

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L7@regeringskansliet.se

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

(Ju2025/01090)

Migrationsverket välkomnar i sak många av de förslag som utredningen lämnar men har några synpunkter inför det fortsatta lagstiftningsarbetet. Migrationsverket vill även betona vikten av samordning av förslag baserade på andra utredningar som berör eller tangerar detta lagstiftningsarbete.

1. En mer effektiv processordning för prövning av frågan om utvisning?

Migrationsverket instämmer i utredningens bedömning att det finns starka skäl som talar för att frågan om utvisning på grund av brott bör överföras från allmän domstol till Migrationsverket. Frågan bör därför utredas.

Det torde finnas stora vinster i att låta Migrationsverket, som expertmyndighet, ta ett helhetsgrepp om frågor kring utvisning, återreseförbud, återkallelse av eventuell skyddsstatusförklaring samt uppehållstillstånd. Det är frågor som myndigheten har för vana att pröva. I de fall en dömd utlänning har en skyddsstatusförklaring, vilket generellt kan utgöra hinder mot verkställighet, skulle Migrationsverket i samband med bedömningen av frågan om utvisning kunna ta ställning till om det finns grund för att återkalla statusförklaringen. Det skulle dessutom kunna göras i samma process. Med nuvarande ordning prövas frågan om eventuell återkallelse av en skyddsstatusförklaring först efter att allmän domstol avgjort frågan om utvisning på grund av brott. Som lyfts fram i betänkandet skulle en överföring av frågan om utvisning på grund av brott till Migrationsverket också möjliggöra för berörda myndigheter att fokusera resurserna till respektive kärnverksamhet.

Sammantaget anser Migrationsverket att förutsättningarna för förbättrad rättssäkerhet, kontinuitet och effektivitet med all sannolikhet skulle öka om myndigheten i en och samma process kunde bedöma frågor som berör utlännings rätt att vistas i landet. Vidare skulle riskerna för parallell prövning och rättsutveckling, som utvecklas i betänkandet, minimeras.

En överföring av frågan om utvisning på grund av brott till Migrationsverket är dock en omfattande förändring och frågan behöver utredas närmare inbegripet hur en sådan överföring skulle påverka Migrationsverkets resursbehov. Mot denna bakgrund lämnar Migrationsverket inga synpunkter på förslaget om övergripande processordning som framgår av betänkandet.

2. Skärpta regler i utlänningslagen (2005:716) om utvisning på grund av brott

2.1 Utvisning ska ske om förutsättningarna är uppfyllda – 8 a kap. 1 §

Enligt Migrationsverket innebär den intresseavvägning och proportionalitetsbedömning som ska göras enligt 8 a kap. 1 och 2 § utlänningslagen att ordet *ska* i förslaget till 8 a kap. 1 § utlänningslagen inte får den innebörd som det lagtekniskt bör ha. Samma principiella invändning gör sig gällande för övriga förslag i betänkandet där det föreslås att *får* ändras till *ska*.¹

Genom att 8 a kap. 1 § utlänningslagen föreslås bli obligatorisk, istället för som nu fakultativ, ökar sannolikheten för att en utlänning kan komma att omfattas av flera beslut om utvisning på grund av brott. Redan med gällande regelverk kan en och samma person omfattas av flera utvisningsbeslut. Detta kan leda till att praktiska problem uppstår. Komplexiteten kan därför komma att öka ytterligare om förslaget leder till lagstiftning. Det gäller exempelvis vid en prövning enligt kapitel 12 i utlänningslagen liksom i frågor rörande beslut om tvång, rätt till offentligt biträde, verkställande och handläggande myndighet.

Givet att flera samtidigt gällande beslut om utvisning kan få svåröverblickbara konsekvenser ser Migrationsverket behov av att åtminstone några av de konsekvenser som går att förutse och hur de bör hanteras utvecklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

¹ Se även Migrationsverkets remissvar gällande betänkandet *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd* (SOU 2025:33) där myndigheten har ett utvecklat resonemang om ändringar av *får* till *ska* i bestämmelser som förutsätter att någon form av bedömning görs.

Vidare anser Migrationsverket att det bör övervägas om bestämmelsen bör omformuleras för att förslaget till lagändring ska få fullt genomslag. Ett alternativ skulle kunna vara att det av bestämmelsen uttryckligen framgår att intresseavvägningen av skälen för och emot utvisning ska ske på en nivå som innebär att inte mer hänsyn ska tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden.

