längre perspektiv dock präglats av stora svängningar. Som också framgår av nämnda avsnitt är det svårt att slå fast orsakerna till dessa svängningar eller att relatera dem till enskilda förhållanden. Antalet utvisade är nämligen beroende av en rad faktorer som verkar med eller mot varandra, såsom antalet utländska medborgare i Sverige, deras benägenhet att begå brott, vilka brott de begår samt gärningspersonernas anknytning till Sverige och vilken personkategori de räknas till enligt utlänningslagstiftningen (skyddsbehövande, EES-medborgare etc.). Dessa faktorer kan i sin tur vara beroende av andra samhälleliga 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.

I arbetet med förslagets konsekvenser har vi vänt oss till Åklagarmyndighetens statistik- och analysenhet för att få hjälp med en beräkning av hur många fler utvisningar våra förslag kan komma att medföra. Vi har då fått beskedet att detta, utifrån de uppgifter som finns tillgängliga i myndighetens ärendehanteringssystem och statistikdatabas, inte låter sig göras på ett sätt som ens är någorlunda tillförlitligt.

Av ovanstående följer att det inte är möjligt att beräkna hur stor ökning av antalet utvisade som våra förslag kan förväntas leda till. Vi kan därför inte ge annat än en grov uppskattning av denna ökning,

baserad på den statistik som redovisats i avsnitt 5.1.2 samt våra samlade erfarenheter och rimlighetsbedömningar. Vi har då kommit fram till att en rimlig prognos, med utgångspunkt i 2015–2019 års genomsnitt, är att andelen utvisade kommer att öka med cirka 30 procent, dvs. med drygt 200 utvisade per år.

*Förslagen kan förväntas medföra samhällsekonomiska besparingar på sikt*

Genom att utlänningar som begår brott utvisas ur landet görs samhällsekonomiska besparingar på flera områden. Inom det allmänna berörs företrädesvis rättsväsendet. Som redan framgått kan utvisning nämligen ske bland annat på den grunden att det finns risk för att utlänningen gör sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet. Och även i de fall en återfallsrisk inte kan konstateras på grundval av utredningen i målet är den risken, rent statistiskt, likväl ganska hög. Det är därför rimligt att anta 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. Förslagen kan därmed förväntas innebära att de brottsutredande myndigheterna och domstolarna besparas kostnader för att utreda och lagföra brott och att Kriminalvården besparas kostnader för anstaltsplaceringar och verkställighet av andra påföljder.

Vidare kan utlänningar som är svagt etablerade i det svenska samhället, bland annat på arbetsmarknaden, förväntas bli utvisade i högre grad än utlänningar som är väl etablerade här. Förslagen kan därför i viss mån förväntas leda till besparingar inom socialförsäkringssystemet. Exempelvis är det rimligt att anta att förslagen kommer att innebära 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.

Några realistiska beräkningar eller uppskattningar av de positiva ekonomiska effekterna av förslagen kan enligt vår bedömning knappast anges. Ställt mot de kostnader som förslagen kan förväntas medföra – företrädesvis för verkställighet av fler utvisningsbeslut och ökade förvarsplaceringar – framstår det dock som sannolikt att de på sikt kommer att leda till minskade kostnader för samhället.

*Kostnader för verkställighet*

Som nämnts ovan kan förslagen väntas leda till ökade kostnader för att verkställa beslut om utvisning på grund av brott. Dessa kostnader belastar dels Polismyndigheten, som ansvarar för verkställigheten av besluten, dels Kriminalvården, som normalt sett ombesörjer transporter till destinationslandet.

Polismyndighetens kostnader för att verkställa beslut om utvisning på grund av brott kan förväntas öka med ungefär 1,5 miljoner kronor årligen. Bedömningen baserar sig på uppgifter från Polismyndigheten, Noa, gränspolissektionen. Beloppet avser 30 procent av den genomsnittliga uppskattade kostnaden för verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott under åren 2018 och 2019.<sup>1</sup> Polismyndigheten har dock understrukit att det är förenat med betydande svårigheter att särskilja kostnaderna för verkställighetsarbetet från gränspolisens totala budget, och än svårare att specificera vilka kostnader som hänför sig till brottsutvisade. Det är alltså inte fråga om annat än just en uppskattning.

Kriminalvårdens kostnader för verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott kan förväntas öka med cirka nio miljoner kronor årligen. Beloppet baserar sig på uppgifter från Kriminalvårdens nationella transportenhet om snittkostnaden per utrikes-transport och antalet genomförda verkställighetsresor avseende brottsutvisade under åren 2018 och 2019. Utifrån dessa uppgifter har vi räknat ut Kriminalvårdens totala kostnader per år för verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott, vilket – om ärendena ökar med 30 procent – ger en ökad kostnad med det ovan angivna beloppet. Beloppet inkluderar kostnader för såväl personal som resor och övriga kringkostnader.

Det bör understrykas att både Polismyndighetens och Kriminalvårdens kostnader kan skilja sig mycket från år till år. Det kan vidare noteras att tendensen tycks vara att kostnaderna ökar. Hur stora kostnaderna är påverkas av en rad faktorer, bland annat med vilken effektivitet verkställighetsarbetet bedrivs, ärendenas karaktär och vilka ursprungsländer det rör sig om samt det rådande prisläget för

---

<sup>1</sup> Vi har valt att inte ta med 2020 års kostnader i beräkningen, eftersom kostnaderna ökade kraftigt under det året på grund av coronapandemin. Eftersom de kostnader som förslagen kan förväntas medföra inte kommer att uppstå inom de närmsta två åren (se vidare nedan) bör dessa beräknas med utgångspunkt i kostnaderna under normala förhållanden. Vi har därför valt att endast använda oss av siffrorna för 2018 och 2019.

reguljära och chartrade flygningar. Ovan angivna uppskattningar är således förenade med ett stort mått av osäkerhet.

### *Kostnader för förvar*

I de flesta fall verkställs ett beslut om utvisning på grund av brott i anslutning till att utlänningen frigges 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. Ett ökat antal utvisningar på grund av brott kommer således medföra att fler utläningar tas i förvar och, följaktligen, ökade kostnader med anledning av detta.

Ett beslut om förvar verkställs av Migrationsverket. Av Migrationsverkets årsredovisning för 2020 framgår att kostnaden per inskriven och dygn var 4 679 kronor för 2018 och 5 103 kronor för 2019. Av redovisningen framgår dock inte det totala antalet förvarsdygn per år för brottsutvisade, och någon uppgift om detta är, enligt vad Migrationsverket uppgett, inte möjlig att ta fram.

För att ändå kunna göra en bedömning av hur mycket kostnaderna för förvarsplaceringarna kan förväntas öka har vi bitt Polismyndigheten att göra en uppskattning av hur stor andel av de brottsutvisade som tas i förvar och den genomsnittliga förvarstiden. Polismyndigheten har baserat sina uppskattningar på förhållandena 2020.<sup>2</sup> Det årets pandemi har visserligen påverkat förvarstagandet och förvarstiderna, framför allt på det sättet att förvarstiderna har blivit längre till följd av att det blivit svårare att verkställa utvisningar till vissa länder. Det bör dock beaktas att våra förslag kommer att öka utrymmet för utvisning för allvarliga brott i högre grad än för upprepad småbrottslighet, att utvisning i större utsträckning än i dag kommer att kunna ske när utlänningen har vistats länge i Sverige och att förutsättningarna för utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar behålls oförändrade. Våra förslag kan därmed företrädesvis förväntas medföra en ökning av utvisningsbeslut som erfarenhetsmässigt kan vara svåra att verkställa. Därför är det rimligt att vid uppskattningen utgå från förhållandevis höga siffror, både vad gäller andelen förvarstagna och förvarstiden. De siffror som anges

---

<sup>2</sup> På grund av hur uppgifter om förvar registrerades före 2020 har det inte varit möjligt att ta fram motsvarande uppgifter avseende tidigare år.



nedan är alltså framtagna mot bakgrund av 2020 års förhållanden, men bygger samtidigt på en framåtsyftande bedömning av vilken andel förvarstagna och vilka förvarstider det finns anledning att räkna med.

Baserat på ovanstående har Polismyndigheten uppskattat att cirka 15–20 procent av de brottsutvisade kan förväntas bli förvarstagna i väntan på verkställighet. Med utgångspunkt i prognosen att våra förslag kommer att leda till drygt 200 fler utvisade per år, skulle detta innebära cirka 30–40 fler förvarstagna per år. På samma sätt har den genomsnittliga förvarstiden uppskattats till 3–4 månader. Beräknat utifrån den genomsnittliga kostnaden per inskriven och dygn under åren 2018 och 2019 innebär detta att de ökade kostnaderna för förvarsplaceringar kan antas hamna i intervallet 13 till 23,5 miljoner kronor per år.

De angivna kostnaderna ryms enligt vår bedömning inte inom Migrationsverkets befintliga anslag. Förslagen ger inte upphov till besparingar av sådant slag att de kan finansiera de ökade kostnaderna. Som nämnts ovan kan förslagen visserligen förväntas medföra samhällsekonomiska besparingar på sikt, vilka främst kommer att avlasta rättsväsendet. Dessa besparingar kommer emellertid att uppkomma senare än kostnaderna och dessutom vara utspridda i tid på ett sådant sätt att effekten enskilda år blir liten. Därmed framstår inte heller överföringar mellan utgiftsområden som en gångbar finansieringsmodell. Till detta kommer att förslagen kan medföra att förvarskapaciteten behöver utökas, eftersom beläggningsgraden redan i dag är mycket hög. Utöver de löpande kostnaderna för ytterligare förvarsplaceringar kan förslagen således komma att kräva stora investeringskostnader de närmsta åren. Det saknas förutsättningar att närmare beräkna hur stora dessa kostnader kan förväntas bli. Kostnaderna bedöms emellertid vara av sådan storlek att det inte är aktuellt att de finansieras genom en överflyttning av medel. Finansiering bör i stället ske genom att Migrationsverket tillskjuts resurser.

*Kostnader för ärendehantering*

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 vidare om ett förhållandevis litet antal ärenden. Förslagen kan därmed inte förväntas medföra en sådan ökad arbetsbörda för Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och de allmänna domstolarna att kostnaderna inte rymms inom befintliga anslag.

Fler beslut om utvisning på grund av brott kan också förväntas medföra att Migrationsverket och migrationsdomstolarna belastas med fler ärenden gällande hinder mot verkställighet och andra ärenden som ska prövas enligt 12 kap. utlänningslagen. Det rör sig dock endast om en mindre andel av de drygt 200 ärendena. Därtill bör man 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 fler ärenden än att kostnaderna kan hanteras inom befintliga budgetramar.

*Kostnader för utbildningsinsatser m.m.*

Den nya lagstiftningen kommer inledningsvis att kräva vissa insatser i form av information, utbildning och liknande, framför allt hos Åklagarmyndigheten och domstolarna. Det ligger emellertid i Åklagarmyndighetens och domstolarnas allmänna uppdrag att hålla sig uppdaterade om ny lagstiftning. Några extraordinära utbildningsinsatser torde 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 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.

Förslagen kan också medföra en något ökad ärende- respektive måltillströmning till Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen gällande upphävande av beslut om utvisning på grund av brott. Även i detta fall kan det dock antas att den ökade ärendemängden endast blir marginell och att den kan hanteras med befintliga resurser.

#### *Migrationsverkets kostnader för yttranden*

Om det uppkommer en fråga om utvisning på grund av brott ska domstolen, enligt 7 kap. 10 § utlänningsförordningen, inhämta ett yttrande från Migrationsverket om det kan antas att det finns hinder mot verkställighet av en utvisning. Enligt samma paragraf ska Migrationsverket på begäran av domstolen, åklagaren eller Kriminalvården lämna upplysningar om vad som framkommit om utlänningsfamiljeförhållanden i ett ärende enligt utlänningslagen hos Migrationsverket. En ökad mängd ärenden om utvisning på grund av brott kommer att medföra att fler yttranden, framför allt av det förstnämnda slaget, kommer att begäras av Migrationsverket. Baserat på Migrationsverkets uppgift om uppskattade lönekostnader för sådana yttranden under åren 2019 och 2020, kan kostnaderna förväntas öka med cirka 140 000 kronor per år. Kostnaderna ryms inom befintliga anslag.

#### *Socialnämndernas kostnader för yttranden*

Av 6 § andra stycket lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. framgår att socialnämnden är skyldig att på begäran av rätten, åklagaren eller Kriminalvården lämna upplysningar om huruvida en utlännings, som riskerar utvisning på grund av brott, har barn

i Sverige och, om så är fallet, om barnets behov av kontakt med utlänningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningen utvisas. En ökad mängd ärenden om utvisning på grund av brott kan förväntas medföra att upplysningar av detta slag kommer att begäras i fler fall än i dag. Vid kontakt med Socialstyrelsen har vi fått beskedet att det inte finns några uppgifter om kommunernas nuvarande kostnader för upplysningar av detta slag. Det finns därför inte tillräckligt underlag för att göra en beräkning av hur mycket kostnaderna kan förväntas öka med anledning av våra förslag. Med hänsyn till att mindre än tre procent av de brottsutvisade har barn (se bilaga 2) kan det dock inte bli fråga om annat än en marginell kostnadsökning för varje kommun i detta avseende.

### *Kostnader för kommuner, företag och enskilda*

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

För kommunernas del rör det sig främst om uteblivna skatteintäkter i de fall den som utvisas förvärvsarbetar och betalar kommunalskatt. Som framgått ovan kan också vissa kostnader förväntas uppstå till följd av att socialnämnderna kommer att behöva lämna upplysningar enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. i fler fall än i dag.

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

Några realistiska uppskattningar av ovan angivna kostnader låter sig enligt vår bedömning inte göras. I enlighet med vad som anförts ovan kommer emellertid de besparingar som förslagen ger upphov sannolikt att överstiga kostnaderna.

### *När kan kostnaderna förväntas uppstå?*

Som framgår av det ovan redovisade kommer de kostnader som förslagen ger upphov till främst avse Polismyndighetens och Kriminalvårdens kostnader för verkställighet av utvisningsbesluten och

Migrationsverkets kostnader för förvar. Dessa kostnader uppstår först sedan brottet har utretts och lagförts och straffet avtjänats.

Som framgår av kapitel 11 föreslår vi att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023. 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 brottet och för att straffet ska avtjänas är det ett rimligt antagande att kostnaderna kommer att bli märkbara först något år efter ikraftträdandet, dvs. från och med 2024. 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.

## 12.2.2 Förslaget att ta bort bestämmelsen om utvisningsmen

**Bedömning:** Förslaget kommer att leda till ökade kostnader för Kriminalvården genom att vissa brottsutvisade kommer att dömas till längre fängelsestraff. Kostnaderna kommer inte att rymmas inom myndighetens befintliga anslag och bedöms inte kunna finansieras genom överföring av medel mellan myndigheter eller utgiftsområden. Resurser bör i stället tillskjutas myndigheten.

