

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-03-18

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Martin Borgeke samt justitierådet Martin Nilsson

Skärpt regelverk om utvisning på grund av brott

Enligt en lagrådsremiss den 26 februari 2026 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Beatrice Bohm och rättssakkunnige Henrik P Persson.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Allmänt

De lagändringar som föreslås i remissen syftar till att det ska bli möjligt att utvisa fler utlänningar som har begått brott och att återreseförbuden ska bli längre. Förslagen innebär bl.a. att ett brott ska vara utvisningsgrundande redan när den påföljd som döms ut är

strängare än böter och att avvägningen mellan skälen för respektive emot utvisning i fler fall ska leda till utvisning. Vidare ska de kvalificerade krav för utvisning av utlänningar som har kommit till Sverige innan de fyllt 15 år inte längre gälla. Andra delar av förslagen är att verkställighetshinder framöver inte ska beaktas av domstolen när den tar ställning till om utvisning ska ske och att åklagare alltid ska yrka på utvisning när en utlänning åtalas för brott som är utvisningsgrundande. I remissen föreslås också skärpta straff för vissa brott enligt utlänningslagen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2026.

Förslagen grundar sig på betänkandet SOU 2025:54 av Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Av betydelse i sammanhanget är att utredningen ansåg att det finns starka skäl som talar för att frågan om utvisning på grund av brott bör föras över från allmän domstol till Migrationsverket. Som argument för detta anförde utredningen att det inte längre finns någon koppling mellan utvisningsbeslutet och påföljdsbestämningen, eftersom negativa följder för utlänningen av utvisningsbeslutet efter en lagändring år 2022 inte längre ska prövas av domstol. Utredningen menade också att även det förhållandet att domstolen vid beslutet i utvisningsfrågan fortsättningsvis inte ska väga in om det föreligger något hinder mot verkställighet talar för att det inte längre bör ligga på allmän domstol att besluta i utvisningsfrågan.

Mot bakgrund att detta ställningstagande ansåg utredningen att det bör utredas hur prövningen av utvisning på grund av brott kan föras över till Migrationsverket och vilka nödvändiga följdändringar som i så fall skulle behöva ske.

Flera remissinstanser – bl.a. Ekobrottsmyndigheten, Hovrätten för Västra Sverige, Migrationsverket, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt och Åklagarmyndigheten – har gett uttryck för att det finns skäl som

talar för att beslut om utvisning på grund av brott framöver bör fattas av Migrationsverket. Att det bland de myndigheter och domstolar som handlägger frågor om utvisning på grund av brott finns ett starkt stöd för en annan beslutsordning på området innebär att det måste ifrågasättas om det verkligen finns anledning att nu gå fram med de förslag som remissen innehåller. En rimligare ordning vore att ta fasta på utredningens – och remissinstansernas – uppfattning och i stället se till att det tas fram ett underlag för en reform av det angivna slaget.

Till detta kommer att reglerna för utvisning på grund av brott ändrades så sent som den 1 augusti 2022, dvs. för mindre än fyra år sedan (prop. 2021/22:224). Som har framhållits under remissbehandlingen är den tiden väl kort för att utfallet av 2022 års reform ska kunna bedömas någorlunda säkert. De skäl som i remissen anförs för att det finns ett behov av att ändra lagen igen grundar sig inte heller på några närmare undersökningar av hur utvisningsfrågan behandlas av domstolarna. Vad som i den delen läggs fram är endast en del statistik avseende antalet fällande domar mot utlänningar under vissa tidsperioder med angivande av hur många beslut om utvisning som då fattades. Mot bakgrund av dessa uppgifter sägs bl.a. att 2022 års lagändringar, under den av utredningen analyserade tiden, inte har fått det kvantitativa genomslag som lagstiftaren avsåg. Det ska dock samtidigt noteras att det år 2022 skärpta regelverket enligt utredningens bedömning i allmänhet tycks ha tillämpats av domstolarna på det sätt som lagstiftaren avsett. Utredningen poängterar också att statistiken omfattar en mycket kort tid efter 2022 års lagändringar och att det alltså är möjligt att utvecklingen kommer att se annorlunda ut framöver.