2.2 Intresseavvägningens bedömningskriterier – 8 a kap. 2 § samt ramen för Migrationsverkets prövning

Allmän domstol ska fortsatt ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige inom ramen för prövningen av om utvisning ska ske. Genom att prövningen av hinder mot verkställighet föreslås föras över till Migrationsverket och föreslagen ändring av 12 kap. 17 § utlänningslagen kan bl.a. respekt för privat- och familjeliv och barnets bästa få betydelse vid Migrationsverkets prövning (se även avsnitt 3).

Utgångspunkten, enligt äldre förarbeten, är att sådan familjeanknytning som har prövats av en domstol i brottmål inte ska omprövas (prop. 2012/13:151 s. 45). Migrationsverket uppfattar förslagen i betänkandet som att myndigheten ska göra en fullständig prövning av samtliga omständigheter som kan utgöra verkställighetshinder. För att kunna göra en sådan fullständig prövning är det av vikt att det inte råder några oklarheter om att Migrationsverket får väga in familjeanknytning i frågan om verkställighetshinder även om domstolen beaktat denna inom ramen för frågan om utvisning. För detta talar också att de omständigheter som allmän domstol har att beakta, i olika stor omfattning, kan komma att påverkas under den tid som utlänningen avtjänar sitt straff – och därmed vara förändrade vid tidpunkten för Migrationsverkets prövning.

Frågan om hur Migrationsverkets prövningsram påverkas av omständigheter som framkommit i mål i allmän domstol gäller inte enbart i relation till frågan om verkställighetshinder. Det finns andra uttalanden i betänkandet som enligt Migrationsverket kan skapa otydligheter om i vilken mån Migrationsverket i det administrativa förfarandet kan väga in omständigheter som kommit fram i allmän domstol. T.ex. anges att brottslighet som prövats och som inte föranlett utvisning vid den allmänna domstolens prövning normalt inte bör läggas till grund för ett senare beslut om återkallelse av utlänningens uppehållstillstånd.² Likaså står att om allmän domstol har prövat ett yrkande om utvisning på grund av brott, och

² Se s. 181

ansett att utvisning inte ska ske, ska Migrationsverket som utgångspunkt inte heller överpröva denna bedömning.³

Migrationsverket vill därför, vilket även påtalas i myndighetens remissvar gällande betänkandet *Skärpta och tydligare krav påandel för uppehållstillstånd* (SOU 2025:33), lyfta fram följande.

Migrationsverkets roll, till skillnad från allmän domstol, är inte att döma en utlänning för en specifik gärning och den bedömning som myndigheten gör är inte begränsad till enskilda brott. Migrationsverket har inom ramen för ett administrativt förfarande att göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter av relevans som kommer fram i det aktuella ärendet. Dessutom är beviskraven olika för processen i allmän domstol och processen hos Migrationsverket. Även om en allmän domstol avslagit ett yrkande om utvisning kan Migrationsverket därför t.ex. komma fram till att utlänningen, vid en samlad framåtsyftande bedömning av samtliga relevanta omständigheter i ärendet hos verket, utgör ett hot mot allmän ordning och (eller) säkerhet på ett sådant sätt att en utvisning i det administrativa förfarandet är motiverad och proportionerlig.

Mot denna bakgrund är Migrationsverkets inställning att omständigheter som kommit fram i brottmål i allmän domstol, oaktat om frågan om utvisning prövats eller ej, bör kunna beaktas inom ramen för ett ärende i det administrativa förfarandet. Om regeringen är av en annan åsikt bör det klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

2.3 Utlänningar som tillhör en särskild personkategori

2.3.1 Alternativt skyddsbehövande – 8 a kap. 5 §

Av betänkandet framgår att utredningen anser att det framstår ”som ändamålsenligt och mest lämpligt att utforma förutsättningarna för utvisning av en person med status som alternativt skyddsbehövande helt i enlighet med kraven i artikel 17 i skyddsgrundsförordningen⁴”.⁵

Migrationsverket noterar dock att det som föreslås i 8 a kap. 5 § utlänningslagen till viss del skiljer sig från vad som anges i artikel 17 i skyddsgrundsförordningen. För att undvika tveksamheter bör utformningen

³ Se s. 182

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU. Förordningen ska tillämpas från och med den 1 juli 2026.