Tillsammans med andra förslag, som också medför längre strafftider, kan förslaget bidra till ett ökat behov av anstaltsplatser. Någon närmare bedömning av detta behov, beräkning av investeringskostnader och förslag till finansiering kan emellertid inte göras inom ramen för denna utredning.

## Skälen för vår bedömning

Enligt gällande rätt ska domstolen vid straffmätning och påföljdsval i skälig omfattning beakta om den tilltalade förorsakas men genom att han eller hon utvisas på grund av brottet (se 29 kap. 5 § första stycket 6 och 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken). Utvisningsmenet beaktas vanligtvis på så sätt att fängelsestraffets längd sätts ner i förhållande till vad som skulle ha blivit följderna om utlänningen

inte utvisats. Vi föreslår nu att bestämmelsen i 29 kap. 5 § första stycket 6 tas bort. Detta innebär att straffet kommer att bli längre för en viss andel av de brottsutvisade och, i ett fåtal fall, att ett fängelsestraff kommer att dömas ut i stället för en icke frihetsberövande påföljd. Kriminalvårdens kostnader för anstaltsplaceringar kommer därmed att öka.

Baserat på den kartläggning som vi redovisat i kapitel 6 kan andelen brottsutvisade som får strafflindring uppskattas till 20 procent. Med denna utgångspunkt kan vårt förslag förväntas leda till att cirka 160<sup>3</sup> personer årligen får ett längre fängelsestraff.

När det gäller den genomsnittliga straffreduktionen är den svårare att uppskatta utifrån vår kartläggning, eftersom reduktionens storlek i de flesta fall inte framgick av domen. Baserat på vad som ändå går att utläsa av kartläggningen, den genomsnittliga strafftiden för utvisningsdömda (se avsnitt 5.1.2 och bilaga 2) samt med beaktande av att straffet normalt bör sättas ned med 10–20 procent (se avsnitt 6.2), är det rimligt att utgå från en genomsnittlig straffreduktion på tre månader. Med beaktande av att endast två tredjedelar av straffet avtjänas enligt reglerna om villkorlig frigivning kan de faktiska strafftiderna förväntas öka med i snitt två månader per person och år.

Dygnskostnaden för en anstaltsplacerad uppgick 2018 till cirka 3 400 kronor. Baserat på den kostnaden och ovan angivna siffror beträffande det årliga antalet personer som kan förväntas få längre straff och den förväntade genomsnittliga ökningen av faktisk strafftid, kan Kriminalvårdens kostnader för anstaltsplaceringar förväntas öka med cirka 33 miljoner kronor per år.

Den angivna kostnaden bedöms inte kunna hanteras med befintliga resurser. Förslaget ger inte upphov till besparingar som kan finansiera de ökade kostnaderna. Av de skäl som angetts i föregående avsnitt kan inte heller de besparingar som lär följa av förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott finansiera dessa kostnader (även om en del av kostnaderna på sikt kan uppvägas av att de personer som utvisats på grund av brott inte kan begå nya

---

<sup>3</sup> Siffran är beräknad enligt följande. Med en ökning på 200 utvisade per år jämfört med snittet under åren 2015–2019 på 677 utvisade per år kan antalet utvisade förväntas uppgå till 877 personer per år. Av de som utvisas på grund av brott döms cirka 91 procent till fängelse, vilket ger cirka 800 fängelsedömda brottsutvisade per år. Om 20 procent av dessa skulle få strafflindring enligt den nuvarande regleringen, landar man på 160 personer som kommer att få längre straff med vårt förslag.

brott här i landet och därmed ta Kriminalvårdens resurser i anspråk). Inte heller kan förslagen enligt vår bedömning finansieras genom överföringar mellan myndigheter eller utgiftsområden. Medel bör i stället tillskjutas Kriminalvården.

Avslutningsvis bör nämnas att det med hänsyn till den höga beläggingsgraden på landets anstalter är tänkbart att förslaget – tillsammans med andra lagändringar som medför längre strafftider – kommer att bidra till ett ökat behov av anstaltsplatser. Detta skulle i så fall ge upphov till betydande investeringskostnader för att bygga ut befintliga anstalter eller bygga nya anstalter. Någon närmare bedömning av detta behov, beräkning av kostnader och förslag till finansiering kan emellertid inte göras inom ramen för denna utredning.

### 12.2.3 Förslaget avseende betänketid för offer för människohandel och människoexploatering

**Bedömning:** Förslaget att socialnämnden ges behörighet att ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för offer för människohandel och människoexploatering kan förväntas medföra att fler sådana uppehållstillstånd beviljas. Migrationsverkets kostnader för stöd och hjälp till brottsoffren med anledning av detta kan inte förväntas bli större än att dessa ryms inom befintliga anslag.

De kostnader som förslaget kan förväntas ge upphov till för kommunerna bedöms inte bli större än de besparingar för kommunerna som förslaget kan förväntas medföra.

### Skälen för vår bedömning

#### *Kostnader för stöd och hjälp till brottsoffren*

Som framgår av avsnitt 9.6 uppgick antalet beviljade ansökningar om betänketid under 2020 till 26, 2019 till 22 och 2018 till 18. Vi bedömer att vårt förslag att även socialnämnden ska kunna ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för offer för människohandel och människoexploatering kommer leda till att fler sådana tillstånd söks och beviljas.

För att få hjälp med en uppskattning av hur många fler tillstånd det kan bli fråga om har vi vänt oss till Jämställdhetsmyndigheten. Myndigheten har instämt i bedömningen att antalet ansökningar om betänketid med största sannolikhet kommer att öka om fler aktörer ges behörighet att söka. I fråga om hur stor denna ökning kan förväntas bli har Jämställdhetsmyndigheten uppgett följande:

En aspekt som gör det svårt att beräkna eventuell ökning av ansökningar om betänketid är att det i dag saknas enhetlig statistik för offer för människohandel och människoexploatering i Sverige. Identifiering som offer för människohandel kan ske genom att den utsatta är målsägande i en rättsprocess. Därutöver kan samtliga aktörer med kunskap inom området bedöma om en person är att anse som ett potentiellt/förmodat offer för människohandel. För denna bedömning saknas ett enhetligt bedömningsunderlag. Den information som finns att tillgå sammanfattas årligen av nationella rapportören i frågor om människohandel i polisens årliga lägesbild.

Från Polismyndighetens rapport för år 2019 (Människohandel för sexuella och andra ändamål, Lägesrapport 21) framkommer det att totalt 276 brott som rörde människohandel för sexuella och andra ändamål anmäldes till Polismyndigheten under året. Även 133 anmälningar om koppleri anmäldes. När det gäller människoexploatering så anmäldes 43 brott till polisen om tvångsarbete eller arbete under orimliga villkor, varav ett gällde ett barn. Fem brott anmäldes gällande människoexploatering för tiggeri, varav två gällde barn. Därtill rapporterades om misstänkta fall av människohandel från fler aktörer:

- Jämställdhetsmyndigheten rapporterade om 249 vuxna och 49 barn som potentiella offer för människohandel, samt därutöver 26 medföljande barn. Ärendena gäller kontakter genom den nationella stödtelefonen för yrkesverksamma samt regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel.

- Migrationsverket upprättade 481 interna rapporter om misstänkt människohandel, varav 92 var barn.

- Plattformen Civila Sverige mot människohandel rapporterade om 140 potentiella offer för människohandel, varav 12 var barn. De hade även kontakt med 28 medföljande barn till vuxna potentiella offer för människohandel.

Samma ärenden kan rapporteras in av flera aktörer, då samma individ kan ha identifierats av flera aktörer. Utöver detta kan ytterligare myndigheter och aktörer inom civilsamhället än ovanstående identifiera offer för människohandel. Dessa inhämtas inte statistik kring, utöver om polisanmälan är upprättad, eller om de även identifierats av någon av ovanstående.

Kännedomen om antalet potentiella offer för människohandel och människoexploatering kan ge en uppskattning av omfattningen av ärenden som identifieras i Sverige. Antalet identifierade offer för människohandel är dock avhängigt hur omfattande insatser som bedrivs på



området. Om exempelvis arbete mot arbetskraftsexploatering stärks så är det troligt att det innebär ökade antal ansökningar om betänketid för offer för människoexploatering eller människohandel. Regionkoordinatorer mot prostitution och människohandel påtalar även att det ofta krävs stöd för den som utnyttjats för människohandel eller människoexploatering kring att ansöka om insatser hos socialtjänsten.

Mot denna bakgrund har Jämställdhetsmyndigheten inte ansett sig kunna göra någon bedömning av hur många fler uppehållstillstånd för betänketid vårt förslag kan förväntas leda till. Därmed har inte heller vi tillräckligt underlag för att göra en sådan bedömning och, följaktligen, för att göra en närmare uppskattning av de kostnader i form av stöd och hjälp till brottsoffren som förslaget kan förväntas medföra. Det kan dock konstateras att antalet beviljade betänketider är avsevärt lägre än antalet polisanmälningar avseende människohandel och människoexploatering. Även om den utvidgade ansökningsbehörigheten kan förväntas leda till att fler tillstånd beviljas, framstår det mot den bakgrunden inte som troligt att nivåerna skulle hamna så högt som de ovan angivna siffrorna avseende identifierade potentiella brottsoffer. Vidare kan konstateras att Migrationsverkets kostnader för brottsoffer som beviljats uppehållstillstånd för betänketid under 2019 och 2020 uppgick till knappt 60 000 kronor respektive år. Detta innebär att även om vårt förslag skulle leda till en markant ökning av antalet beviljade tillstånd, skulle kostnaderna inte bli större än att dessa ryms inom befintliga anslag.

Avslutningsvis bör nämnas att vissa kostnader som i dag belastar kommunerna, exempelvis för nödbistånd, kan förväntas övergå till Migrationsverket i och med att ett antal av de personer som är föremål för sådant bistånd beviljas uppehållstillstånd för betänketid.

### *Socialnämndernas och Migrationsverkets kostnader för ärendehantering*

Att socialnämnderna får behörighet att ansöka om betänketid för offer för människohandel och människoexploatering kommer att innebära att nämnderna får en ny uppgift. Som framgår ovan har vi inte fått tillräckligt underlag för att kunna göra en bedömning av hur många ytterligare ärenden det kan komma att röra sig om. Det kan dock inte bli fråga om annat än ett obetydligt antal ärenden satt i relation till den totala ärendemängd som varje socialnämnd har att

hantera. Även om varje ärende kommer att kräva mer eller mindre kvalificerade överväganden är de vidare begränsade till sin karaktär, såtillvida att de endast avser en ansökan. Som nämnts ovan kan samtidigt vissa kostnader som kommunerna i dag har för omhändertagande av brottsoffren förväntas övergå till Migrationsverket. Kommunernas kostnader för socialnämndens ärendehantering kan därmed förväntas uppvägas av besparingar i det avseendet.

Fler ansökningar om betänketid kommer också att medföra att Migrationsverket behöver handlägga fler ärenden av detta slag. Satt i relation till myndighetens totala ärendemängd kommer det dock även fortsättningsvis att röra sig om ett litet antal ärenden per år. Vidare torde tidsåtgången för varje ärende vara jämförelsevis liten. Förslagen kan därmed inte förväntas medföra en sådan ökad arbetsbörda för Migrationsverket att kostnaderna inte rymms inom befintliga anslag.

#### *Kostnader för utbildningsinsatser m.m.*

Som framhållits i avsnitt 9.6 kommer socialnämndens nya ansökningsbehörighet initialt 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. Således bedöms inte heller behovet av utbildningsinsatser belasta kommunerna på ett sådant sätt att deras sammantagna kostnader med anledning av förslaget kan förväntas öka (jfr under föregående rubrik).

#### 12.2.4 Övriga förslag

**Bedömning:** Förslaget att ge Kriminalvården i uppdrag att utreda behovet av, och de rättsliga och praktiska förutsättningarna för, att under straffverkställigheten tillhandahålla insatser för att förbereda den utvisningsdömde på återvändande och ett liv i hemlandet är så begränsat att det bedöms kunna genomföras med Kriminalvårdens befintliga resurser.

De kostnader som förslagen om att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott kan ge upphov till i form av verkställighet av fler utvisningsbeslut och förvar ryms inom Migrationsverkets befintliga anslag.

Några andra ekonomiska konsekvenser ger förslagen inte anledning att räkna med.

## Skälen för vår bedömning

Vi har i kapitel 7 gjort bedömningen att regeringen bör ge Kriminalvården i uppdrag att utreda behovet av, och de rättsliga och praktiska förutsättningarna för, att under straffverkställigheten tillhandahålla insatser för att förbereda den utvisningsdömde på återvändande och ett liv i hemlandet. Det föreslagna uppdraget är så begränsat att det bör kunna genomföras med befintliga resurser. Om uppdraget mynnar ut i en bedömning att åtgärder av nämnda slag bör tas fram, kan det finnas behov av att tillskjuta medel för detta ändamål. Om ytterligare medel behövs, och i så fall i vilken utsträckning, får bedömas inom ramen för ett sådant uppdrag om det blir aktuellt.

Förslagen om nekande och återkallande av uppehållstillstånd på grund av brott innebär en åtstramning av reglerna i vissa avseenden. Förslagen kan därmed förväntas leda till något fler beslut av dessa slag och, följaktligen, till fler beslut om utvisning och därmed sammanhängande kostnader för framför allt verkställighet och förvar. Det är dock inte fråga om sådana genomgripande förändringar att antalet nekade respektive återkallade tillstånd kan förväntas öka i sådan omfattning att det får någon märkbar inverkan på det totala antalet utvisningsbeslut. Vi har då även beaktat dels att ett beslut om att neka uppehållstillstånd inte förenas med ett beslut om utvisning i de fall tillståndet har sökts före inresan, dels att den föreslagna skyddsregeln mot återkallelse av uppehållstillstånd när det tillståndsgrundande förhållandet upphört på grund av våld eller andra allvarliga kränkningar kan förväntas leda till att något färre uppehållstillstånd återkallas i den situationen. Av det anförda följer att de kostnader som förslagen kan ge upphov till inte förväntas bli större än att de ryms inom befintliga anslag.

Förslagen förväntas inte medföra någon ökad arbetsbörda för Migrationsverket och migrationsdomstolarna när det gäller ärende-

hantering. Några andra ekonomiska konsekvenser finns det inte heller anledning att räkna med, vare sig till följd av förslagen om nekande och återkallande av uppehållstillstånd på grund av brott eller övriga förslag.