Med hänsyn till vad som har redovisats anser Lagrådet att det inte finns tillräckliga skäl för att nu ändra gällande rätt på det sätt som har

föreslagits. Lagrådet avstyrker alltså på dessa grunder att förslagen genomförs.

De olika lagförslagen

För det fall regeringen, trots Lagrådets avstyrkande, skulle besluta sig för att fullfölja lagstiftningsärendet vill Lagrådet lämna följande synpunkter på de konkreta förslagen.

8 a kap. 1 och 2 §§

Paragraferna innehåller de grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott. De behandlas därför här tillsammans.

Förslaget innebär dels en betydande omstrukturering av lagtexten, dels att straffvärdegränsen för utvisning sänks ytterligare. Den låg före 2022 års reform på ett år men sänktes då till sex månader. Nu är förslaget att gränsen ska dras så, att utvisning ska kunna ske redan om domstolen – i förekommande fall efter undanröjande av en tidigare påföljd (se 27 kap. 6 §, 28 kap. 8 och 9 §§, 32 kap. 4 § samt 38 kap. 2 och 2 a §§ brottsbalken) – dömer till en strängare påföljd än böter. Det innebär att siktet är inställt på alla fall där påföljden, om fängelse hade dömts ut, hade blivit fängelse i minst en månad. Denna regel finns i 1 § första punkten i förslaget.

En annan ändring, som framställs som viktig, är att det inte längre i lagen ska stå att en utlänning *får* utvisas om förutsättningarna för det är uppfyllda utan att utlänningen i sådana fall *ska* utvisas.

I en andra punkt i 1 § anges att de särskilda förutsättningar enligt 3–6 §§ som gäller för utvisning av utlänningar som tillhör vissa personkategorier måste vara uppfyllda för att utvisning ska få ske.

Den avslutande tredje punkten i 1 § innehåller en regel som säger att utvisning ska ske om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot.

I 2 § finns de bedömningsgrunder samlade som fyller punkten 3 i 1 § med materiellt innehåll. Där föreskrivs i paragrafens första stycke att domstolen vid sin bedömning som skäl för utvisning ska ta hänsyn till brottslighetens straffvärde och karaktär samt till risken för fortsatt brottslighet och som skäl mot utvisning utlänningens anknytning till Sverige. I andra stycket anges vilka omständigheter som ska beaktas i fråga om denna anknytning. Texten där har i sak samma innehåll som nuvarande reglering.

Lagrådet kan konstatera att när det gäller inledningen till 1 § spelar det knappast någon roll för rättstillämpningen om man använder verbet *ska* i stället för *får*. Utfallet torde bli detsamma. Lagrådet motsätter sig inte den ändringen.

I övrigt kan konstateras att den föreslagna regleringen är problematisk på mer än ett sätt.

Ett grundläggande problem med lagtextens utformning i 1 § *första punkten* är att alla påföljder inte är graderade efter stränghet i förhållande till böter. Detta skulle kunna leda till slutsatsen att det endast är de i förhållande till böter graderade påföljderna som avses kunna ligga till grund för utvisning. Så är emellertid inte fallet. Även påföljder som kan dömas ut som en ersättning för ett bötesstraff ska kunna leda till utvisning om påföljden i det konkreta fallet ersätter ett fängelsestraff. Lagtexten blir därmed delvis missledande.

Det finns anledning för Lagrådet att utveckla problemet mot bakgrund av de regler på området som gäller enligt brottsbalken. I balken finns det regler som tydliggör att fängelse är strängare än böter (1 kap. 5 §) samt att även villkorlig dom och skyddstillsyn är

strängare än ett bötesstraff (27 kap. 1 § respektive 28 kap. 1 §). Eftersom den slutna ungdomsvården kommer att upphöra som påföljd den 1 juli 2026, dvs. innan de i denna remiss föreslagna ändringarna är tänkta att träda i kraft, utgör den påföljden inga problem i det här sammanhanget (se prop. 2025/26:132).

