

Dnr Ju2025/01090
Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER ETT SKÄRPT REGELVERK OM UTVISNING PÅ GRUND AV BROTT (SOU 2025:54)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Vi är generellt kritiska till den föreslagna skärpningen av utvisningsregelverket, särskilt eftersom behovs- och proportionalitetsbedömningarna brister. Skärpningen riskerar att leda till oproportionerliga ingrepp mot enskilda, inte minst barn och familjer. Den kan även försvåra integrationen, bidra till stigmatisering och underminera rättvisan i rättssystemet.

Mot denna bakgrund avstyrker Civil Rights Defenders följande förslag:

- att straffvärdesgränsen för utvisning på grund av brott sänks.
- att avvägningen av skälen för och emot utvisning ska ske på en skärpt nivå.
- att de kvalificerade kraven för utvisning av utlänningar som kom till Sverige före 15 års ålder tas bort.
- att längre och fler varaktiga återreseförbud införs.
- att allmän domstol inte längre ska beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning på grund av brott.
- att en åklagare ska vara skyldig att yrka på utvisning när brottsligheten är utvisningsgrundande.
- att straffskalan för olovliga vistelser i strid med brottsrelaterade återreseförbud skärps.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Begränsade utredningsdirektiv och högt reformtryck

Utredningen har haft att utgå från direktiv som i hög grad preciserar vad som ska föreslås. Civil Rights Defenders anser att detta påverkar utredningens oberoende och kvalitet negativt, särskilt då det leder till otillräckliga behovs- och konsekvensanalyser. Detta medför ett bristfälligt beredningsunderlag för lagstiftaren.

Vidare sker beredningen av detta förslag parallellt med flera andra omfattande och överlappande reformer inom migrations- och straffrätten. Detta skapar en fragmenterad helhetsbild som försvårar möjligheten till en samlad konsekvensanalys. Det påverkar remissinstansernas förutsättningar att lämna välgrundade synpunkter och innebär en konkret risk att centrala rättssäkerhetsaspekter förbises.

Det bör också noteras att det gått förhållandevis kort tid sedan utvisningsregelverket senast skärptes. Som utredningen själv konstaterar saknas därmed förutsättningar för att genomföra

en fullständig och tillförlitlig utvärdering av de senaste ändringarnas effekter.¹ Därtill har det under senare år genomförts flera straffskärpningar för olika brottstyper. Mot denna bakgrund anser Civil Rights Defenders att det finns starka skäl att avvakta ytterligare skärpningar av utvisningsregelverket tills effekterna av redan genomförda reformer har analyserats ordentligt.

Inskränkningar av mänskliga rättigheter

Att bekämpa brott och värna tryggheten i samhället är legitima och viktiga mål, som också är nära förbundna med skyddet för mänskliga rättigheter. Ett tryggt samhälle är en förutsättning för att rättigheter ska kunna förverkligas i praktiken. Samtidigt måste varje åtgärd som syftar till att uppnå dessa mål ske inom ramen för rättsstatens principer och med respekt för de grundläggande fri- och rättigheter som Sverige är folkrättsligt förpliktat att upprätthålla.

Utvisning på grund av brott är en mycket ingripande åtgärd som kan medföra långtgående konsekvenser för den enskilde och dennes familj. Ett sådant beslut kan innebära att en person skiljs från sin familj, förlorar sin sociala förankring och tvingas lämna ett samhälle där hen har etablerat sig. Dessa ingrepp aktualiserar rätten till skydd för privat- och familjeliv, som bland annat regleras i Europakonventionens artikel 8. Enligt konventionen får staten endast inskränka denna rättighet om ingreppet är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Detta innebär att åtgärden måste vara proportionerlig i förhållande till det eftersträlvade syftet.

Europadomstolen har i flera avgöranden betonat att proportionalitetsbedömningen ska ta hänsyn till en rad faktorer, såsom brottets allvar, hur länge personen vistats i landet, familjeband och sociala relationer.² Även barnets bästa ska tillmätas särskild vikt. Civil Rights Defenders bedömer att det finns en påtaglig risk att den föreslagna skärpningen av regelverket, om det genomförs, kan leda till beslut som inte uppfyller kravet på proportionalitet och därmed strider mot artikel 8 i Europakonventionen.

I sammanhanget kan det även noteras att FN:s barnrättskommitté har betonat vikten av att stater inte vidtar åtgärder som leder till en tillbakagång i skyddet av barns rättigheter.³

Mot denna bakgrund anser Civil Rights Defenders att förslaget måste analyseras mer ingående ur ett rättssäkerhets- och människorättsperspektiv. Det är särskilt angeläget att konsekvenserna för barn och familjer belyses tydligare, i enlighet med principen om barnets bästa och Sveriges internationella åtaganden.

