

Justitiedepartementet

Ju2025/01090

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

Tingsrätten, som har granskat promemorian utifrån de aspekter som domstolen har att beakta, lämnar följande synpunkter och kommentarer.

Allmänt

Inledningsvis ska framhållas att tingsrätten helt delar utredningens bedömning på s. 177–200 om att frågan om utvisning på grund av brott bör prövas av Migrationsverket i stället för inom ramen för det straffrättsliga förfarandet i allmän domstol. Denna fråga bör utredas vidare innan eventuella ändringar görs i det nuvarande regelverket för utvisning på grund av brott. Detta särskilt eftersom de föreslagna ändringarna förväntas leda till att frågan om utvisning kommer att prövas inom det straffrättsliga förfarandet i betydligt fler fall än idag, vilket kommer att belasta inte bara allmänna domstolar utan även Åklagarmyndigheten på ett sätt som inte framstår som rimligt. De utökade antalet prövningar och beslut om utvisning kommer framför allt att bli en följd av att antalet utvisningsgrundande brott utvidgas markant samtidigt som åklagarna åläggs en plikt att yrka på utvisning i samtliga fall då brottet bedöms vara utvisningsgrundande. Det kommer leda till att tingsrätterna måste sätta ut mål till förhandling i många fler fall än idag och att offentlig försvarare måste utses i betydligt större utsträckning än idag. Risken är också att färre mål än idag kommer att kunna hanteras inom ramen för snabbare lagföring. Tingsrätten ser sammantaget en stor risk för att handläggningstiderna för brottmål därmed kommer att förlängas. Därtill innebär förslagen att regleringen närmar sig en miniminivå av vad som är godtagbart enligt unionsrätten och Sveriges internationella åtaganden, vilket leder till att det läggs ett större ansvar på rättstillämpningen för att säkerställa att Sverige följer dessa åtaganden. Den ökade arbetsbördan, förlängningen av handläggningstiderna och ökade kostnader kan inte anses rimliga eller motiverade innan en alternativ och mer effektiv processordningen har utretts. Mot denna bakgrund avstyrker tingsrätten i dagsläget förslagen i sin helhet.

Tingsrätten har dock analyserat de förslag som utredningen lämnat och har därvid följande kommentarer och synpunkter på respektive lagförslag. Dessa kommentarer och synpunkter har alltså relevans för det fall regeringen går vidare med lagförslagen utan att en alternativ ordning har övervägts och utretts. De delar som inte kommenteras är sådana förslag som tingsrätten tillstyrker. Hänvisningen till lagrum avser utlänningslagen om inte något annat anges.

Intresseavvägningen ska ske på en skärpt nivå enligt 8 kap. 2 § utlänningslagen

Tingsrätten ställer sig positiv till att samtliga omständigheter som ska beaktas vid intresseavvägningen vid utvisning samlas i 8 a kap. 2 §, även om denna uppräkningslista av omständigheter inte är uttömmande. Det kan dock konstateras att det av den föreslagna lagtexten inte tydligt framgår att risken för fortsatt brottslighet ska tala för utvisning i större utsträckning än tidigare. Det framgår inte heller av den föreslagna lagtexten att intresseavvägningen ska ske på en skärpt nivå och att inte mer hänsyn ska tas till skälen som talar mot utvisning än vad som krävs enligt Sveriges internationella åtaganden, vilket framgår av utredningen och författningskommentaren till bestämmelsen. Att intresseavvägningen kommer att ske på en skärpt nivå blir dock en naturlig följd av att mindre allvarliga brott blir utvisningsgrundande. Om intresseavvägningen ska ske på en ytterligare skärpt nivå än vad som naturligt följer av att fler brott är utvisningsgrundande bör dock detta förtydligas i lagtexten.

Tingsrätten konstaterar vidare att det saknas en genomgång av vad som krävs enligt unionsrätten för att en utvisning ska vara proportionerlig. Även om det som utredningen framhåller inte går att ange en generell miniminivå hade det varit till stor nytta för rättstillämpningen att få mer vägledning om de unionsrättsliga regler och den praxis som blir relevant för domstolarna att beakta om de föreslagna lagändringarna genomförs. Detta särskilt eftersom domstolarna i många fler fall än idag kommer att behöva pröva frågan om utvisning om de föreslagna lagändringarna genomförs. Tingsrätten ser därför ett behov av att de unionsrättsliga reglerna och den praxis som växt fram i anslutning till dessa analyseras närmare innan lagförslagen genomförs.