Beträffande rättspsykiatrisk vård (31 kap. 3 §) gäller att sådan vård får dömas ut bara om påföljden inte kan stanna vid böter. Därmed är det tydligt att rättspsykiatrisk vård är strängare än böter. Men motsvarande kan man inte säga om påföljden överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (31 kap. 2 §). Den påföljden kan alltså tillämpas även på bötesnivån.

Några lagregler som anger hur ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning förhåller sig till böter finns inte. Dock kan det säkert sägas att ungdomsövervakning är strängare än böter med hänsyn till de förutsättningar som gäller för tillämpningen av den påföljden (32 kap. 3 a §). Ungdomsvård (32 kap. 1 §) torde ofta dömas ut i fall där böter inte räcker som påföljd, men ungdomsvård kan användas också som ersättning för ett bötesstraff. Ett skäl till att det förhåller sig så är att kriterierna för när påföljden får tillämpas inte styrs av att det straff som annars hade dömts ut ligger på en viss nivå. Inte heller ungdomstjänsten (32 kap. 2 §) är graderad i förhållande till böter. Beträffande den påföljden finns dock en tämligen fast praxis som innebär att ungdomstjänst i 50 timmar motsvarar fängelse i en månad. Ungdomstjänst på den nivån är därmed principiellt strängare än böter, men alltså inte ungdomstjänst i färre timmar än så. På så sätt kan det ganska säkert avgöras hur en utdömd ungdomstjänst förhåller sig till ett bötesstraff.

I de fall där det inte av lagstiftaren är klart uttalat att en påföljd är strängare än böter ska det, som förslaget är uppbyggt, ankomma på domstolen att i det särskilda fallet bedöma om det rör sig om en

påföljd strängare än böter. Någon god ordning är detta inte. Regler av det här slaget bör vara tydligare än så. Visserligen säger den nuvarande lagtexten inte mer än att en utlänning, för att kunna utvisas, måste dömas till en strängare påföljd än böter. Men med tanke på den straffvärdegräns på fängelse i sex månader som för närvarande råder enligt första stycket andra punkten uppstår i praktiken knappast några svårigheter i rättstillämpningen. När gränsen fängelse i sex månader enligt förslaget tas bort blir regleringen däremot problematisk, vilket borde ha uppmärksammats i remissen.

Ett annat problem med 1 § första punkten – liksom för övrigt med den nuvarande motsvarigheten – är att det talas om det fallet att en domstol *undandröjer* en påföljd som utlänningen har dömts till och dömer till en strängare påföljd än böter. Undandröjande av påföljd kan ske med stöd av flera olika regler, samtidigt som vissa inte avses, nämligen reglerna i 34 kap. brottsbalken. Nu går det att räkna ut detta om man ser till vilka situationer som träffas av det kapitlet i förhållande till regleringen i 1 §. Men det bör ändå direkt av lagtexten framgå vilka undandröjanden som avses så att undandröjanden enligt 34 kap. brottsbalken utesluts.

När det sedan gäller *1 § tredje punkten* framstår den som en text utan egentligt innehåll eller åtminstone som en självklarhet: Är skälen för utvisning starkare än skälen som talar emot utvisning ska utvisning beslutas (om förutsättningarna enligt punkterna 1 och 2 är uppfyllda), annars inte. Det materiella innehållet i den bestämmelsen finns emellertid som nämnts i 2 §, där det anges vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas. Det går förstås att lagstifta på det sättet, men den som har läst bara 1 § kan inte bli klok på innebörden av regleringen. Det behövs därför en hänvisning i 1 § tredje punkten till reglerna i 2 §.

Om regeringen går vidare med förslaget föreslår Lagrådet att paragrafen ges följande lydelse.

- En utlänning ska utvisas ur Sverige om
1. utlänningen döms för brott till en påföljd som är strängare än böter eller, om han eller hon inte döms till en sådan påföljd, hade dömts till fängelse om inga andra påföljder än böter och fängelse hade varit tillämpliga,
 2. de särskilda förutsättningarna enligt 3–6 §§ för utvisning av utlänningar som tillhör vissa personkategorier är uppfyllda, och
 3. domstolen vid sin bedömning enligt 2 § kommer fram till att skälen för utvisning väger tyngre än de skäl som talar emot.