## 12.3 Andra konsekvenser

### 12.3.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

**Bedömning:** Förslagen kan förväntas få vissa positiva konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

#### Skälen för vår bedömning

Som vi anfört i avsnitt 12.2.1 kan våra förslag om skärpta regler för utvisning på grund av brott förväntas leda till att andelen brottsutvisade, grovt uppskattat, ökar med cirka 30 procent. Detta motsvarar drygt 200 fler utvisade om året. Som också konstaterats i det nämnda avsnittet kan det 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 våra förslag till skärpningar av reglerna om nekande och återkallande av uppehållstillstånd på grund av brott.

Som framgår av avsnitt 12.2.3 bedömer vi att förslaget att socialnämnden ska få ansöka om betänketid för offer för människohandel och människoexploatering kommer att leda till att fler uppehållstillstånd av sådant slag 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.

### 12.3.2 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

**Bedömning:** Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott kan, inte minst i delar som berör hedersrelaterad brottslighet, bidra till ökade förutsättningar för att uppnå de integrationspolitiska målen.

#### Skälen för vår bedömning

Målen för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Våra förslag innebär en skärpning av reglerna om utvisning på grund av brott. Som vi framhållit i avsnitt 5.4.2 är det många gånger en förutsättning för att en utlänning ska kunna rota sig i landet och bli en del av det svenska samhället att han eller hon vid någon punkt kan känna sig trygg med att få stanna här. Från den synpunkten skulle man kunna hävda att skärpningen riskerar att leda till försämrade förutsättningar för en framgångsrik integration. Som vi också framhållit i det nämnda avsnittet bör en utlännings möjligheter att etablera sig i det svenska samhället emellertid knappast 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. Det finns således inget motsatsförhållande mellan å ena sidan möjligheten att etablera sig här och å andra sidan tydliga krav på laglydighet och konsekvenser av lagbrott. Vidare innebär förslagen att den som har etablerat sig i det svenska samhället åtnjuter ett starkare skydd mot utvisning än den som inte har inrättat sig efter förhållandena här. Regleringen premierar således den som till exempel har tagit sig in på den svenska arbetsmarknaden framför den som ställt sig utanför det etablerade samhällslivet. Även om det inte är realistiskt att tro att förslagen i sig kan leda till förbättrad integration kan de, tillsammans med andra förslag som går i samma riktning, i förläng-

ningen bidra till ökade förutsättningar att nå de integrationspolitiska målen (jfr t.ex. prop. 2020/21:191 s. 64 ff. angående försörjningsförmåga samt kunskapar i svenska och samhällskunskap som krav för permanent uppehållstillstånd).

Våra förslag är vidare särskilt inriktade mot att öka förutsättningarna för utvisning vid bland annat hedersrelaterad brottslighet. Hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck kan sägas ge uttryck för en svag etablering i det svenska samhället och motverka förutsättningarna för en god integration. Arbetet mot sådana fenomen – bland annat våra förslag i de delar de berör denna slags brottslighet – kan därmed förutsättas förbättra möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen.

### 12.3.3 Konsekvenser för jämställdheten

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

#### Skälen för vår bedömning

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.

Våra förslag om skärpta regler för utvisning på grund av brott kommer att medföra att möjligheterna att utvisa den som har gjort sig skyldig till bland annat hedersrelaterad brottslighet ökar. Även annat våld och förtryck som utövats i en nära relation kommer att 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 kommer att öka de praktiska möjligheterna för sådana brottsoffer att beviljas betänketid. Därmed kan förslaget förväntas leda till att fler personer beviljas betänketid än i dag (jfr ovan avsnitt 12.2.3). Det sagda gäller samtliga brottsoffer, både kvinnor, män och hbtqi-

personer, och oavsett exploateringsform. Människohandel för sexuella ändamål är dock ett brott som till övervägande delen drabbar kvinnor och utgör enligt statistiken den vanligast formen av människohandel i Sverige. Fler kvinnor kommer därför att få det stöd och skydd och den hjälp som de enligt Sveriges internationella och EU-rättsliga förpliktelser har rätt till. Som vi konstaterat ovan kan förslaget vidare förväntas leda till fler förundersökningar gällande människohandel och fler fällande domar. Att brott av detta slag utreds och förövarna lagförs måste anses som ett viktigt led i bekämpandet av mäns våld mot kvinnor. Således kan även detta förslag förväntas bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan könen.

Också förslaget att det ska införas en särskild regel till skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd i fall när det tillståndsgrundande förhållandet har upphört på grund av våld eller andra allvarliga kränkningar bedöms bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män. Som anförts i avsnitt 10.4.3 utgör regeln en viktig markering av samhällets roll i att motverka våld och förtryck i nära relationer – inte minst när förtrycket utövas i en hederskontext – och att erbjuda skydd och stöd till brottsoffren. Som också framhållits i det nämnda avsnittet kan en uttrycklig regel av angivet slag leda till att den omständigheten att förhållandet har upphört på grund av våld eller andra allvarliga kränkningar tillmäts större vikt i praxis gällande återkallelse av uppehållstillstånd. En uttrycklig skyddsregel kan möjligen också medföra att fler brottsoffer – företrädesvis kvinnor – vågar slita sig loss från destruktiva förhållanden.

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

#### 12.3.4 Konsekvenser för barn

**Bedömning:** Förslagen om skärpta regler för utvisning på grund av brott kan förväntas få begränsade konsekvenser för barn.

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.

Också införandet av en regel till skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd när det tillståndsgrundande förhållandet har upphört på grund av våld eller andra allvarliga kränkningar bedöms få positiva konsekvenser för de barn som berörs.

## Skälen för vår 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 fler föräldrar blir föremål för utvisning. Detta kan leda till att fler barn skiljs från eller har svårare att utöva familjeliv med föräldern. Det bör dock framhållas att det förhållandet att den förälder som riskerar utvisning har barn ska beaktas på samma sätt enligt vårt förslag som enligt den nuvarande regleringen. Således ska domstolen även fortsättningsvis särskilt beakta barnets behov av kontakt med föräldern, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att föräldern utvisas. Våra förslag påverkar alltså inte i sig vilken vikt som ska tillmätas det förhållandet att utlänningen har barn. Att fler föräldrar kan förväntas bli föremål för utvisning är i stället en följd av de skärpningar som vi föreslår i andra avseenden. Det kan också noteras att mellan åren 2015 och 2019 endast 2,6 procent av de utvisningsdömda hade minderåriga barn. Även om det är tänkbart att andelen kommer att öka genom våra skärpningsförslag, 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. Detta bör dock även fortsättningsvis endast bli aktuellt mycket sällan. Liksom tidigare bör det inte komma i fråga att utvisa den som är under 18 år och har sina föräldrar i Sverige.

Det bör å andra sidan framhållas att det förhållandet att utlänningen har barn kan förväntas få en ökad betydelse vid bedömningen av återreseförbudets längd. Som framgår av avsnitt 5.7.1 föreslår vi nämligen att domstolen vid denna bedömning särskilt ska beakta utlänningens anknytning till Sverige, vilket bland annat inkluderar om han eller hon har barn här. Skärpningarnas negativa konsekvenser för barn kommer alltså i viss mån att uppvägas av detta för-



slag. Även det förhållandet att den utvisade själv är barn kan få betydelse när återreseförbudets längd fastställs.

Mot bakgrund av det ovan anförda bedömer vi att skärpningsförslagets konsekvenser för barn sammantaget blir begränsade.

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 sorts brottslighet är nämligen minderåriga. Det framstår som ett rimligt antagande att minderåriga brottsoffer många gånger kan vara än mer obenägna att vända sig till polisen än vuxna brottsoffer och att förövarens inflytande i dessa fall kan vara betydande. Här 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 att det ska införas en särskild regel till skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd i fall när ett tillståndsgrundande förhållande har upphört på grund av våld eller andra allvarliga kränkningar kan inverka på villkoren för barn. Skyddsregeln föreslås för det första vara tillämplig också i de fall sökandens barn utsätts för våld eller andra kränkningar av sökandens partner. För det andra påverkas också barnets rätt att visas här i landet i de fall kränkningarna riktar sig mot föräldern, på så sätt att barnets uppehållstillstånd ofta är avhängigt förälderns tillstånd. På motsvarande sätt som beskrivits i föregående avsnitt gällande kvinnor som utsätts för våld eller andra kränkningar i en tillståndsgrundande relation, 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.

### 12.3.5 Övriga konsekvenser som anges i kommittéförordningen och direktiven

**Bedömning:** Förslagen bedöms få vissa positiva konsekvenser för hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning. Förslagen förväntas inte få några andra konsekvenser av betydelse.

#### Skälen för vår bedömning

Våra förslag innebär inte att den kommunala självstyrelsen påverkas. Regleringen bedöms inte heller få några egentliga effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Förslagen kommer inte att få några nämnvärda konsekvenser för miljön.

Vi har i våra överväganden genomgående förhållit oss till hur förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av att Sverige har anslutit sig till EU. Denna fråga kommer därför inte att beröras särskilt i detta sammanhang.

Som nämnts i avsnitt 12.3.3 kan 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, bland annat 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.<sup>4</sup> Förslaget att socialnämnden får behörighet att ansöka om betänketid för offer för människohandel och människoexploatering kan alltså få positiva konsekvenser för sådana brottsoffer.

Hbtqi-personer är även en grupp som kan drabbas svårt av hedersrelaterat våld och förtryck. De heteronormativa föreställningarna innebär nämligen att hbtqi-personers sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck 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

---

<sup>4</sup> Se bl.a. *Människohandel för sexuella och andra ändamål*, lägesrapport 21, Polismyndighetens rapport för 2019, s. 40.

påtaglig beroendeställning till gärningspersonen och brottsligheten i dessa fall dessutom kan vara mer svårupptäckt. (Jfr prop. 2019/20:131 s. 25 och SOU 2020:57 s. 109 f.) Därmed kan de förslag som syftar till att skärpa utvisningsreglerna för dessa brottstyper få vissa positiva konsekvenser för nämnda grupper. Detsamma gäller förslaget att stärka skyddet mot återkallelse av uppehållstillstånd när ett tillståndsgrundande förhållande har upphört på grund av att utlänningsen i förhållandet har utsatts för våld och andra allvarliga kränkningar, däribland sådana som varit hedersrelaterade.

Några andra konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen eller våra direktiv och som inte redan har kommenterats i detta kapitel kan inte förväntas med anledning av våra förslag.

# 13 Författningskommentar

## 13.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

### 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 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 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.

Föreligger omständighet som avses i första stycket, får rätten, om särskilda skäl påkallar det, döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om strafflindringsgrunder. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.3.

Paragrafen ändras på så sätt att den bestämmelse som tidigare var placerad i punkten 6, som tog sikte på den situationen att den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon utvisas på grund av brottet, tas bort. Till följd av detta återfinns nu de bestämmelser som tidigare var placerade i punkterna 7–9 i stället i punkterna 6–8.

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 (se 8 a kap. 10 § första stycket 3 utlänningslagen). Därmed bör det inte heller bli aktuellt att beakta utvisningen vid straffmätningen med stöd av paragrafens sjunde eller åttonde punkt.

Ändringen innebär också att det men som utvisningen innebär för den tilltalade inte längre ska kunna få någon inverkan på påföljdsvalet (jfr 30 kap. 4 § första stycket).

## 13.2 Förslaget till lagen om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

### 5 §

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. 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.

Paragrafen, som anger vilka bestämmelser i utlänningslagen som är tillämpliga, ändras som en följd av att det i 8 a kap. 7 § utlänningslagen införs särskilda förutsättningar för att utvisa den som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.4.

### **13.3 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, utdömd påföljd eller meddelad påföljdseftergift, och
2. beslut om utvisning enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716).

Paragrafen behandlar uppgifter som får registreras i det rättspsykiatriska forskningsregistret. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Hänvisningen i paragrafens tredje punkt ändras till följd av att det i utlänningslagen införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur.



## 13.4 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 upplyser om att det finns ytterligare bestämmelser som kompletterar utträdesavtalet. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Hänvisningen till bestämmelsen i 8 a kap. ändras till följd av att det införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur.

### 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 miss-tänkta 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 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 utlänningen 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.*

Paragrafen reglerar tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan i brottsutredning och betänketid. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

I paragrafen införs ett nytt *fjärde stycke* som anger vem som är behörig att ansöka om de uppehållstillstånd som anges i första och andra stycket och om förlängt tillstånd enligt tredje stycket.

Av första meningen framgår att det är förundersökningsledaren som får ansöka om ett uppehållstillstånd för medverkan i en brottsutredning (första stycket) eller betänketid (andra stycket) och om förlängt tillstånd (tredje stycket). Förundersökningsledarens behörighet – vilken är densamma som tidigare – omfattar alla typer av brott och alla personer som kan ha betydelse som bevis i en brottsutredning, brottsoffer såväl som vittnen.

Genom andra meningen införs en behörighet för socialnämnden att ansöka om uppehållstillstånd för betänketid i de fall det rör sig om ett potentiellt offer för människohandel eller människoexploatering. Ändringen ska ses mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden i frågor som rör människohandel. Enligt direktivet om offer för människohandel och konventionen om bekämpande av människohandel följer att varje medlems- eller konventionsstat ska tillförsäkra offer för människohandel betänketid för att ge dem möjlighet att återhämta sig, komma över inflytandet från förövarna och fatta ett välgrundat beslut om samarbete med de behöriga myndigheterna. I de nämnda instrumenten, liksom i människohandelsdirektivet, åläggs de berörda staterna också att säkerställa att brottsoffren får en viss nivå av stöd, hjälp och skydd. Socialnämnden ges behörighet att ansöka för att rätten till betänketid inte ska bli illusorisk i de fall brottsoffret identifieras utanför rättsprocessen, och han eller hon vill få tid att överväga sitt eventuella samarbete med de brottsutredande myndigheterna innan dessa involveras.

Vid bedömningen av om personen kan vara ett offer för människohandel eller människoexploatering har socialnämnden att utgå från om rekvisiten i straffstadgandena i 4 kap. 1 a § respektive 1 b § brottsbalken är uppfyllda. Beviskravet är emellertid lågt. Så snart *det finns anledning att anta* att personen i fråga har utsatts för brott enligt de nämnda straffstadgandena får socialnämnden ansöka.

Kravet motsvarar det som gäller för att en förundersökning ska inledas. För att identifiera offren kan socialnämnden använda sig av befintliga verktyg och stödfunktioner för yrkesverksamma inom arbetet mot människohandel. Bland dessa kan nämnas Jämställdhetsmyndighetens manual vid misstanke om människohandel som bland annat innehåller allmänna råd och en lista med indikationer som kan tala för att någon är utsatt för människohandel. Därtill kan – och rimligtvis bör – den som överväger att ansöka om betänketid samråda med en regionkoordinator mot prostitution och människohandel innan han eller hon ger in en ansökan till Migrationsverket.