⁵ Se s. 278.

ses över och den slutliga utformningen av bestämmelsen samordnas med förändringar i utlänningslagstiftningen som den nya migrations- och asylopakten ger upphov till.

Vidare innebär förslaget till 8 a kap. 5 § utlänningslagen att allmän domstol i princip kommer att tillämpa en uteslutandeklausul; jfr. 4 kap. 2 c § första stycket 2 utlänningslagen.

Som konstateras i betänkandet, med hänvisning till uttalanden från EU-domstolen, är det migrationsmyndigheten som har till uppgift att tillämpa uteslutandeklausulerna. Likaså ifrågasätts i betänkandet lämpligheten i att, om den föreslagna bestämmelsen införs, allmänna domstolar och Migrationsverket och migrationsdomstolarna parallellt kommer pröva om brottet utgör ett grovt brott i unionsrättslig mening.⁶

Enligt Migrationsverket finns en problematik i att en allmän domstol ska tillämpa en uteslutandeklausul samtidigt som domstolen inte kan utesluta utlänningen. Att allmän domstol kan utvisa en utlänning med flyktingstatusförklaring beror på att en flykting i vissa fall får utvisas trots att denna är flykting. Någon motsvarande reglering finns inte för alternativt skyddsbehövande. Allmän domstol kan inte heller tillämpa uteslutandeklausulerna för en flykting. Uteslutande, till skillnad från vägran, innebär att den skyddsbehövande inte längre är att betrakta skyddsbehövande i den bemärkelsen att denne har rätt till en statusförklaring, och denna bedömning kan bara göras av Migrationsverket.

Syftet med föreslagen bestämmelse är att minimera risken för att allmän domstol beslutar om utvisning trots att utlänningens status som alternativt skyddsbehövande inte kan återkallas. Även om förslaget i betänkandet är att föredra framför nuvarande ordning är det inte givet att syftet till fullo uppnås i och med att prövningen av det grova brottet skiljer sig åt i straff- och utlänningsrättslig mening. Migrationsverket skulle exempelvis kunna komma fram till en annan slutsats än allmän domstol och följaktligen återkalla en statusförklaring och meddela beslut om utvisning, eller motsatsvis, anse att det inte är ett grovt brott och att det därmed inte finns grund för sådan återkallelse. Migrationsverket anser, trots den problematik som här lyfts, att förslaget är positivt och att det sannolikt kommer innebära att färre beslut om utvisning av alternativt skyddsbehövande kommer att meddelas i fall då utlänningens skyddsstatusförklaring inte kan återkallas på grund av uteslutande.

⁶ S. 282.

Utöver om utlänningen har begått ett grovt brott finns i förslaget till bestämmelsen ytterligare en uteslutande grund. Enligt Migrationsverkets mening torde det oftast vara fråga om uteslutande på grund av grovt brott som aktualiseras genom en brottmålsdom i svenska domstolar. Med förslaget ges dock allmän domstol även möjlighet att meddela beslut om utvisning om det finns allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet. Som utredningen påpekar innebär detta att en utlänning i vissa fall skulle kunna utvisas av allmän domstol även om denna inte dömts för ett grovt brott. Mot bakgrund av vad som angetts ovan ställer sig Migrationsverket tveksam till om allmän domstol bör ha denna möjlighet. Eftersom det i dessa fall enbart rör sig om en framåtsyftande bedömning av om utlänningen utgör en fara för samhället eller säkerheten finns en ännu större risk för diskrepans i bedömningarna i de olika förfarandena. Vidare bör det, eftersom Migrationsverket har en exklusiv rätt att besluta om uteslutande, i möjligaste mån undvikas att sammanblanda processerna. Det finns heller inte något hinder mot att Migrationsverket i efterhand initierar ett ärende om återkallelse av statusförklaringen på grund av uteslutande, om utlänningen utgör en sådan fara som avses i förslaget. Migrationsverket har därför även svårt att se behovet av den föreslagna regeln.

Det kan i sammanhanget framhållas att den problematik som berörs ovan skulle försvinna om frågan om utvisning på grund av brott överförs till Migrationsverket.