Konsekvenser för integration och samhällsgemenskap

Utredningen lyfter att ett skärpt utvisningsregelverk kan ha ett brottsförebyggande signalvärde, genom att tydligt markera att den som begår brott och saknar svenskt medborgarskap riskerar att utvisas.⁴ Civil Rights Defenders vill dock framhålla att förslagets signalvärde inte är entydigt positivt. En skärpt lagstiftning som enbart riktar sig mot vissa grupper i befolkningen riskerar också att sända andra, mer problematiska signaler. För många människor med migrationsbakgrund kan en ökad betoning på brottsutvisning ge upphov till oro och upplevd stigmatisering, även bland dem som inte själva är föremål för brottsmisstankar. Det kan i sin tur få negativa effekter på den sociala sammanhållningen och tilltron till rättsstaten.

¹ SOU 2025:54 s. 193.

² Se bl.a. *Üner v Nederländerna*, nr 46410/99, 18 oktober 2006; *Noorzae v Danmark*, nr 44810/20, 5 september 2023.

³ FN:s kommitté för barnets rättigheter, *Allmän kommentar nr 19 (2016) om offentlig budgetering för förverkligandet av barns rättigheter*, UN Doc. CRC/C/GC/19, p. 31.

⁴ Se SOU 2025:54 s. 17, 317–318, 419.

Civil Rights Defenders ser därför en risk att det föreslagna regelverket, i stället för att främja trygghet, bidrar till ökad polarisering och försvårar integrationen. Det är särskilt allvarligt att dessa aspekter inte analyseras närmare i utredningens konsekvensbeskrivning. I den fortsatta beredningen bör en fördjupad analys genomföras av hur förslaget – i kombination med andra pågående förändringar inom migrations- och straffrätten – kan påverka människors möjligheter till etablering, delaktighet och tillit till samhället.

Samhällets reaktion på brott

Det svenska straffsystemet bygger på att straff är normalreaktionen för brott. En annan grundprincip är att straff ska vara proportionerliga och lika för lika brott. Utvisning är inte ett straff i juridisk mening, men innebär i praktiken en mycket ingripande rättsverkan som endast drabbar personer utan svenskt medborgarskap. Detta skapar en skillnad i den samlade reaktionen på brott som går emot likabehandlingsprincipen och riskerar att uppfattas som orättvis av allmänheten.

Civil Rights Defenders anser att reaktionen på brott i största möjliga mån bör vara likvärdig för alla som är bosatta i Sverige, oavsett medborgarskap. Att skärpa de rättsverkningar som endast drabbar vissa grupper underminerar rättvisan i rättssystemet och riskerar att urholka allmänhetens förtroende för dess legitimitet.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

6.5 De grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om en sänkt straffvärdesgräns som motsvarar fängelseminimum för utvisning på grund av brott.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att avvägningen av skälen för och emot utvisning ska ske på en nivå som innebär att inte mer hänsyn tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden.

Mot bakgrund av de synpunkter som lyfts ovan ställer sig Civil Rights Defenders kritisk till de skärpningar som föreslås av de grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott. Det gäller särskilt förslagen om en sänkt straffvärdesgräns och om en skärpt avvägning av skälen för och emot utvisning. I och med dessa förslag försvinner de inbyggda skyddsmarginaler som tidigare funnits. Utredningen konstaterar själv att förslagen kan leda till en delvis spretig praxis med svårigheter för allmän domstol att bedöma var den nedersta gränsen för proportionalitetsbedömningen går.⁵ Detta ökar risken för att tillämpningen resulterar i felaktiga och oproportionerliga inskränkningar i enskilda fall, med allvarliga konsekvenser för individen som följd och i strid med Sveriges internationella åtaganden.

Civil Rights Defenders vill i detta sammanhang också erinra om att sänkta rättighetsnivåer till internationella minimistandarder inte bör utgöra ett eftersträvarsvärt mål, särskilt inte i ett rättssamhälle där rättighetsutvecklingen historiskt gått i en förstärkande riktning. Att reducera mänskliga rättigheter till enbart en miniminivå medför en risk att staten endast strävar efter att undvika att bryta mot lagstiftningen, i stället för att aktivt främja och skydda dessa rättigheter. Att lägga sig på en miniminivå ökar också risken för att mänskliga rättigheter kränks vid tillämpningen.

⁵ SOU 2025:54 s. 259, 399.

6.6.3 Utlänningar som kom till Sverige som barn

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att de kvalificerade kraven för utvisning av utlänningar som kom till Sverige före 15 års ålder tas bort.

De humanitära skäl som talar för att en utlänning ska få stanna i Sverige väger särskilt tungt när personen har kommit hit i ung ålder eller är född här. Ett avlägsnande innebär i dessa fall ett allvarligt ingrepp, och enligt Europadomstolens praxis bör kraven för utvisning därför vara särskilt högt ställda i förhållande till de allmänna bestämmelserna om utvisning.⁶ Civil Rights Defenders anser mot denna bakgrund att de kvalificerade kraven för att utvisa personer som kom till Sverige som barn bör kvarstå. Därmed säkerställs att den nationella lagstiftningen tar hänsyn till Sveriges internationella åtaganden och den särskilda hänsyn som enligt praxis bör ges till denna persongrupp.