Det är socialnämnden som själv avgör om det finns anledning att anta att den berörda personen har utsatts för människohandel eller människoexploatering. Migrationsverket ska således inte pröva nämndens behörighet, utan endast om de materiella förutsättningarna för betänketid är uppfyllda. Dessa är desamma som när förundersökningsledaren ansöker.

Socialnämnden bör motivera ansökan på ett sätt som ger Migrationsverket ett tillräckligt underlag för sitt beslut. I likhet med när förundersökningsledaren ansöker bör det i de allra flesta fall dock inte finnas skäl för Migrationsverket att göra någon annan bedömning än den socialnämnden har gjort (se prop. 2006/07:53 s. 48). Migrationsverket har alltså inte någon närmare utredningsskyldighet i fråga om förutsättningarna för betänketid är uppfyllda. Verkets uppgift bör snarast vara att kontrollera att ansökan inte framstår som obefogad. Med andra ord ska det – på grundval av de uppgifter som socialnämnden har lämnat – finnas fog för antagandet att personen har betydelse för en utredning om människohandel eller människoexploatering. I de fall det finns anledning att anta att personen är ett offer för något av nämnda brott, kan det på det tidiga stadium som det här rör sig om som regel också antas att han eller hon har betydelse för utredningen av brottet. På sedvanligt sätt åligger det också Migrationsverket att pröva att allmän ordning och säkerhet inte talar emot att ansökan beviljas.

Socialnämndens rätt att besluta i frågan om en ansökan om betänketid ska göras, bör normalt kunna delegeras till exempelvis en anställd inom socialtjänsten med stöd av kommunallagens bestämmelser (se 6 kap. 37 och 38 §§ samt 5 kap. 7 §). Under alla förhållanden kan nämnden uppdra åt ordföranden, eller en annan utsedd ledamot, att besluta på nämndens vägnar när det gäller sådana ären-

den som är så brådsökande att nämndens avgörande inte kan avvaktas (se 6 kap. 39 § kommunallagen). Därmed kan ärendet handläggas med den skyndsamhet som dess beskaffenhet kräver.

Övriga ändringar i paragrafen är endast språkliga och redaktionella.

## 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.

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.

Paragrafen behandlar särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.2.

*Enligt första stycket första meningen* ska det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd, utom i vissa angivna fall, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet. Bestämmelsen innebär att en person som i övrigt uppfyller förutsättningarna för att få uppehållstillstånd, kan nekas tillstånd om han eller hon har gjort sig skyldig till brott. De skäl som utlänningen kan återropa som grund för uppehållstillstånd ska vägas mot anmärkningarnas tyngd i det enskilda fallet. Ju svagare den aktuella tillståndsgrunden är, desto mindre allvarlig brottslighet bör krävas för att uppehållstillstånd ska vägras. Vid bedömningen ska påföljdens stränghet, brottets karaktär och risken för återfall i brott beaktas. Har brottet föranlett ett fängelsestraff är det många gånger motiverat att neka uppehållstillstånd. Även bötesbrottslighet bör dock kunna ligga till grund för ett avslagsbeslut, i vart fall om det rör sig om upprepade förseelser (jfr MIG 2019:23). Liksom när det gäller utvisning på grund av brott finns det vidare anledning att se särskilt allvarligt på brottslighet av viss karaktär. Har brottet inneburit ett angrepp mot någons liv,

hälsa, frihet eller frid eller när brottet annars utgjort en påtaglig integritetskränkning talar det med styrka för att uppehållstillstånd ska nekas. Detsamma gäller när brottet har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse.

Inte bara lagakraftvunna domar, utan även andra lagföringar, såsom godkända strafförelägganden, bör beaktas vid bedömningen. Dessutom bör en överklagad dom i ett mål om brott av tillräckligt allvar – åtminstone för tillfället – utgöra ett särskilt skäl mot att bevilja uppehållstillstånd (jfr prop. 2004/05:170 s. 284). Om uppgifter om brottslighet i annat land kommer fram bör, liksom hittills, prövningen ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige.

Om sökanden har gjort sig skyldig till brott kan även annan misskötsamhet vägas in i bedömning. Det senare kan, liksom hittills, bli aktuellt när brottet ligger på gränsen till vad som ensamt kan hindra uppehållstillstånd och det rör sig om otvetydigt konstaterade förhållanden. Ett exempel som nämns i de tidigare motiven är en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom. Ett annat exempel är när utlänningen har misskött en tidigare utdömd påföljd.

Anmärkningarnas tyngd ska, som redan framgått, vägas mot de skäl som utlänningen kan åberopa som grund för uppehållstillstånd. Det kan exempelvis å ena sidan röra sig om en utlänning med ömmande skäl för uppehållstillstånd av sådan styrka att avslag bör kunna komma i fråga endast om han eller hon har dömts till ett inte helt kortvarigt fängelsestraff. Å andra sidan kan det vara fråga om en utlänning som åberopar anknytning i någon form och anknytningen ligger på gränsen till vad som skulle kunna läggas till grund för att bevilja uppehållstillstånd. I sådana fall kan ansökan avslås vid mindre allvarliga brott eller brott i förening med annan misskötsamhet. När det finns barn med i bilden måste, liksom tidigare, stor hänsyn tas till barnens situation och om de skulle drabbas av en separation från någon av föräldrarna.

Det bör också ha betydelse om utlänningen tidigare har beviljats uppehållstillstånd eller om han eller hon ansöker för första gången. Ribban för vilken brottslighet som kan accepteras bör nämligen vara lägre för den som inte tidigare haft rätt att uppehålla sig här än för den som vistats med uppehållstillstånd en längre tid i landet utan anmärkningar. I det senare fallet kan det finnas anledning att hämta

viss vägledning från reglerna om utvisning på grund av brott. Skulle personen ha utvisats på grund av brottet om frågan prövats i brottmålet, bör utgångspunkten vara att fortsatt uppehållstillstånd ska nekas. Fortsatt uppehållstillstånd kan dock – beroende på omständigheterna – nekas även på mindre allvarlig grund.

## 7 kap.

### 4 §

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.*

Paragrafen behandlar den intresseavvägning som ska göras vid prövningen av om ett tillstånd ska återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.5 och 10.4.3.

I första stycket görs vissa språkliga ändringar.

I andra stycket införs en ny första punkt som anger att domstolen särskilt ska beakta i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. De punkter som tidigare föreskrev att domstolen särskilt ska beakta utlänningens levnadsomständigheter och vistelsetid i landet utgår, men dessa faktorer får nu betydelse vid bedömningen av utlänningens etablering här. På samma sätt som tidigare ska även det förhållandet att utlänningen har barn i Sverige och hans eller hennes övriga familjeförhållanden beaktas. De sistnämnda omständigheterna sammanförs till en gemensam punkt av struktu-

rella skäl. Ändringarna innebär att det blir fråga om en stramare bedömning, där det skydd mot återkallelse som en utlännings anknytning till Sverige kan ge, i princip förbehålls de fall då utlänningen i nämnvärd utsträckning har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. Bestämmelsen motsvarar 8 a kap. 2 §, som är tillämplig när en allmän domstol överväger att utvisa en utlänning på grund av brott, och kommenteras närmare i anslutning till den paragrafen. Det bör dock framhållas att avvägningen enligt förevarande bestämmelse naturligtvis måste göras med beaktande av återkallelseinstitutets särdrag och vilken grund för återkallelse som är aktuell.

I *tredje stycket* införs en särskild regel som gäller ärenden om återkallelse enligt 3 § andra stycket, dvs. i fall när uppehållstillstånd har meddelats på grund av vissa former av familjeanknytning och det tillståndsgrundande förhållandet sedan har upphört. I dessa fall ska särskilt beaktas om förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningsens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Om dessa förutsättningar är uppfyllda, bör återkallelse normalt inte komma i fråga. Bestämmelsen syftar till att stärka skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterat våld och förtryck eller annars är utsatt för allvarliga kränkningar i en nära relation.

Bestämmelsen är utformad efter förebild av 5 kap. 16 § tredje stycket 2, som är tillämplig när fråga är om att bevilja fortsatt uppehållstillstånd i fall då det tillståndsgrundande förhållandet har upphört. Rekvisiten bör bedömas på samma sätt och beviskraven vara desamma som vid en prövning enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 2. Förarbetsuttalanden och praxis gällande den bestämmelsen kan därför användas som vägledning. För att återkallelse ska underlåtas med stöd av bestämmelsen krävs således att kränkningarna har varit av visst allvar och att förhållandet främst har upphört på grund av dessa. Övergreppen måste vidare ses i sitt sammanhang. I varje ärende bör hänsyn således tas till under vilka omständigheter övergreppet ägt rum, hur allvarligt det har varit och om det rört sig om enstaka eller systematiska övergrepp (se prop. 1999/2000:43 s. 54). Exempelvis bör det förhållandet att kränkningarna har utövats i en hederskontext ses som försvårande. Dessutom bör det krävas dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande (se a. prop.).

När det gäller beviskraven krävs, liksom enligt 5 kap. 16 § tredje stycket 2, att utläningen gör sannolikt att det i förhållandet har förekommit våld eller annan allvarlig kränkning av hans eller hennes frihet eller frid. Det ska även göras antagligt att detta är den främsta anledningen till att relationen upphört. Vid bedömningen bör särskilt beaktas de svårigheter som kan föreligga för personer som utsatts för våld i nära relationer att vända sig till polis och andra institutioner eller att överhuvudtaget söka hjälp och berätta om sin situation för omgivningen. Hänsyn bör också tas till sökandens individuella bakgrund och förutsättningar. (Jfr MIG 2011:25.)

På liknande sätt som när det är fråga om att bevilja fortsatt uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 tredje stycket 2, kan det uppstå situationer där det inte finns förutsättningarna att tillämpa förevarande bestämmelse, men omständigheterna ändå är så ömmande att utläningen bör få stanna i Sverige. Det skulle exempelvis kunna röra sig om fall där förhållandet har varit helt kortvarigt eller där våldet har utövats av partnerns släktingar. Att bestämmelsen inte är tillämplig innebär dock inte att tillståndet måste återkallas i en sådan situation. Även andra skäl som talar mot att tillståndet återkallas ska nämligen beaktas. Detta följer redan av att det är fråga om en fakultativ grund för återkallelse, men framgår också uttryckligen av första stycket. Det finns alltså utrymme för att göra en helhetsbedömning av den utsattes situation och låta honom eller henne stanna i Sverige trots att det tillståndsgrundande förhållandet har upphört, om övervägande skäl talar mot att uppehållstillståndet återkallas.

## 7 b §

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.

*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.*

Paragrafen behandlar återkallelse av uppehållstillstånd för medverkan i brottsutredning och betänketid. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.



Ändringarna i paragrafen är en följd av att socialnämnden ges behörighet att ansöka om betänketid enligt 15 kap. 15 § andra stycket i de fall det finns anledning att anta att den berörda personen är ett offer för människohandel eller människoexploatering.

Enligt *andra stycket* får, liksom tidigare, uppehållstillståndet inte återkallas innan förundersökningsledaren fått tillfälle att yttra sig i de fall det aktuella tillståndet har beviljats på förundersökningsledarens ansökan.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att motsvarande gäller socialnämnden, i de fall det är nämnden som ansökt om det tillstånd som återkallelseärendet avser.

## 8 kap.

*Avvisning och utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet*

### 11 §

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.

Paragrafen behandlar avvisning och utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Paragrafen bygger på artikel 27.1 i rörlighetsdirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.3.

Av *första stycket* framgår att en EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare i vissa fall får avvisas av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet. Enligt den hittills gällande lydelsen får avvisning ske av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet. Ändringen görs för att uppnå bättre överensstämmelse med ordalydelsen i artikel 27 i rörlighetsdirektivet, där det talas om allmän ordning eller säkerhet. Eftersom bestämmelsen redan i dag tillämpas i enlighet med nämnda artikel, är ändringen inte avsedd att få någon praktisk betydelse.

*Andra stycket*, som gäller utvisning, ändras på motsvarande sätt.

## 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 påkallat av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

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

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

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser för avlägsnande av vissa EES-medborgare och familjemedlemmar till EES-medborgare. Paragrafen bygger på artikel 28.2 och 28.3 i rörlighetsdirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.3.

*Första stycket* anger förutsättningarna för att avlägsna en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt. Av bestämmelsen framgår att en sådan person får avvisas eller utvisas endast om det är särskilt påkallat av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Bestämmelsen var tidigare utformad med utgångspunkt i det krav på synnerliga skäl som hittills gällt vid utvisning på grund av brott av en utlänning som varit bosatt i Sverige sedan minst fem år (nuvarande 8 a kap. 5 § första stycket). Förevarande bestämmelse ändras till följd av att det sistnämnda kravet nu tas bort. Som förut ska bestämmelsen tillämpas i enlighet med artikel 28.2 i rörlighetsdirektivet.

## 8 a kap. Utvisning på grund av brott

Ett nytt 8 a kap. införs som ersätter det tidigare 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 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 EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Om en utlänning tillhör fler 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 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.*

Paragrafen innehåller de grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott. Den är inte inskränkt till någon viss grupp av utlänningar, utan är tillämplig i varje fall när en domstol överväger att utvisa en utlänning på grund av brott. Paragrafen motsvarar delvis hitills gällande 8 a kap. 1 § utlänningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Enligt *första stycket* får en utlänning utvisas om han eller hon döms för brott till en strängare påföljd än böter. Utvisning kan också, liksom i dag, ske om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till och dömer till en annan påföljd.

Utöver att en strängare påföljd än böter döms ut krävs 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 uppgår till fängelse i minst sex månader eller annars vara av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar (andra punkten).

Kriteriet i *första punkten* avser det fallet att det finns risk för återfall i brott. Bestämmelsen motsvarar hittills gällande 8 a kap. 1 § andra stycket 1.

När någon risk för fortsatt brottslighet inte kan konstateras ställs, liksom i dag, högre krav på brottets allvar för att utvisning ska få ske. Detta framgår av *andra punkten*, som delvis motsvarar hittills gällande 8 kap. 1 § andra stycket 2. Vid tillämpningen av den sistnämnda bestämmelsen har ansetts gälla att brottet bör ha ett straffvärde som uppgår till fängelse i minst ett år för att utvisning ska få ske (se prop. 1993/94:159 s. 33 och NJA 2001 s. 464). Genom lagändringen sänks gränsen, så att utvisning kan komma i fråga redan vid straffvärden på sex månaders fängelse. Den nya straffvärdegränsen tar, liksom den tidigare, sikte på straffvärdet för *ett* brott, inte det samlade straffvärdet för flera brott. Vidare avser den resultatet av den bedömning som domstolen ska göra av själva gärningen enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken. Det är alltså inte det reducerade straffvärde som domstolen kan komma fram till efter beaktande av den tilltalades ungdom eller de s.k. billighetsskälerna i 29 kap. 5 § brottsbalken – det som ibland kallas för straffmättningsvärde – som ska läggas till grund för bedömningen av om utvisning kan komma i fråga. Slutligen är det just straffvärdet, inte det utdömda straffet som ska ligga till grund för prövningen. Förutsatt att straffvärdet uppgår till fängelse i sex månader, är utvisning alltså möjligt även när en icke frihetsberövande påföljd döms ut.