Med uttrycket döms för brott i första punkten avses även det fallet att domstolen, med stöd av 27 kap. 6 §, 28 kap. 8 och 9 §§, 32 kap. 4 § eller 38 kap. 2 eller 2 a § brottsbalken, undanröjer en påföljd som utlänningen har dömts till och dömer till en strängare påföljd än böter eller, om han eller hon inte döms till en sådan påföljd, hade dömts till fängelse om inga andra påföljder än böter och fängelse hade varit tillämpliga.

Den föreslagna första punkten liksom det sista stycket tarvar viss ytterligare förklaring. Som har diskuterats i det föregående och som för övrigt framgår av författningskommentaren är de fall som regeringen syftar på i remissen dels de där det står klart att den valda påföljden som sådan är strängare än böter, dels de där domstolen vid påföljdsvalet har konstaterat att böter inte är en tillräckligt ingripande påföljd, men väljer att döma till en påföljd av sådant slag som i och för sig kan ersätta även böter. I princip rör det sig om fall där straffmättningsvärdet (se om denna term t.ex. rättsfallet "De kinesiska kullagren" NJA 2014 s. 559 p. 14) ligger på fängelsenivå. Eftersom termen "straffmättningsvärde" inte används i lagtext, får det uttryckas på något annat vis. Och då kan man säga att det rör sig om fall där domstolen hade dömt till fängelse, om inga andra påföljder än böter och fängelse hade varit tillämpliga. Ett rent bötesstraff hade alltså inte varit en tillräckligt ingripande påföljd. Ett annat sätt att uttrycka det är att domstolen vid påföljdsvalet har "befunnit sig på fängelsenivå".

När det så gäller utformningen av 2 § har Lagrådet inga invändningar i fråga om det föreslagna *andra stycket*. Paragrafens *första stycke* bör emellertid formuleras annorlunda av skäl som framgår i det följande.

Lagrådet föreslår den här lydelsen:

Vid bedömningen enligt 1 § 3 ska brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för att utlänningen, om han eller hon får stanna, fortsätter att begå brott här i landet utgöra skäl för utvisning. Som skäl mot utvisning ska domstolen beakta utlänningens anknytning till Sverige.

Lagrådet vill ge följande förklaring till lagtextförslaget. Förslagen i remissen går ut på att avvägningen av skälen för respektive emot utvisning i fler fall än för närvarande ska leda till utvisning. I det föregående har Lagrådet invänt mot detta eftersom det, bl.a. med hänsyn till den ändring av reglerna som gjordes för inte så länge sedan, inte har kunnat presenteras tillräckligt stöd för att det skulle finnas behov av nya regler på området. Men om lagen ändå ska ändras i den riktning som anges i remissen bör tanken bakom den nya lagtexten framgå tydligare än enligt förslaget.

I och för sig kan den skärpta hållningen till utvisning på grund av brott sägas framgå av att den nuvarande straffvärdegränsen fängelse i sex månader föreslås slopad. Dessutom ska ju enligt förslaget de kvalificerade krav för utvisning av utlänningar som har kommit till Sverige innan de fyllt 15 år inte längre gälla, något som kan tala i samma riktning. På något annat sätt kommer emellertid syftet bakom lagändringarna knappast till uttryck i lagtexten; ändringen i 1 § från *får* utvisas till *ska* utvisas är i sammanhanget närmast betydelselös. Utformningen av 2 § enligt förslaget – där sådana skäl som talar *emot* utvisning får ett eget (andra) stycke med flera omständigheter som ska beaktas medan skälen *för* utvisning nämns bara kortfattat i första stycket – talar närmast för att det är skälen *emot* utvisning som är viktigast.

En skrivning i enlighet med Lagrådets förslag, som innebär bl.a. en uppdelning i två meningar, kan uppfattas som att skälen *för* utvisning ges en större tyngd, som ju regeringen anser önskvärt. När skälen *för* respektive *emot* utvisning som i remissförslaget nämns i samma mening framstår de som mera likvärdiga. En fördel med den justerade lagtexten är även att risken för fortsatt brottslighet knyts till utlänningen, och inte står utan subjekt.