6.7.2 Längre och fler varaktiga återreseförbud

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om längre och fler varaktiga återreseförbud.

Civil Rights Defenders konstaterar att utredningen själv ifrågasätter behovet av en skarpare reglering, mot bakgrund av att nuvarande lagstiftning redan ger utrymme för längre förbud vid allvarlig brottslighet eller risk för återfall, samt då fler straffskärpningar kan komma att genomföras.⁷ På grund av direktivets utformning har utredningen likväl varit skyldig att lämna förslag på en skärpt reglering. Detta väcker frågor om förslagens nödvändighet och legitimitet. I den fortsatta beredningen krävs en mer förutsättningslös och gedigen analys av om en generell skärpning är motiverad.

Civil Rights Defenders ser särskilt ett behov av att ytterligare analysera vilka konsekvenser en skärpning kan få för enskilda. Om förslaget vidare bereds är det, som utredningen konstaterar, viktigt att domstolens möjlighet att frångå förbudstiderna inte inskränks, för att kunna säkerställa att beslut i enskilda fall inte strider mot Sveriges internationella åtaganden.

7.2 Allmän domstol ska inte längre beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att allmän domstol inte längre ska beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning på grund av brott.

Enligt Civil Rights Defenders är det angeläget att verkställighetshinder prövas i ett tidigt skede, eftersom det kan minska den ovisshet och förhindra det rättsliga limbo som annars drabbar både den enskilde och dennes anhöriga. Om frågan om verkställighetshinder inte längre prövas av allmän domstol finns det också en risk för att den enskildas ställning i processen försämrar, eftersom rätten till offentligt ombud inte alltid är garanterad i ärenden hos Migrationsverket. Civil Rights Defenders delar även Domstolsverkets farhåga om att den föreslagna ordningen kan stå i strid med EU-domstolens praxis, enligt vilken nationella myndigheter är skyldiga att respektera principen om *non-refoulement* i varje skede av återvändandeförfarandet.⁸

⁶ Se bl.a. *Maslov mot Österrike*, nr 1638/03, 23 juni 2008, p. 75 och 83–84.

⁷ SOU 2025:54 s. 306.

⁸ Se EU-domstolens dom i mål C-663/21, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl v AA*, 6 juli 2023, p. 49.

8.4 En plikt för åklagare att framställa yrkanden om utvisning

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att en åklagare ska vara skyldig att framställa ett yrkande om utvisning när brottsligheten är utvisningsgrundande.

Civil Rights Defenders anser inte att det är motiverat att införa en skyldighet för åklagare att framställa yrkanden om utvisning. Som utredningen själv konstaterar innebär förslaget att åklagare kommer behöva framställa yrkanden om utvisning även när det framstår som uppenbart att yrkandet inte kommer att bifallas.⁹ Civil Rights Defenders anser att detta inte kan anses rimligt varken ur resurssynpunkt eller utifrån den tilltalades perspektiv.

För det fall att det införs en plikt ansluter sig Civil Rights Defenders till den synpunkt som Sveriges advokatsamfund tidigare framfört, nämligen att åklagaren även bör åläggas en skyldighet att uttryckligen i stämningsansökan anföra grunderna för yrkandet om utvisning. Enligt Sveriges advokatsamfund är det inte ovanligt att det först i slutpläderingen framkommer vad åklagaren anser om exempelvis återfallsrisk, anknytning till Sverige och övriga omständigheter av betydelse för frågan om utvisning, vilket utgör en rättssäkerhetsbrist för den misstänkte.¹⁰

10.4.3 Skärpt straff för olovliga vistelser i strid med ett återreseförbud på grund av brott

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om en skärpt straffskala för olovliga vistelser i strid med ett återreseförbud på grund av brott.

Eftersom straff utgör det yttersta maktmedlet bör straffskärpningar göras med försiktighet och föregås av noggranna och väl underbyggda överväganden. Utformningen av utredningsdirektivet, som anger att en straffskärpning ska föreslås, är mot denna bakgrund problematisk. Som utredningen själv konstaterar är problemet med överträdelser av återreseförbud som meddelats på grund av brott inte särskilt omfattande, eller utgör åtminstone inte ett tilltagande problem.¹¹ Civil Rights Defenders ifrågasätter därför att en straffskärpning är motiverad.

Remissvaret har beretts av Fredrika Blume.

Stockholm som ovan,

Martin Nyman
Senior jurist

⁹ SOU 2025:54 s. 348.

¹⁰ Sveriges advokatsamfunds yttrande över betänkandet Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk (SOU 2021:61), R-2021/1344, 27 september 2021, s. 3–4.

¹¹ SOU 2025:54 s. 381.