Av första punkten framgår också att brottets karaktär i vissa fall kan ge skäl för utvisning även om straffvärdet är lägre än sex månaders fängelse. 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 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 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 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 sär-

skilt skyddsvärt samhällsintresse, såsom mened, övergrepp i rättssak och sabotage mot blåljusverksamhet, bör i många fall anses vara av sådan karaktär att straffvärdegränsen kan underskridas.

Den nu gjorda uppräkningsen av vilka omständigheter som kan beaktas är inte avsedd att vara uttömmande. 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.

Vid bedömningen av om brottets karaktär är sådant att det bör vara utvisningsgrundande oberoende av återfallsrisk har även brottets straffvärde betydelse. Om straffvärdet för det aktuella brottet ligger i den nedre delen av straffskalan 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.

*Andra stycket* upplyser om att det finns särskilda bestämmelser i 4–7 §§ 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 utlänningens övriga familjeförhållanden.*

Paragrafen behandlar den avvägning som domstolen ska göra mellan skälen för utvisning och utlänningens anknytning till Sverige. Den motsvarar delvis 2 § första stycket i hittills gällande 8 a kap. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Sedan domstolen konstaterat att de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda ska den, liksom hittills, väga de skäl som talar för utvisning mot de skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden som talar däremot. Ju allvarligare brottslighet, desto starkare måste anknytningen vara för att utvisning ska

underlåtas. Bestämmelsen ger uttryck för principen att det måste finnas en rimlig proportion mellan brottet och de rättsverkningar som detta får för den enskilde eller något annat motstående intresse.

En ändring i förhållande till motsvarande bestämmelse i nuvarande 8 a kap. är att det införs en ny punkt, som anger att domstolen särskilt ska beakta i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. De punkter som tidigare föreskrev att domstolen särskilt ska beakta utlänningens levnadsomständigheter och vistelsetid i landet utgår, men dessa faktorer får nu betydelse för bedömningen av utlänningens etablering här. På samma sätt som tidigare ska även det förhållandet att utlänningen har barn i Sverige och hans eller hennes övriga familjeförhållanden beaktas. De sistnämnda omständigheterna sammanförs till en gemensam punkt av strukturella skäl. Ändringen 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 utlänningen i nämnvärd utsträckning har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit.

Enligt *första punkten* ska domstolen alltså särskilt 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.

Liksom tidigare är utlänningens arbetsförhållanden viktiga. Framför allt förvärvsarbete kan tala för att utlänningen har etablerat sig i Sverige, men också annan sysselsättning såsom studier eller yrkespraktik kan beaktas. 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.

Att utlänningen har ordnande boendeförhållanden kan också tala för att han eller hon har inrättat sig väl här, medan det motsatta gäller beträffande den som saknar fast bostad.

Ytterligare ett förhållande som kan ha betydelse är med vilken rätt utlänningen uppehåller sig i landet. Den som vistas i Sverige med permanent uppehållstillstånd har ofta en fastare förankring i samhället än den som endast har ett tillfälligt uppehållstillstånd. Givetvis

bör den som uppehåller sig olovligen i landet inte anses ha etablerat sig här.

I vilken mån utlänningen behärskar svenska språket kan också vägas in i bedömningen, liksom utlänningens sociala anpassning i övrigt. Exempelvis får den som ägnar sig åt upprepad kriminalitet eller annars lever utanför det reguljära samhället normalt 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 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. Som nämnts ovan tas utlänningens vistelsetid i landet, till skillnad från tidigare, inte upp i en särskild punkt i paragrafen. Denna ändring innebär – tillsammans med att kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som vistats länge i Sverige tas bort – att vistelsetiden inte ges samma självständiga betydelse som tidigare. Vistelsetiden bör således vägas samman med de övriga omständigheter som kan ha betydelse för utlänningens etablering här och ges successivt ökad relevans, utan att några tröskeleffekter av det slag som finns inbyggda i den nuvarande regleringen uppstår. En mycket lång vistelsetid kan alltså även fortsättningsvis medföra att det måste krävas starka skäl för att utvisning ska få ske (jfr NJA 2005 s. 283 och 2009 s. 300). Vid allvarlig brottslighet såsom svåra vålds- och sexualbrott, eller om brottsligheten annars har ett straffvärde som vida överstiger gränsen för när utvisning som utgångspunkt kan komma i fråga, bör det dock normalt sett krävas betydligt mer än enbart en lång vistelse här för att utvisning ska underlåtas. Det samma bör gälla vid särskilt flagranta återfall. Vilken betydelse vistelsetiden ska tillmätas kan också vara beroende av under vilken period i livet som utlänningen vistats här. Vistelsetiden har rimligen större betydelse när det gäller en person som kommit hit i unga år än för den som vistats här under en senare period i livet, och som således levt större delen av sitt liv i ett annat land. 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.

Enligt *andra punkten* ska domstolen särskilt beakta 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 utlänningens övriga familjeförhållanden. Bestämmelsen motsvarar hittills gällande 8 a kap. 2 § första stycket 2 och 3.

### 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.*

Paragrafen innehåller en bestämmelse om beaktande av verkställighetshinder. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Paragrafen motsvarar hittills gällande 8 a kap. 4 § utlänningslagen.

### *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 utlänningen stanna här. 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 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.

Paragrafen anger förutsättningarna för utvisning av flyktingar och vissa andra skyddsbehövande. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.1.

Paragrafen motsvarar hittills gällande 8 a kap. 2 § andra och tredje styckena utlänningslagen, med den redaktionella ändringen att hänvisningen i andra stycket nu görs till 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.*

Paragrafen anger förutsättningarna för utvisning av en utlänning som kom till Sverige innan han eller hon fyllde 15 år och hade vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.2.

Paragrafen saknar direkt motsvarighet i det hittills gällande 8 a kap. Den avser dock samma grupp som enligt nuvarande 8 a kap. 3 § andra stycket är föremål för ett absolut förbud mot utvisning.

Det absoluta utvisningsförbudet infördes 1985 och motiverades med att den som har kommit hit som barn eller som har fått större delen av sitt liv präglad av förhållandena i Sverige, inte under några omständigheter bör avlägsnas härifrån på grund av brott (se prop. 1983/84:144 s. 115 f.). I realiteten förekommer det dock att utländska medborgare som har varit bosatta i Sverige sedan barn- eller ungdomen lever vid sidan av det svenska samhället utan att anpassa sig till förhållandena här. Om också brottsligheten är allvarlig, kan omständigheterna vara sådana att skälen för utvisning väger över. Så kan exempelvis vara fallet när en utlänning, som kom till Sverige som 14-åring, efter fem, sex års vistelse här gör sig skyldig till ett rån som innefattar våld och andra allvarliga kränkningar av offret. När en sådan gärningsman är svagt etablerad i det svenska samhället – han eller hon har kanske slagit in på en kriminell bana redan från start – 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. Genom att det absoluta förbudet avskaffas och ersätts av ett krav på att brottsligheten ska vara särskilt allvarlig, öppnas det upp för att utvisning tillgrips även i fall likt det nyssnämnda.

Att brottsligheten ska vara särskilt allvarlig är ett kvalificerat krav i förhållande till de grundläggande förutsättningarna för utvisning enligt 8 a kap. 1 §. Kravet är dock inte lika högt ställt som det som gäller för utvisning av flyktingar. Beträffande den sistnämnda gruppen krävs att brottet är synnerligen allvarligt, vilket i praxis vanligen

har ansetts förutsätta att brottet föranlett ett mångårigt fängelsestraff. I fråga om den som kom till Sverige som barn ska utvisning kunna tillgripas vid straffvärden som är lägre än så. En lämplig riktlinje kan vara att brottet har ett straffvärde på minst två års fängelse. Med en sådan gräns kommer till exempel rån av det slag som beskrivits ovan, 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 och fridskränkingsbrott. Dessutom kommer flera brott att vara utvisningsgrundande redan vid straffminimum, exempelvis människohandel, våldtäkt, allmänfarlig ödeläggelse och grovt narkotikabrott. I likhet med den allmänna straffvärdegränsen för utvisning enligt 1 § bör denna gräns dock kunna underskridas när omständigheterna i det enskilda fallet ger skäl till det. Så kan exempelvis vara fallet när straffvärdet är något lägre än två års fängelse och brottet är av sådan karaktär som avses i 1 § första stycket 2.

Även mängden brott bör kunna göra att brottsligheten betraktas som särskilt allvarlig. Detta följer av rekvisitet *brottslighet*, att jämföra med flyktingbestämmelsen som endast tillåter utvisning för ett synnerligen grovt *brott*. Detta innebär att den som omfattas av bestämmelsen kan utvisas också vid särskilt stötande återfall. Straffvärdet för brottet i det mål där utvisningsfrågan aktualiserats blir då inte avgörande, utan bedömningen grundar sig i ett sådant fall på utlänningens brottslighet sedd över tid. Vid bedömningen bör domstolen beakta vilken omfattning brottsligheten haft, vilken tid som förflutit mellan brotten och de enskilda brottens allvar. Har de tidigare brotten haft förhållandevis höga straffvärden bör utvisning kunna ske vid färre återfall än om det varit fråga om mindre allvarliga brott. Om straffvärdet för såväl den gamla som den nya brottsligheten har legat nära två års fängelse bör utvisning kunna ske redan vid enstaka återfall. Om det å andra sidan rör sig om lindrigare brott, exempelvis stölder av normalgraden, bör det krävas mer frekventa återfall för att brottsligheten ska betraktas som särskilt allvarlig. 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. Vidare finns det även i detta sammanhang anledning att se särskilt allvarligt på brottslighet som inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller när brottet annars

utgjort en påtaglig integritetskränkning (jfr kommentaren till 1 §). Detsamma bör gälla när brottet har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse.

Om domstolen konstaterar att en utlänning som omfattas av bestämmelsen har gjort sig skyldig till sådan särskilt allvarlig brottslighet att utvisning kan ske, ska den på sedvanligt sätt väga skälen för utvisning mot utlänningens anknytning till Sverige. Av betydelse blir då naturligtvis vid vilken ålder utlänningen kom till Sverige och hur länge han eller hon har vistats här. Liksom i andra fall ska dessa förhållanden dock vägas samman med de övriga band som utlänningen har utvecklat till landet.

### *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.*

Paragrafen anger förutsättningarna för utvisning av EES-medborgare och vissa andra utlänningar. Paragrafen motsvarar huvudsakligen hittills gällande 8 a kap. 5 § utlänningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.3.

I första stycket görs vissa redaktionella ändringar i förhållande till motsvarande bestämmelse i nuvarande 8 a kap. (5 § första stycket). Dessutom anges nu att EES-medborgare och deras familjemedlemmar får utvisas av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet, i stället för som i den nuvarande bestämmelsen, av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet. Ändringen görs för att uppnå bättre överensstämmelse med ordalydelsen i artikel 27 i rörlighetsdirektivet. Eftersom bestämmelsen redan i dag tillämpas i enlighet med nämnda artikel, är ändringen inte avsedd att få någon praktisk betydelse.

*Andra stycket* motsvarar andra stycket i nuvarande 8 a kap. 5 §, med den ändringen att hänvisningarna till bestämmelserna med de allmänna förutsättningarna för utvisning samt förutsättningarna för utvisning av vissa andra personkategorier utgår. Ändringen är en följd av att de personer som omfattas av EES-regelverket inte längre undantas från de nämnda bestämmelsernas tillämpningsområde. Detta innebär i praktiken ingen ändring i sak.

I *tredje stycket* finns en bestämmelse om utvisning av vissa brittiska medborgare. Bestämmelsen motsvarar hittills gällande 8 a kap. 5 § fjärde stycket. Den förs över till tredje stycket i den nu införda paragrafen som en följd av att bestämmelsen i hittills gällande 8 a kap. 5 § tredje stycket gällande utvisning av vissa medborgare i andra nordiska länder utgår ur lagstiftningen

### *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.*

Paragrafen anger förutsättningarna för 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 5.6.4.

Paragrafen saknar motsvarighet i hittills gällande 8 a kap. När direktivet om varaktigt bosatta genomfördes i svensk rätt (prop. 2005/06:77) ansågs det nämligen inte nödvändigt att införa särskilda regler för att utvisa den som beviljats ställning som varaktigt bosatt, eftersom en sådan person skulle komma att omfattas av kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som vistats länge i landet

(nuvarande 8 a kap. 3 § första stycket). I och med att detta krav nu utmönstras ur lagstiftningen, måste de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att utvisa en varaktigt bosatt i stället framgå direkt av lagtexten.

*Första stycket* bygger på artikel 12.1 och 12.2 i direktivet om varaktigt bosatta. Enligt artikel 12.1 får en varaktigt bosatt utvisas endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Ett sådant beslut får enligt artikel 12.2 inte grundas på ekonomiska överväganden.

Det skydd som direktivet om varaktigt bosatta ger denna personkategori är snarlikt det som enligt artikel 27 i rörlighetsdirektivet gäller vid utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Till skillnad från den sistnämnda artikeln anger artikel 12 i direktivet om varaktigt bosatta dock inte att tidigare straffdomar inte i sig får utgöra skäl för åtgärder som vidtas av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. EU-domstolen har emellertid i avgörandena López Pastuzano, C-636/16 och WT, C-448/19 slagit fast att skyddet enligt artikel 12 i direktivet om varaktigt bosatta innebär att ett beslut om utvisning inte får fattas enbart på grundval av tidigare fällande domar i brottmål, utan att det fastställs huruvida personen utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten och utan att de olika omständigheter som räknas upp i artikel 12.3 beaktas (se vidare om andra stycket nedan).

Ett annat krav som gäller enligt artikel 27 i rörlighetsdirektivet, men som inte återfinns i artikel 12 i direktivet om varaktigt bosatta, är att personens beteende ska utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Inte heller av de nyssnämnda avgörandena från EU-domstolen framgår att ett sådant krav gäller vid utvisning av den som har ställning som varaktigt bosatt. Som redan angetts är det däremot nödvändigt att pröva om personen i fråga utgör ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten och om detta hot är reellt och tillräckligt allvarligt. Begreppet allmän ordning eller säkerhet är ett unionsrättsligt begrepp och ska ges den innebörd som följer av unionsrätten. Gränsen för vad som kan anses utgöra ett tillräckligt allvarligt hot i den mening som avses i artikel 12.1 är en fråga för rättstillämpningen och ytterst EU-domstolen.