2.3.2 EES-medborgare och deras familjemedlemmar samt varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare – 8 a kap. 6–7 §

Såsom tidigare påpekats innebär ändringarna från *får* till *ska* inte att de får den innebörd som de lagtekniskt bör ha. Även fortsättningsvis måste det göras en prövning av proportionalitet enligt EU-rätt och rättspraxis⁷.

Migrationsverket instämmer i utredningens synpunkt att begreppet allmän ordning *och* säkerhet bör ändras till allmän ordning *eller* säkerhet.

3. Allmän domstol ska inte beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning och prövningen ska tas över av Migrationsverket – 12 kap. 17 § utlänningslagen

Migrationsverket välkomnar förslaget att upphäva 8 a kap. 3 § utlänningslagen och att prövningen av frågan om verkställighetshinder

⁷ Se även Migrationsverkets remissvar gällande betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33).

istället tas över av Migrationsverket. Myndigheten instämmer också i att det förutsatts ett undantag för de brottsutvisade från återvändandedirektivets⁸ tillämpningsområde om frågan om verkställighetshinder ska prövas separat från utvisningsfrågan. Undantagets betydelse för föreslagen ordning behöver därför beaktas vid omarbetningen av återvändandedirektivet.

Enligt nuvarande utformning av 12 kap. 17 § utlänningslagen har Migrationsverket att lämna anvisningar eller vidta åtgärder om det föreligger ett hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1–3 § utlänningslagen.

I betänkandet föreslås att det ska läggas till ett nytt tredje stycke i 12 kap. 17 § utlänningslagen. Om syftet är att utlännningen i samtliga fall ska få den utökade prövningen som anges i tredje stycket behöver bestämmelsen ses över. Enligt förslaget ska omständigheter som anges i tredje stycket beaktas om beslutet om utvisning *inte kan verkställas*. Därmed uppfattar Migrationsverket att bestämmelsen kommer att bli tillämplig, och medföra en utökad prövning, först om det har konstaterats att hinder enligt 12 kap. 1–3 § utlänningslagen föreligger, vilket inte synes vara utredningens avsikt.

Med föreslagen utformning riskerar bestämmelsen även att i praktiken bli verkningslös. Om det redan har konstaterats att det finns hinder enligt 12 kap. 1–3 § utlänningslagen torde det spela marginell roll om det därutöver finns någon annan form av verkställighetshinder.

Migrationsverket anser att det exempelvis vore bättre att ändra i andra meningen i första stycket i 12 kap. 17 § utlänningslagen och redan där ta med att det ska beaktas om utlännningen *”på grund av bestämmelserna i detta kapitel inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs”*. Därmed skulle det skapas förutsättningar för en utökad prövning av verkställighetshinder som inkluderar andra omständigheter än sådana som enbart är skyddsrelaterade. Skulle verkställighetshinder konstateras har Migrationsverket att vidta åtgärder enligt andra stycket. Migrationsverket kan då lämna över ärendet till en migrationsdomstol (12 kap. 16 b och 20 § utlänningslagen). En sådan justering skulle enligt Migrationsverket också göra det tydligare att verkställighetshindersprövningen är flyttad från allmän domstol till Migrationsverket.

⁸ Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/115/EG den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

Ett annat alternativ kan vara att omformulera tredje stycket på så sätt att det framgår att de omständigheter som anges i stycket ska beaktas inom ramen för prövningen av verkställighetshinder enligt första stycket:

Migrationsverket ska i bedömningen enligt första stycket av om en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas beakta om utlänningsen på grund av bestämmelserna i detta kapitel inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs.

4. Uppgiftslämnande – 7 kap. 10 § utlänningsförordningen (2006:97)

I betänkandet lämnas förslag till ändring av bestämmelsen i 7 kap. 10 § utlänningsförordningen. Vad gäller de upplysningar som Migrationsverket på begäran ska lämna enligt förslaget vill myndigheten påtala att det i vissa fall kan vara svårt att få fram sådana upplysningar. Exempelvis saknar Migrationsverket idag uppgifter vad gäller de flesta EES-medborgare eftersom dessa som regel inte registreras i centrala utlänningsdatabasen (CUD). Även om Migrationsverket enligt gällande bestämmelser har att lämna upplysningar om utlänningsens familjeförhållanden kan det också, framförallt om det har passerat en tid sedan Migrationsverket handlade ett ärende avseende utlänningsen, finnas andra aktörer som har bättre vetskap om utlänningsens anknytning till och etablering i Sverige samt familjeförhållanden.