Trots de av Lagrådet föreslagna justeringarna av förslagen till ändringar av 1 och 2 §§ måste det sägas att det i rätt stor utsträckning blir fråga om lagstiftning genom motiv. Metoden kan – så som den har tillämpats i det här fallet – inte underkännas, men det står samtidigt klart att den inte säkert leder till önskat resultat. Vid rättstillämpningen är det ju alltid lagens ord som står i blickfånget. Och lagtexten ger knappast klart uttryck för den ambition med lagändringarna som framgår av motivtexten.

Avslutningsvis vill Lagrådet påpeka att regeln i 32 kap. 4 § brottsbalken om undanröjande av ungdomspåföljd föreslås ändrad i en av regeringen den 26 januari 2026 beslutad lagrådsremiss. Lagrådet har inte hittat någon upplysning om detta i remissen.

8 a kap. 3 §

I paragrafen, som motsvarar nuvarande 4 §, anges vissa ytterligare förutsättningar för att en flykting som behöver en fristad i Sverige ska få utvisas. En ändring som föreslås är att ordet "får" i lagtextens inledning ska ändras till "ska". Som det har förklarats för Lagrådet är tanken att detta ska antyda en skärpning. Men rent språkligt stämmer det knappast. Kanske det till och med blir så att fokuset på de inskränkande förutsättningarna i punkterna 1 och 2 i paragrafen blir större genom att "ska" kopplas till "endast", vilket leder i motsatt

riktning. Ändringen bör inte genomföras. När det som här rör sig om begränsande förutsättningar är dessutom rent generellt "får" rätt ord.

Övriga ändringar i paragrafen – bl.a. att uttrycket "synnerligen grovt brott" ersätts med "synnerligen allvarligt brott", vilket grundar sig på EU-rätten – har Lagrådet ingen invändning emot.

8 a kap. 4, 5 och 6 §§

Se vad som sägs under 3 § avseende ändringen av "får" till "ska".

8 a kap. 8 §

Bestämmelsen handlar om ordningen för prövning av en talan om utvisning och om vilken domstol som är behörig.

I första stycket klargörs det att utvisning på grund av brott prövas efter talan av åklagare. Detta är en lämpligare ordning än dagens, där något yrkande inte är nödvändigt för att rätten ska kunna ta upp en utvisningsfråga. Lagrådet tillstyrker alltså ändringen.

I det föreslagna andra stycket anges att en åklagare *ska* framställa ett yrkande om utvisning om brottsligheten är utvisningsgrundande. Detta betyder att åklagaren alltid ska yrka på utvisning om de formella förutsättningarna för utvisning är uppfyllda. Någon bedömning av om skälen för utvisning i det enskilda fallet är tillräckligt starka ska åklagaren inte göra; även om åklagaren anser att skälen mot utvisning i 2 § utgör hinder mot att utlänningen utvisas ska åklagaren alltså begära att rätten fattar beslut om utvisning. En följd av detta skulle bli att utvisningsfrågan blev bedömd endast av domstolen, dvs. utan ett föregående ställningstagande från åklagarens sida.

Förslaget i denna del har blivit föremål för en omfattande kritik av remissinstanserna. Bl.a. framhåller Ekobrottsmyndigheten att det är svårt att förena den föreslagna skyldigheten med åklagarens objektivitetsplikt, som enligt myndigheten får anses vara grundläggande för tilltron till åklagarväsendet. Ekobrottsmyndigheten anför också effektivitetsskäl emot den föreslagna ordningen. Liknande synpunkter framförs av Hovrätten för Västra Sverige som tillägger att det finns en risk för att förtroendet även för domstolarna påverkas om åklagaren i princip alltid yrkar utvisning och domstolen lämnar ett sådant yrkande utan bifall med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Enligt hovrätten innebär den föreslagna ordningen att förhandlingstiderna kommer att öka och att det finns en risk för att processerna kommer att handla mer om utvisningsfrågan än om brottet.