*Andra stycket* bygger på artikel 12.3 i direktivet om varaktigt bosatta, som anger att det innan beslut om utvisning av en varaktigt bosatt fattas, ska 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. Dessa faktorer överensstämmer i allt väsentligt med de som ska beaktas redan enligt 2 §. Förevarande bestämmelse är således avsedd att förtydliga att samtliga de faktorer som anges i artikel 12.3 ska vägas in i bedömningen av om en varaktigt bosatt ska utvisas på denna grund.

*Tredje stycket* motsvarar hittills gällande 8 a kap. 7 a § utlänningslagen.

### *Behörig domstol*

#### **8 §**

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

Paragrafen reglerar vilken domstol som beslutar om utvisning på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Paragrafen motsvarar hittills gällande 8 a kap. 6 § utlänningslagen.

### *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.*

Paragrafen innehåller en bestämmelse om beslut om utvisning vid ändring av påföljd enligt 34 kap. brottsbalken. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Paragrafen motsvarar hittills gällande 8 a kap. 7 § utlänningslagen.

## *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 att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, och*
- 3. utlänningens anknnytning till Sverige enligt 2 §.*

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

Paragrafen innehåller en bestämmelse om återreseförbud. Paragrafen motsvarar delvis hittills gällande 8 a kap. 8 § utlänningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.1.

Enligt *första stycket* ska en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, liksom tidigare, innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. Av andra meningen, som saknar motsvarighet i den tidigare regleringen, framgår vilka omständigheter domstolen särskilt ska beakta när den fastställer hur länge återreseförbudet ska gälla. Det är fråga om samma omständigheter som ligger till grund för prövningen av själva utvisningsfrågan. Bestämmelsen innebär att förbudstiden ska bestämmas utifrån en allsidig bedömning av vad som ligger utlänningen till last. Samtidigt måste förbudets varaktighet alltid stå i proportion till de rättsverkningar som förbudet får för utlänningen och hans eller hennes familjemedlemmar.

Enligt *första punkten* ska domstolen särskilt beakta brottets straffvärde och karaktär. Denna punkt får särskild aktualitet när utlänningen utvisas med stöd av 1 § 2, dvs. när 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 dessa fall bör återreseförbudets varaktighet bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde, men även andra relevanta omständigheter ska beaktas och vägas samman.

I likhet med straffvärdegränsen i 1 § 2 är det straffvärdet, inte det s.k. straffmättningsvärdet, som ska läggas till grund för bedöm-

ningen. Däremot ska domstolen, till skillnad från vad som gäller enligt den nyssnämnda bestämmelsen, här utgå från den samlade brottslighetens straffvärde. Detta framgår av lagtexten genom att termen ”brottslighet” används i stället för ”brott”. Även det förhållandet att utlänningen gjort sig skyldig till flera brott inverkar således på förbudets längd.

För att ge närmare vägledning för hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas kan följande riktlinjer lämnas.

Vid straffvärden under ett års fängelse är en rimlig utgångspunkt att förbudstiden bestäms till fem år. Brottsåsom stöld och misshandel av normalgraden bör alltså typiskt sett föranleda ett återreseförbud av sådan varaktighet.

När straffvärdet uppgår till ett års fängelse eller mer, såsom vid grov misshandel och rån, kan det finnas anledning att överväga ett tioårigt återreseförbud.

Vid straffvärden på två års fängelse eller mer bör ett varaktigt återreseförbud kunna komma i fråga. Detta innebär att bland annat allvarliga vålds- och sexualbrott, liksom grova narkotikabrott och vapenbrott, kan ge skäl för ett sådant förbud.

Ibland kan brottslighetens karaktär tala för ett längre återreseförbud än vad dess straffvärde indikerar. Så kan vara fallet när brottet har inneburit ett allvarligt angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller som 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 således uppfattas på samma sätt som enligt 1 § (se kommentaren till den paragrafen).

Enligt *andra punkten* ska domstolen särskilt beakta risken för att utlänningen kommer göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet. Återfallsrisken ska bedömas på samma sätt som enligt 1 § 1 och får särskild relevans när utvisningen – uteslutande eller delvis – sker på den grunden. I dessa fall är straffvärdet för brottet i det mål där utvisningsfrågan aktualiserats nämligen inte alltid en bra måttstock på vilken förbudstid som bör gälla. Straffvärdet för det utvisningsgrundande brottet kan då vara lågt, men brottsligheten sedd över tid framstå som allvarlig. Vid återfall i brott kan det därför finnas anledning att meddela ett längre återreseförbud än vad den aktuella brottslighetens straffvärde motiverar. Exempelvis bör ett tioårigt förbud kunna komma ifråga när utlänningen har gjort sig



skyldig till omfattande eller systematisk stöldbrottslighet, även om straffvärdet för det utvisningsgrundande brottet är lägre än ett års fängelse. När det rör sig om särskilt stötande återfall, till exempel vid upprepade vålds- eller fridsstörande brott av viss svårhet, kan ett varaktigt återreseförbud övervägas.

I *tredje punkten* föreskrivs att domstolen särskilt ska beakta utlänningens anknytning till Sverige enligt 2 §. En stark anknytning till landet kan således ge skäl för att bestämma ett kortare återreseförbud än vad brottslighetens allvar motiverar. Det är främst när utvisningen innebär ett mer beaktansvärt men för den enskilde som det finns anledning att välja en kortare förbudstid. I gränsfall, när det står och väger mellan ett längre och ett kortare förbud, bör dock även en något svagare anknytning kunna ge skäl för att välja det senare alternativet. Ändringen är avsedd ge utlänningens anknytning till Sverige en större betydelse än hittills vid bedömningen av återreseförbudets längd. Detta motiveras bland annat av att det men som utvisningen innebär för den enskilde inte längre ska beaktas när den straffrättsliga påföljden bestäms.

Som redan framgått samspelar de nämnda omständigheterna med varandra. Om utlänningen har gjort sig skyldig till exempelvis miss-handel eller sabotage mot blåljusverksamhet med ett straffvärde på tio månader talar brottets straffvärde för ett femårigt återreseförbud. Brottsens karaktär ger emellertid anledning att överväga en längre förbudstid. Om personens anknytning till Sverige i ett sådant fall är svag – han eller hon har kanske varken beaktansvärda familjeband hit eller nämnvärt etablerat sig i det svenska samhället – kan ett tioårigt förbud vara motiverat. Om anknytningen å andra sidan är något starkare, bör förbudstiden kunna stanna vid fem år. Som ett annat exempel kan nämnas den situationen att utlänningen har gjort sig skyldig till våldtäkt och tidigare dömts för allvarliga brott mot person. I ett sådant fall talar omständigheterna med sådan styrka för ett varaktigt återreseförbud att det bör krävas att utlänningens anknytning till Sverige är betydande, för att det ska komma i fråga att meddela ett kortare förbud.

Uppräkningen av vilka omständigheter som ska beaktas när återreseförbudets längd bestäms är inte avsedd att vara uttömmande. Även andra förhållanden som kan inverka på förbudets skälighet får vägas in i bedömningen. Liksom hittills kan exempelvis det förhållandet att utlänningen är underårig eller att utlänningen utestängs

från andra Schengenstater som han eller hon har starka band till få betydelse.

*Andra stycket* motsvarar tredje meningen i hittills gällande 8 a kap. 8 §.

*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 utlänningen sänds till ett land inom detta område, den dag utlänningen lämnar Sverige.*

*Vid tillämpningen av första stycket ska Bulgarien, Rumänien, Cypern och Kroatien likställas med Schengenstaterna.*

Paragrafen reglerar när ett återreseförbud börjar löpa. Paragrafen saknar motsvarighet i hittills gällande 8 a kap. utlänningslagen. Den införs för att uppnå överensstämmelse med återvändandedirektivets krav i fråga om från vilken tidpunkt ett återreseförbuds ska räknas, såsom det slagits fast av EU-domstolen i avgörandet Ouhrami, C-225/16. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.2.

Enligt *första stycket* börjar ett återreseförbud enligt 10 § 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. Vad som avses med en Schengenstat anges i 1 kap. 4 § utlänningslagen.

Av *andra stycket* framgår att Bulgarien, Rumänien, Cypern och Kroatien likställs med Schengenstaterna vid tillämpningen av första stycket. I detta sammanhang inkluderas således dessa stater i Schengenstaternas territorium.

*Särskilt tillstånd till kort besök*

## 12 §

*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 meddelats ett återreseförbud i anslutning till ett beslut om utvisning på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Paragrafen motsvarar hittills gällande 8 a kap. 9 § utlänningslagen, med den ändringen att första meningen nu hänvisar till 10 §.

### *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.*

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Paragrafen motsvarar hittills gällande 8 a kap. 10 §.

#### **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.

I paragrafen anges förutsättningarna för att ta en utlänning som är ett barn i förvar. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Hänvisningen till 8 a kap. i andra stycket 1 ändras till följd av att det införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur.

## 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.

I paragrafen anges förutsättningarna för att ställa ett barn under uppsikt. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Hänvisningen till 8 a kap. i andra stycket ändras till följd av att det införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur.

## 12 kap.

### 12 b §

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.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om inhibition vid ansökningar om tidsbegränsade uppehållstillstånd för medverkan i brottsutredning och betänketid. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

Paragrafen ändras till följd av att nu även socialnämnden i vissa fall får ansöka om uppehållstillstånd för betänketid enligt 5 kap. 15 § andra stycket.

## 23 §

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. 12 §, 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 innehåller bestämmelser om ny verkställighet av beslut som inte har upphört att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Hänvisningen till 8 a kap. i andra stycket 2 ändras till följd av att bestämmelsen om tillstånd till ett kort besök numera återfinns i kapitlets 12 §.

## 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 socialnämnden.*

Paragrafen behandlar överklagande av beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd för medverkan i brottsutredning och betänketid samt av beslut om återkallelse av sådana tillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

Andra meningen ändras till följd av att socialnämnden ges behörighet att ansöka om betänketid enligt 15 kap. 15 § andra stycket i de fall det finns anledning att anta att den berörda personen är ett offer för människohandel eller människoexploatering. Förundersökningsledarens exklusiva klagorätt gäller nu i de fall det är för-

undersökningsledaren som har ansökt om det tillstånd som ärendet gäller. Om det är socialnämnden som har ansökt, är det i stället nämnden som har rätt att klaga.

## 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 *eller 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 innehåller en bestämmelse om straffansvar. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

*Första stycket* ändras till följd av att nu även socialnämnden i vissa fall får ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § andra stycket.

Ändringen i *andra stycket* är endast språklig.

### 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.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om straffansvar. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Hänvisningen i paragrafen ändras till följd av att det införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur.

## 21 kap.

### 9 §

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*.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om utvisning på grund av brott av en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Paragrafhänvisningen ändras till följd av att det införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur.

## 22 kap.

### 5 §

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*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utvisning på grund av brott av en utlänning som har uppehållstillstånd enligt 2 eller 3 § (tribunalvittnen och deras nära anhöriga). Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Paragrafhänvisningen ändras till följd av att det införs ett nytt 8 a kap. med en ny struktur.

# 14 Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena

## 14.1 Inledning

I vårt uppdrag har ingått att lämna förslag på en reglering som innebär att frågan om utvisning alltid ska prövas vid hedersrelaterade brott och hatbrott. Som framgår av avsnitt 5.8.5 anser vi att en sådan regel inte bör införas. Trots detta ställningstagande i sak lämnas, i enlighet med uppdraget, ett förslag till en sådan prövningsregel (se vidare avsnitt 5.8.6). Förslaget innebär att det införs ytterligare en paragraf, 7 a §, i det av oss föreslagna nya 8 a kap. utlänningslagen samt en ny rubrik närmast före den angivna paragrafen. Den föreslagna lydelsen framgår av avsnitt 14.2. I avsnitt 14.3 behandlas paragrafens ikraftträdande och behovet av övergångsbestämmelser och i avsnitt 14.4 analyseras dess konsekvenser. Avsnitt 14.5 innehåller en författningskommentar.

## 14.2 Förslag till 8 a kap. 7 a § utlänningslagen (2005:716)

*Föreslagen lydelse*

*Domstolens prövningsskyldighet vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott*

*7 a §*

*När domstolen prövar ett åtal mot en utlänning ska den även utan yrkande pröva om förutsättningarna för utvisning enligt bestämmelserna i detta kapitel är uppfyllda, om det finns anledning att döma till svårare påföljd än böter och åtalet rör*



1. hedersbrott enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken,<sup>1</sup>
2. äktenskapstvång enligt 4 kap. 4 c § första eller andra stycket brottsbalken,
3. barnäktenskapsbrott enligt 4 kap. 4 c § brottsbalken tredje stycket,
4. vilseledande till äktenskapsresa enligt 4 kap. 4 d § brottsbalken,
5. organiserad rasism enligt 16 kap. 7 § första stycket brottsbalken,<sup>2</sup>
6. stöd åt organiserad rasism enligt 16 kap. 7 § andra stycket brottsbalken,
7. grov organiserad rasism enligt 16 kap. 7 a § brottsbalken,
8. hets mot folkgrupp eller grov hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 8 § brottsbalken,
9. olaga diskriminering enligt 16 kap. 9 § brottsbalken,
10. brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, eller
11. överträdelse av utreseförbud enligt 45 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.  
Första stycket gäller inte i högre rätt.

### 14.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Förslag:** Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2023.

**Bedömning:** Någon särskild övergångsbestämmelse behövs inte.

#### Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Bestämmelsen bör träda i kraft samtidigt som övriga ändringsförslag, dvs. den 1 januari 2023.

Eftersom det är fråga om en processuell bestämmelse ska den tillämpas från ikraftträdandet. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs inte.

<sup>1</sup> Punkten föreslås under förutsättning att det där angivna brottet införs i enlighet med vad som föreslagits i SOU 2020:57.

<sup>2</sup> Punkten föreslås under förutsättning att det där angivna brottet införs i enlighet med vad som föreslagits i SOU 2021:27. Detsamma gäller punkterna 6 och 7.

## 14.4 Konsekvenser

**Bedömning:** Förslaget kan inte förväntas få några samhällsekonomiska konsekvenser. Annat än ytterst marginella positiva konsekvenser för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet och jämställdheten mellan män och kvinnor samt för hbtqi-personer, barn och personer med psykisk funktionsnedsättning kan inte påräknas. Några andra konsekvenser av betydelse finns det inte anledning att räkna med.