Upplysningar om utlännings vistelse och rätt att vistas i landet är databastypisk information som skulle kunna lämnas genom en fråga/svar-tjänst liknande den som t.ex. Försäkringskassan har gentemot Migrationsverket. För att möjliggöra en snabb och effektiv inhämtning av dessa upplysningar från Migrationsverket är det önskvärt att utredningen utmynnar i ett utvidgat regelverk i utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30) som ger allmän domstol, åklagare och Kriminalvården direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket som motsvarar de behov av upplysningar som kan begäras. En sådan utökning av det gällande regelverket för direktåtkomst skulle möjliggöra byggandet av en fråga/svar-tjänst där t.ex. åklagare snabbt kan inhämta upplysningar om en utlännings inresa/utresa samt gällande tillstånd och på vilken grund dessa tillstånd utfärdats. En sådan tjänst kan dock troligtvis

inte byggas för att hantera övriga upplysningar som omfattas av förslaget i betänkandet.

5. En plikt för åklagare att framställa yrkanden om utvisning – 8 a kap. 8 § utlänningslagen

Migrationsverket anser att förslaget kan bidra till en mer enhetlig rättstillämpning. Tillsammans med skyldigheten för allmänna domstolar att besluta om utvisning när förutsättningarna för det är uppfyllda kan det dock bidra till att en och samma person omfattas av flera utvisningsbeslut meddelade av allmän domstol. Det kan i sin tur orsaka ökad komplexitet, vilket utvecklats ovan.

6. Förslagets konsekvenser

Migrationsverket instämmer i att kostnadsökningarna till följd av att fler kan komma att tas i förvar inte ryms inom befintlig ram och att medel därför bör tillskjutas. Givet det breda intervallet av hur många brottsutvisade som ytterligare kan komma att tas i förvar årligen är det svårt att i dagsläget ta ställning till i vilken utsträckning myndighetens medelsbehov påverkas. Huruvida den framtida förvarskapaciteten om 1 000 förvarsplatser varav 100 säkerhetsplatser är tillräcklig eller inte för att hantera ökningen av brottsutvisade som tas i förvar är för tidigt att säga.⁹

Vad gäller upplysningar som Migrationsverket ska lämna på begäran så borde det kunna rymmas inom befintligt anslag. Denna bedömning kan påverkas av faktorer som vilken utformning föreslagen ändring slutligen får, vilka tekniska lösningar som kan bli möjliga för överföring av information samt hur många yttranden det slutligen blir, varvid det kan uppstå behov av att medel tillskjuts för att genomföra uppgiften. Detta kan emellertid inte

⁹ I Migrationsverkets remissvar gällande betänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16) instämde myndigheten i den utredningens bedömning att det behövs 60 säkerhetsplatser vid nuvarande förvarskapacitet om ca 600 platser, och att det följaktligen kommer att behövas 100 säkerhetsplatser vid en utökning av den totala kapaciteten till 1 000 förvarsplatser. Det förväntade ökade antalet brottsutvisade som tas i förvar har dock inte beaktats i den bedömningen, utan den utgick från att Migrationsverket genom inrättandet av säkerhetsplatser skulle ha utökade möjligheter att kunna ha förvarstagna i myndighetens förvarslokaler istället för att behöva fatta beslut om att placera dem hos Kriminalvården med anledning av exempelvis upprätthållande av ordning och säkerhet i förvarslokalerna. Bedömningar om placering hos Kriminalvården görs dock individuellt utifrån omständigheter i det enskilda ärendet. En del av de brottsutvisade förvarstagna kommer därför inte att vara placerade hos Kriminalvården, och inte heller i en säkerhetsplats, utan de kommer vistas i de ordinarie förvarslokalerna. Hur utredningens förslag kommer påverka behovet av säkerhetsplatser på totalen är därför för tidigt att säga.

uppskattas av myndigheten idag utan får följas upp efter att de nya reglerna trätt i kraft.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av den rättsliga experten Therese Kraus. I den slutliga handläggningen har även rättschefen Carl Bexelius och enhetschefen för migrationsrättsenhet 1 Per Löwenberg deltagit.

Maria Mindhammar
Generaldirektör