Åklagarmyndigheten framhåller att förslaget reducerar åklagarens uppgift till att transportera utvisningsfrågan till domstol utan egen prövning. I praktiken innebär det att den rest av inkvisitoriskt moment som tas bort genom kravet på att frågan måste anhängiggöras av åklagare förbyts i sin motsats. Enligt myndigheten står förslaget också i konflikt med den svenska åklagarkåren som en självständig rättslig myndighet, en roll som är helt avgörande för många av de befogenheter som har lagts i åklagaruppgiften. Det innebär vidare att åklagaren i ett stort antal fall förväntas agera mot bättre vetande och riskerar därmed, enligt myndigheten, att undergräva allmänhetens förtroende för åklagaren som en objektiv rättstillämpare.

Enligt Malmö tingsrätt är det inte rimligt att åklagare ska framställa yrkanden om utvisning när det är uppenbart att ett bifall till yrkandet inte kan förväntas. Stockholms tingsrätt lyfter fram att förslaget innebär en omotiverad begränsning av åklagares utförande av sitt uppdrag som dessutom tynger processen på ett omotiverat sätt. Svea hovrätt fyller på med att den föreslagna ordningen inte skulle

utgöra ett ändamålsenligt utnyttjande av domstolars och åklagares resurser. Andra instanser som avstyrker förslaget i denna del är Justitiekanslern, Sveriges advokatsamfund, Stockholms universitet, Södertörns tingsrätt och Värmlands tingsrätt.

Att gå fram med ett förslag som har utsatts för en så massiv och enligt Lagrådets uppfattning befogad kritik från remissinstanser med stor kunskap och omfattande erfarenhet på området är inte rimligt. Den föreslagna ordningen är inte bara systemfrämmande. Den är också oförsvarlig både av effektivitetsskäl och av hänsyn till alla tilltalade som i rättegången ska hotas med utvisning, trots att det för den som framställer utvisningsyrkandet står klart att utvisning inte kommer att ske.

Lagrådet motsätter sig förslaget.

Skulle förslaget i denna del ändå föras fram till en proposition bör lagtexten lyda så här:

En åklagare ska framställa ett yrkande om utvisning om det finns förutsättningar för utvisning enligt 1 § 1 och 2. Vid bedömningen av om det finns förutsättningar för utvisning enligt 1 § 2 ska åklagaren inte beakta 6 § andra stycket eller 8 kap. 13 §.

Nuvarande 8 a kap. 3 §

Den bestämmelse som för närvarande har beteckningen 3 § föreslås upphävd. Genom paragrafen föreskrivs att 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. Skälet som anförs för förslaget att slopa bestämmelsen är att den medför att det kan inträffa att domstolen inte beslutar om utvisning i fall där övriga förutsättningar har förelegat, och där det senare visar sig att en utvisning hade kunnat genomföras. Mot detta ska dock ställas den ibland mångåriga osäkerhet som en utlänning tvingas leva under

när rätten har beslutat om utvisning trots att beslutet vid tidpunkten när det fattades inte kunde verkställas.

Avvägningen av dessa motstående intressen har under åren gjorts på olika sätt. Lagrådet finner inte skäl att motsätta sig förslaget.

Nuvarande 8 a kap. 5 §

I det som nu är 5 § föreskrivs att en utlänning som kom till Sverige innan han eller hon fyllt 15 år och som, när åtal väcks, har vistats här sedan minst fem år får utvisas endast vid brottslighet som har ett straffvärde motsvarande fängelse i minst två år eller som annars är av sådan karaktär att han eller hon inte bör få stanna kvar i Sverige eller om utlänningen har återfallit i brott på sådant sätt att han eller hon inte bör få stanna kvar. Även denna bestämmelse föreslås upphävd. Skälet för detta är bl.a. att den leder till slumpmässiga och oönskade tröskeeffekter. I remissen framhålls att det är tillräckligt att hänsyn till utlänningens ålder vid ankomst och vistelsetid i landet tas inom ramen för den vägning av skälen för respektive emot utvisning som ska göras enligt 1 och 2 §§. Lagrådet har ingen erinran mot förslaget.