### Skälen för vår bedömning

Paragrafen föreskriver en skyldighet för domstolen att pröva frågan om utvisning beträffande samtliga de typer av hedersrelaterad brottslighet och hatbrott som där anges, oberoende av yrkande från åklagaren. På det sättet tillförsäkrar regeln att utvisning beslutas i varje sådant fall när förutsättningarna för utvisning är uppfyllda. Som framhållits i avsnitt 5.8.5 är det emellertid sannolikt så att åklagare oftast ändå framställer ett yrkande om utvisning när det finns förutsättningar för det, och att prövningsregeln därmed skulle aktualiseras främst i de fall när åklagaren inte förväntat sig att ett utvisningsyrkande skulle bifallas. Av den anledningen, och med hänsyn till att de ifrågavarande brottstyperna är jämförelsevis ovanliga, kan regeln inte förväntas leda till en märkbar ökning av antalet utvisningsbeslut. Denna slutsats gäller för övrigt även om regeln skulle utformas på ett sådant sätt att den fångar upp samtliga brott där det funnits ett heders- eller hatbrottsmotiv (jfr de lösningar som benämnts alternativ 1 och alternativ 3 i avsnitt 5.8.6). Några ökade kostnader för att verkställa fler utvisningsbeslut ger bestämmelsen därmed inte anledning att räkna med. Inte heller kan arbetsbördan för Åklagarmyndigheten, domstolarna eller Migrationsverket förväntas öka på ett sådant sätt att deras kostnader påverkas. Några andra samhällsekonomiska konsekvenser aktualiseras enligt vår bedömning inte.

Som anförts i avsnitt 5.8.5 kan regeln ses som ett led i samhällets bekämpande av hedersrelaterad brottslighet och hatbrott, bland annat på så sätt att den markerar med vilket allvar samhället ser på dessa brottstyper. Hedersrelaterad brottslighet drabbar till övervägande delen kvinnor. Även hbtqi-personer, barn och psykiskt funktions-

nedsatta kan drabbas svårt av sådan brottslighet. Hbtqi-personer kan även vara föremål för hatbrott. Som redan framgått bedömer vi emellertid att regeln skulle få liten praktisk betydelse. Något annat än ytterst marginella positiva konsekvenser för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet och jämställdheten mellan män och kvinnor samt för hbtqi-personer, barn och psykiskt funktionsnedsatta kan därmed inte påräknas.

Några andra konsekvenser av betydelse finns det inte anledning att räkna med.

## 14.5 Författningskommentar

### *Domstolens prövningsskyldighet vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott*

#### *7 a §*

*När domstolen prövar ett åtal mot en utlännings ska den även utan yrkande pröva om förutsättningarna för utvisning enligt bestämmelserna i detta kapitel är uppfyllda, om det finns anledning att döma till svårare påföljd än böter och åtalet rör*

- 1. hedersbrott enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken,*
  - 2. äktenskapstvång enligt 4 kap. 4 c § första eller andra stycket brottsbalken,*
  - 3. barnäktenskapsbrott enligt 4 kap. 4 c § brottsbalken tredje stycket,*
  - 4. vilseledande till äktenskapsresa enligt 4 kap. 4 d § brottsbalken,*
  - 5. organiserad rasism enligt 16 kap. 7 § första stycket brottsbalken,*
  - 6. stöd åt organiserad rasism enligt 16 kap. 7 § andra stycket brottsbalken,*
  - 7. grov organiserad rasism enligt 16 kap. 7 a § brottsbalken,*
  - 8. hets mot folkgrupp eller grov hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 8 § brottsbalken,*
  - 9. olaga diskriminering enligt 16 kap. 9 § brottsbalken,*
  - 10. brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, eller*
  - 11. överträdelse av utreseförbud enligt 45 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.*
- Första stycket gäller inte i högre rätt.*

Paragrafen, som saknar motsvarighet i hittills gällande 8 a kap. utlänningslagen, föreskriver en skyldighet för domstolarna att pröva frågan om utvisning i vissa fall av hedersrelaterad brottslighet och hatbrott. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

Bestämmelsen i *första stycket* är obligatorisk. Domstolen ska alltså ex officio pröva frågan om utvisning i de fall som bestämmelsen anger, dvs. oavsett om åklagaren har framställt ett yrkande om detta eller inte. Förutsättningarna är att det finns anledning att döma till en svårare påföljd än böter och att åtalet rör något av de i paragrafen uppräknade brotten.

Att ”åtalet rör” något av de angivna brotten innebär att regeln har ett brett tillämpningsområde. Prövningsskyldigheten omfattar givetvis det fullbordade brottet, men i den mån brottet är straffbelagt på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet, omfattar den även dessa brottsformer. Vidare omfattar den alla former av medverkan till de angivna brotten, dvs. både när åtalet rör ansvar som gärningsperson, anstiftare eller medhjälpare. Allt under förutsättning att det finns anledning att döma till en svårare påföljd än böter i det enskilda fallet.

Om åklagaren inte har yrkat utvisning i ett fall där prövningsregeln är tillämplig måste domstolen naturligtvis väcka frågan innan dom ges, helst på ett så tidigt stadium som möjligt. Frågan 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. Motsvarande gäller även åklagaren. Dessutom måste det finnas tid för att inhämta nödvändig utredning, framför allt ett yttrande från Migrationsverket och, om utlänningsbarn i Sverige, från socialnämnden.

Av *andra stycket* framgår att bestämmelsen inte är tillämplig i högre rätt. Huruvida utvisningsfrågan kommer under hovrättens prövning styrs alltså också i de fall som anges i första stycket av parternas yrkanden och gängse principer för omfattningen av hovrättens prövning. Även i Högsta domstolen gäller vanliga regler.



# Kommittédirektiv 2020:44

## Skärpta regler för utvisning på grund av brott

Beslut vid regeringssammanträde den 30 april 2020

### Sammanfattning

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

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

Inom ramen för översynen ska utredaren bl.a.

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

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

Utredaren ska också

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

Slutligen ska utredaren

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

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

## Behovet av en utredning

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

Utvisning på grund av brott kan komma i fråga för en utlänning som döms för ett brott som kan leda till fängelse. Utvisning får dock ske endast om utlänningen döms till svårare påföljd än böter och 1) gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller 2) brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att utlänningen inte bör få stanna kvar, se 8 a kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

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

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



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

Den senaste större översynen av reglerna om utvisning på grund av brott gjordes år 1994, då utvisning blev möjlig i fler fall än tidigare samtidigt som skyddet för personer som vistats under viss tid i Sverige begränsades (prop. 1993/94:159). De mindre förändringar av lagstiftningen som har gjorts därefter har gått i mildrande riktning. Bland dessa kan nämnas införandet av den så kallade portalparagrafen i utlänningslagen år 1997, som innebär att särskild hänsyn ska tas till barnets bästa i ärenden som prövas enligt utlänningslagen. I syfte att principen om barnets bästa skulle få större betydelse infördes dessutom 2004 en uttrycklig skyldighet för domstolarna att, när de överväger att utvisa en utlänning på grund av brott och utlänningsen har barn i Sverige, särskilt beakta barnets behov av kontakt med utlänningsen (prop. 2003/04:113). Som en konsekvens av det s.k. rörlighetsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier) infördes 2006 ett starkare skydd för EES-medborgare och deras familjemedlemmar, bl.a. genom att hänsyn till allmän ordning och säkerhet tillkom som en ytterligare förutsättning för utvisning på grund av brott (prop. 2005/06:77). År 2010, vid genomförandet av det s.k. skyddsgrundsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet), stärktes också skyddet mot utvisning för personer med flyktingstatus (prop. 2009/10:31).

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

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

Riksdagen tillkännagav under våren 2019 för regeringen att den ställer sig bakom vad socialförsäkringsutskottet anför om att utvisning på grund av brott bör användas i fler fall än i dag (bet. 2018/19:SfU16 punkt 19, rskr. 2018/19:177). I betänkandet anför utskottet bl.a. följande:

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

(bet. 2018/19:SfU16 s. 77 f.).

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

En viktig fråga som bör uppmärksammas särskilt i detta sammanhang är vad som ska gälla vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott. I punkt 42 i januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, anförs bl.a. att reglerna om utvisning av icke svenska

medborgare som döms för hedersrelaterade brott och hatbrott ska skärpas och att frågan om utvisning alltid ska prövas vid sådana brott. Det anges vidare att skyddet för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet måste stärkas så att den som drabbas inte avvisas i sådana fall.

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

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

### *Övergripande uppdrag*

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

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

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

Utredaren ska

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

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

### *Straffvärdegränsen vid utvisning på grund av brottets allvar*

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas ur Sverige om han eller hon döms för ett brott som kan leda till fängelse. Utvisning får dock ske endast om utlänningen döms till svårare påföljd än böter och 1) gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller 2) brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att utlänningen inte bör få stanna kvar (8 a kap. 1 § utlänningslagen).

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

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

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

Utredaren ska

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

### *Vistelsetid och anknytning till Sverige*

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

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

Utredaren ska

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

*Utvisningsmen enligt 29 kap. 5 § brottsbalken*

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

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

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

Utredaren ska

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

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

### *Återreseförbudets längd*

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

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

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

Utredaren ska

- ta ställning till om bestämmelsen om återreseförbud bör ändras.

*Utvisning av utlänningar som begår hedersrelaterade brott eller hatbrott*

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

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

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

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



ses som en försvårande omständighet om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grups heder. Vidare föreslås ett nytt brott, barnäktningsbrott, som kan ge fängelse i högst fyra år. Genom det nya brottet blir det straffbart att förmå eller tillåta ett barn att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Till skillnad från brottet äktenskapstvång krävs inte att det har använts något olaga tvång eller utnyttjande av offrets utsatta situation om brottet begåtts mot ett barn. Det föreslås även ett utreseförbud som ska skydda barn från att föras utomlands i syfte att ingå barnäktningsbrott eller att könsstympas. Det ska vara straffbart att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud.

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

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

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

Utredaren ska

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

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

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

### *Rättssäker och effektiv verkställighet vid utvisning på grund av brott*

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

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

Utredaren ska

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

## Uppdraget att stärka skyddet mot utvisning av brottsoffer

### *Stärkt skydd mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet*

Skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet kan förstärkas på olika sätt. Till exempel kan reglerna för fortsatt uppehållstillstånd vid s.k. brutna anknytningar ses över. Nuvarande ordning innebär, enligt 5 kap. 16 § utlänningslagen, att en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får beviljas ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består. Av samma paragraf följer att om förhållandet har upphört får uppehållstillstånd ändå ges bl.a. om förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

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

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

Utredaren ska

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

### *Ansökan om uppehållstillstånd för betänketid för offer för människohandel*

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

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

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

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

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

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

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

Utredaren ska

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

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

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

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

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

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

Det är viktigt att det finns förutsättningar att avslå en ansökan om uppehållstillstånd i de fall sökanden har gjort sig skyldig till sådan brottslighet att han eller hon inte bör få bosätta sig i Sverige. Det finns skäl att göra en kartläggning av de nuvarande möjligheterna att neka ett tillstånd på grund av sökandens brottslighet och utifrån kartläggningen bedöma om det – med beaktande av EU-rätten och internationell rätt – finns skäl att ändra på regelverket. Utöver de rättsliga förutsättningarna för att neka uppehållstillstånd kan det också handla om t.ex. förbättrade möjligheter för myndigheterna att kontrollera om det finns grund att neka uppehållstillstånd på grund av brottslighet begången i andra länder.

Utredaren ska

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

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

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

Frågan om utvisning av en utlänning som döms för brott i Sverige handläggs inom ramen för brottmålsprocessen. Ett sådant beslut om utvisning innebär att de eventuella uppehålls- och arbetstillstånd som tidigare beviljats utlänningen förfaller. Något särskilt beslut om återkallelse av uppehållstillstånd behövs alltså inte i dessa fall. Det kan dock finnas tillfällen när en utlänning, som har beviljats ett uppehållstillstånd i Sverige, har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet som inte har hanterats inom ramen för en svensk brottmålsprocess. Det

kan t.ex. handla om en utlänning som döms för allvarlig brottslighet i ett annat land. För att utlänningen i en sådan situation inte längre ska ha rätt att vistas i Sverige krävs att uppehållstillståndet återkallas.

De allmänna bestämmelserna om återkallelse av ett uppehållstillstånd finns i 7 kap. utlänningslagen. Ett uppehållstillstånd får exempelvis återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet, eller om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige. Uppehållstillstånd får också återkallas för en utlänning som har registrerats i det s.k. SIS-registret av en annan stat, om det finns tillräckliga skäl för återkallelse. Det finns också, under vissa omständigheter, möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd om ett beslut om av- eller utvisning har meddelats i en EU-stat eller i Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein.

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

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

Utredaren ska

- göra en översyn av förutsättningarna för att återkalla ett uppehållstillstånd med anledning av brott och utifrån denna ta ställning till

om möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på denna grund bör utökas, och

- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska beskriva de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Utredaren ska beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

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

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

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

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

(Justitiedepartementet)





Rubrik	Statistik över utvisning på grund av brott 2015–2019		1(7)
Beskrivning	Statistik över domslut i tingsrätten med utvisningsbeslut 2015–2019		
Datum	Författare	Version	
2021-01-26	Enheten för rättsstatistik	0.2	

## Statistik över utvisning på grund av brott 2015–2019

### Inledning

Brottsförebyggande rådet (Brå) har mottagit en beställning av statistik från utredningen om utvisning på grund av brott Ju 2020:11 som ligger under Justitiedepartementet.

Statistikens i beställningen berör perioden 2015–2019 och är en uppdatering av en delmängd av statistiken som publicerades i Brås Kortanalys 2/2016 – Utvisning på grund av brott 2000–2014.

### Underlaget till statistiken

Statistiken som presenteras i detta dokument hämtas från Brås register för lagförda personer, uppgifterna omfattar inte s.k. periodmarkerade data i Brås register och motsvarar därför inte exakt den statistiken som publicerats i den officiella statistiken.

Underlaget utgörs av uppgifter som registrerats i domstolarnas ärendehanteringssystem och som har skickats till Brå på elektronisk väg via Rikspolisstyrelsens spridningssystem. Hos Brå görs alltid kontroller och korrigeringar samt kompletteringar av materialet innan det sammanställs till statistik.

Uppgifterna som är inhämtade från Brås register över lagförda personer är domslut i tingsrätten inklusive huvudbrott och beslut om utvisning för perioden 2015–2019. Dessa lagföringsbeslut har samkörts med registret över totalbefolkningen (RTB) hos Statistiska Centralbyrån (SCB) för att få uppgifter om medborgarskap (grupperat EES/Sverige/Annat/Okänt), folkbokföring, civilstånd (gift/ogift) och barn (0–17 år) vid tingsrättsbeslutet. Vissa uppgifter finns endast tillgängliga för de folkbokförda individerna.

### Metod

Statistiken som presenteras i tabellerna bygger på ej periodmarkerade data över tingsrättsdomar perioden 2015–2019. Presenterat kalenderår utgår från beslutsdatum för tingsrättsdomarna. Ingen hänsyn har tagits till om beslutet vunnit laga kraft eller inte.

Observera att lagföringsstatistiken kategoriseras i kalenderår efter beslutsdatum för lagföringen. Det innebär att ett brott som begås ett år kan lagföras nästa år, vilket gör att förändringar i lagstiftning inte observeras utan en viss fördröjning i statistiken.

Vid presentation av brottstyp/brottskategori har huvudbrottet i tingsrättsdomen klassificerats till en brottstyp/brottskategori. Huvudbrottet i tingsrättsdomarna är brottet med det största teoretiska straffvärdet (det brott som kan ge det strängaste straffet enligt lagstiftningen). Om flera brott i lagföringsbeslutet har samma straffskala randomiseras ett av dessa brott till huvudbrott vid inläsning till Brås register, för att därefter permanent betraktas som huvudbrott.

Observera att i brottskategoriseringen inkluderas även försök, förberedelse, stämpling, medhjälp, anstiftan, underlåtelse att avslöja och underlåtelse att hindra brott.

Ett domslut kan innehålla flera påföljder, i statistiken presenteras endast huvudpåföljden (den mest ingripande påföljden). Eventuella förordnandepåföljder klassificeras i gruppen övrigt.

I presentation av genomsnittlig fängelsestid i månader ingår endast huvudpåföljden fängelse, medan fängelse på livstid eller andra typer av frihetsberövande påföljder inte inkluderas i beräkningarna.

Statistik för civilstånd (gift/ej gift), barn (0–17 år), medborgarskap i ett EES land/medborgarskap i ej EES land, kön (Kvinna/Man) presenteras endast för de folkbokförda individerna i materialet. Status gäller vid beslutsdatum för tingsrättsdomen.

EES länder består av följande länder: Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

Vid val av redovisade kategorier och kombinationer av kategorier i statistiken har hänsyn även tagits för att möta krav om statistiksekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

## Resultat

Tabell 1. Domslut<sup>a</sup> mot individer med utländskt medborgarskap, samt domslut med beslut om utvisning, år 2015-2019.

Kalenderår	Domslut		
	utländskmedborgare*		
	med beslut om utvisning		Andel
	Antal	Andel	
2015	14 442	638	4,4
2016	14 391	715	5,0
2017	15 352	726	4,7
2018	16 448	676	4,1
2019	16 550	632	3,8
2015-2019	77 183	3 387	4,4

<sup>a</sup> Domslut i tingsrätten

\* Ej folkbokförd är inkluderade i tabellen

I tabell 1 presenteras samtliga domslut i tingsrätten mot utländska medborgare (inkluderar både folkbokförda och ej folkbokförda individer), samt antal och andel av dessa domslut som innehöll beslut om utvisning.

Tabell 1 innehåller 3 387 beslut om utvisning. Dessa beslut gäller 3 313 individer, det innebär att cirka 2 procent av individerna har mer än ett domslut i tingsrätten innehållande utvisningsbeslut registrerat under perioden 2015–2019.

Vid kontroll för tidigare lagföring (inkluderar åtalsunderlåtelse, strafföreläggande och domslut i tingsrätten har 1 283 individer av de 3 313 presenterade ovan (39 procent) minst en tidigare lagföring innan domslutet innehållande utvisningsbeslutet. Kontrollen för tidigare lagföring har gjort tillbaka till lagföringsregistrets start 1973.

Tabell 2. Domslut<sup>a</sup> med beslut om utvisning, uppdelat på folkbokföringsstatus vid beslutsdatum, år 2015-2019.

Kalenderår	Domslut			
	med beslut om utvisning	Ej folkbokförd	Folkbokförd	Andel av beslut
2015	638	602	36	5,6
2016	715	665	50	7,0
2017	726	662	64	8,8
2018	676	607	69	10,2
2019	632	535	97	15,3
2015-2019	3 387	3 071	316	9,3

a Domslut i tingsrätten

I tabell 2 presenteras samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning, uppdelade på individens folkbokföringsstatus vid beslutsdatum. Dessutom presenteras andelen folkbokförda av samtliga beslut om utvisning per kalenderår för perioden 2015–2019.

Tabell 3. Domslut<sup>a</sup> med beslut om utvisning, uppdelat på brottstypen för huvudbrottet i lagföringsbeslutet, år 2015-2019.

Brottstyp <sup>b</sup>	Domslut					
	med beslut om utvisning					
	Kalenderår					2015-2019
2015	2016	2017	2018	2019		
Liv och hälsa (BrB. 3 kap.)	36	66	52	50	51	255
Frihet och frid (BrB. 4 kap.)	7	19	26	28	21	101
Sexualbrott (BrB. 6 kap.)	29	39	53	56	68	245
Stöld, rån och tillgreppsbrott (BrB. 8 kap.)	316	362	361	335	253	1 627
Bedrägeri (BrB. 9 kap.)	72	58	63	35	50	278
Narkotikabrott (Narkotikastrafflagen)	60	69	64	53	74	320
Smuggling (Lag om straff för smuggling)	69	48	64	77	72	330
Övrigt	49	54	43	42	43	231
<b>Totalt</b>	<b>638</b>	<b>715</b>	<b>726</b>	<b>676</b>	<b>632</b>	<b>3 387</b>

a Domslut i tingsrätten

b Försök, förberedelse, stämpling, medhjälp, anstiftan, underfåtelse att avslöja och underfåtelse att hindra är inkluderade i respektive brott.

I tabell 3 presenteras samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning, uppdelade på huvudbrottets brottstyp/brottskategori och kalenderår för perioden 2015–2019.

**Tabell 4. Domslut<sup>a</sup> med beslut om utvisning, uppdelat på brottstypen för huvudbrottet i lagföringsbeslutet samt folkbokföringsstatus, år 2015-2019.**

Brottstyp <sup>b</sup>	Domslut				
	med beslut om utvisning	Ej folkbokförd		Folkbokförd	
		Antal	Andel	Antal	Andel
Liv och hälsa (BrB. 3 kap.)	255	164	5,3	91	28,8
Frihet och frid (BrB. 4 kap.)	101	80	2,6	21	6,6
Sexualbrott (BrB. 6 kap.)	245	156	5,1	89	28,2
Stöld, rån och tillgreppsbrott (BrB. 8 kap.)	1 627	1 592	51,8	35	11,1
Bedrägeri (BrB. 9 kap.)	278	267	8,7	11	3,5
Narkotikabrott (Narkotikastrafflagen)	320	288	9,4	32	10,1
Smuggling (Lag om straff för smuggling)	330	314	10,2	16	5,1
Övrigt	231	210	6,8	21	6,6
<b>Totalt</b>	<b>3 387</b>	<b>3 071</b>	<b>100,0</b>	<b>316</b>	<b>100,0</b>

a Domslut i tingsrätten

b Försök, förberedelse, stämpling, medhjälp, anstiftan, underlåtelse att avslöja och underlåtelse att hindra är inkluderade i respektive brott.

I tabell 4 presenteras samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning, uppdelade på huvudbrottets brottstyp/brottskategori och folkbokföringsstatus vid beslut, inklusive andelar för perioden 2015–2019.

**Tabell 5. Domslut<sup>a</sup> med beslut om utvisning, uppdelat på brottstypen för huvudbrottet i lagföringsbeslutet samt huvudpåföljd i domslutet, år 2015-2019.**

Huvudpåföljd	Domslut	
	med beslut om utvisning	Andel
	Antal	Andel
Fängelse, livstid	14	0,4
Fängelse	3 087	91,1
Sluten ungdomsvård	40	1,2
Rättspsykiatrisk vård (inkl. med utskrivningsprövning)	50	1,5
Villkorlig dom	178	5,3
Ungdomsvård	12	0,4
Övrigt	6	0,2
<b>Totalt</b>	<b>3 387</b>	<b>100,0</b>

a Domslut i tingsrätten

I tabell 5 presenteras samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning, uppdelade på huvudpåföljd inklusive andelar för perioden 2015–2019.

Tabell 6. Domslut<sup>a</sup> med beslut om utvisning, uppdelat på huvudpåföljd samt folkbokföringsstatus vid lagföringsbeslutet, år 2015-2019.

Huvudpåföljd	Domslut				
	med beslut om utvisning	Ej folkbokförd		Folkbokförd	
		Antal	Andel	Antal	Andel
Fängelse, livstid	14	7	0,2	7	2,2
Fängelse	3 087	2 807	91,4	280	88,6
Rättspsykiatrisk vård (inkl. med utskrivningsprövning)	50	30	1,0	20	6,3
Övrigt	236	227	7,4	9	2,8
<b>Totalt</b>	<b>3 387</b>	<b>3 071</b>	<b>100,0</b>	<b>316</b>	<b>100,0</b>

a Domslut i tingsrätten

I tabell 6 presenteras samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning, uppdelade på huvudpåföljd och folkbokföringsstatus inklusive andelar för perioden 2015–2019.

Tabell 7. Domslut<sup>a</sup> med huvudpåföljden fängelse<sup>b</sup> och beslut om utvisning, uppdelat på folkbokföringsstatus samt genomsnittlig utdömd strafftid i månader, år 2015-2019.

Kalenderår	Fängelse					
	Antal	Genomsnittlig strafftid i månader	Ej folkbokförd		Folkbokförd	
			Antal	Genomsnittlig strafftid i månader	Antal	Genomsnittlig strafftid i månader
2015	582	20,0	554	19,1	28	36,9
2016	649	22,4	604	20,9	45	42,2
2017	655	20,7	600	18,8	55	42,5
2018	620	21,9	557	19,8	63	41,0
2019	581	25,3	492	21,6	89	46,0
2015-2019	3 087	22,1	2 807	20,0	280	42,7

a Domslut i tingsrätten

b Huvudpåföljd fängelse, inkluderar ej fängelse livstid.

I tabell 7 presenteras samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning och huvudpåföljden fängelse, uppdelade på folkbokföringsstatus och kalenderår för perioden 2015–2019. Tabellen innehåller även genomsnittlig utdömd fängelsestraff angivet i månader.

Tabell 8. Domslut<sup>a</sup> med beslut om utvisning, uppdelat på kön, år 2015-2019.

Kön	Domslut	
	med beslut om utvisning	Andel
Kvinna	155	4,6
Man	3 232	95,4
<b>Totalt</b>	<b>3 387</b>	<b>100,0</b>

a Domslut i tingsrätten

I tabell 8 presenteras samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning uppdelade på individens kön för perioden 2015–2019.

**Tabell 9. Domslut<sup>a</sup> med beslut om utvisning, uppdelat på om individen har barn vid utvisningsbeslutet, år 2015-2019.**

Barn	Domslut	
	med beslut om utvisning	Andel
Barn 0-17 år	88	2,6
Ej barn 0-17 år	3 299	97,4
<b>Totalt</b>	<b>3 387</b>	<b>100,0</b>

a Domslut i tingsrätten

I tabell 9 presenteras samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning uppdelade på om individen har barn 0–17 år i Sverige vid beslutet eller inte, för perioden 2015–2019.

**Tabell 10. Domslut<sup>a</sup> med beslut om utvisning för folkbokförda individer, uppdelat på medborgarskap i EES land, år 2015-2019.**

Medborgarskap	Domslut	
	med beslut om utvisning	Andel
EES medborgare	42	13,3
Ej EES medborgare	274	86,7
<b>Totalt</b>	<b>316</b>	<b>100,0</b>

a Domslut i tingsrätten

I tabell 10 presenteras samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning för folkbokförda individer uppdelade på om individen är medborgare i ett EES land eller inte, för perioden 2015–2019.

**Tabell 11. Domslut<sup>a</sup> med beslut om utvisning för folkbokförda individer, uppdelat på civilstånd, år 2015-2019.**

Civilstånd	Domslut	
	med beslut om utvisning	Andel
Gift	73	23,1
Ej Gift	243	76,9
<b>Totalt</b>	<b>316</b>	<b>100,0</b>

a Domslut i tingsrätten

I tabell 11 presenteras samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning för folkbokförda individer uppdelade på individen civilstånd (gift/ej gift) vid beslutet, för perioden 2015–2019.

Tabell 12. Domslut<sup>a</sup> med beslut om utvisning, uppdelat på åldersgrupp på den lagförda, år 2015-2019.

Åldersgrupp	Domslut	
	med beslut om utvisning	
		Andel
15-17	76	2,2
18-20	377	11,1
21-	2 934	86,6
Totalt	3 387	100,0

<sup>a</sup> Domslut i tingsrätten

I tabell 12 presenteras samtliga domslut i tingsrätten med beslut om utvisning uppdelade på åldersgrupp vid beslutet, för perioden 2015–2019.

# Statens offentliga utredningar 2021

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.



36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2021

## Systematisk förteckning

---

### Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglöv. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto  
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]

### Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift  
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-  
enlig användning av betrodda tjänster  
i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal  
handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]

### Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och  
samhällskunskap för svenskt  
medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskrafts-  
invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-  
mottagningen. [7]

- Andra chans för krisande företag  
– En ny lag om företagsrekonstruktion.  
[12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse  
för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer.  
[15]
- Bolags rörlighet över gränserna.  
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av  
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-  
borgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer.  
[27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lag-  
föring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn.  
[36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella  
kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring  
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]
- Kommuner mot brott. [49]
- Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]
- Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]
- Nya regler om utländska föräldraskap och  
adoption i vissa fall. [56]
- Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]
- Utvisning på grund av brott – ett skärpt  
regelverk. [61]

### Kulturdepartementet

- Immunitet för utställningsföremål. [28]

### Miljödepartementet

- Radiologiska skador – skadestånd,  
säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]

Äga avfall  
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

I en värld som ställer om.  
Sverige utan fossila drivmedel 2040.  
[48]

Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.  
Vol. 1 och 2. [51]

En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

### **Näringsdepartementet**

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen.  
[60]

### **Socialdepartementet**

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra  
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter.  
[22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans.  
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]

VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]

Tillgänglighetsdirektivet. [44]

Vilja välja vård och omsorg.

En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]

Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]

### **Utbildningsdepartementet**

Skolbibliotek för bildning och utbildning.  
[3]

Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]

Kampen om tiden  
– mer tid till lärande. [30]

Papper, poddar och ...  
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]

En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]



**Regeringskansliet**

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

ISBN 978-91-525-0171-9 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB  
Bild: cundra  
Bildbearbetning: Agneta S Öberg