Se vidare vad som anförs nedan om att det bör övervägas att i 8 a kap. 2 § andra stycket förtydliga vad som gäller vid intresseavvägningen när domstolen prövar frågan om utvisning av en utlänning som kom till Sverige som barn.

Skärpt reglering för vissa personkategorier

Utifrån utredningens uppdrag och syfte framstår de föreslagna lagändringarna för flyktingar och utlänningar som har uppehållstillstånd (8 a kap. 4 §), EES-medborgare och deras familjemedlemmar (8 a kap. 7 §) och varaktigt bosatta (8 a kap. 8 §) som välavvägda och ändamålsenliga.

Att det kvalificerade kravet för utvisning av utlänningar som kom till Sverige som barn tas bort framstår också, mot bakgrund av utredningens uppdrag och syfte, som välavvägt. Resultatet av denna ändring är att omständigheten att en utlänning kom till Sverige som barn ska beaktas i den allmänna intresseavvägningen enligt 8 a kap. 2 §. Av utredningen framgår att om en utlänning lagligen vistats i mottagarlandet sedan barndomen eller rentav fötts där, måste det finnas *mycket starka skäl* för att rättfärdiga utvisning, vilket följer av Europadomstolens praxis (se s. 292). För att säkerställa en rättssäker rättstillämpning bör det därför övervägas om detta bör förtydligas i 8 a kap. 2 §, exempelvis i andra stycket där det anges vad som ska beaktas vid bedömningen om utlänningens anknytning till Sverige.

När det gäller förslaget om den nya bestämmelsen i 8 a kap. 5 § om alternativt skyddsbehövande, bygger förslaget helt på unionsrättslig reglering. Eftersom ett utvisningsbeslut avseende någon som har status som alternativt skyddsbehövande inte kan verkställas om brottet inte är att anse som ett "grovt brott" eller då det inte finns "allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet", är det i för sig en god ordning att detta prövas redan i samband med beslutet om utvisning. Frågan om det föreligger verkställighetshinder på grund av att en utlänning har status som alternativt skyddsbehövande prövas dock även av Migrationsverket i samband med att utvisningen verkställs. I brist på vägledande uttalanden från EU-domstolen är rättsläget mycket osäkert när det gäller frågorna om vad som utgör ett "grovt brott" eller när det finns "allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet". Denna osäkerhet om vad begreppen egentligen innebär gör det svårt för tingsrätten att överblicka effekterna av lagförslagen. Med hänsyn till det osäkra rättsläget finns det dessutom en stor risk att motstridiga bedömningar görs av allmänna domstolar respektive Migrationsverket. Även detta utgör ett starkt skäl för att ytterligare utreda en alternativ processordning för utvisning på grund av brott där prövningen görs av Migrationsverket. Tingsrätten anser vidare att begreppsbildningen "grovt brott" och "allvarliga skäl att anta att utlänningen utgör en fara för samhället eller Sveriges säkerhet" är främmande inom det straffrättsliga förfarandet. När det gäller begreppet "grovt brott" finns anledning att se över om det unionsrättsliga begreppet "allvarligt brott" bör användas för att förenkla tillämpningen av bestämmelsen och tolkningen av den bakomliggande unionsrätten.

Återreseförbud

Utifrån utredningens uppdrag och syfte framstår de föreslagna lagändringarna för återreseförbuden välavvägda och ändamålsenliga. Tingsrätten tillstyrker därför förslagen. Tingsrätten har dock en språklig anmärkning på formuleringen av 8 a kap. 11 § andra stycket där det anges vilka omständigheter som ska beaktas för att "skärpa" respektive "mildra" återreseförbudets längd. Ur ett klarspråksperspektiv kan det övervägas om dessa omständigheter i stället bör formuleras som "skäl för att besluta om ett längre" respektive "ett kortare återreseförbud".

Verkställighetshinder ska inte längre prövas av allmän domstol

Tingsrätten ställer sig positiv till att frågan om verkställighetshinder inte ska prövas av allmän domstol i samband med utvisning på grund av brott utan endast i samband med att utvisningen verkställs. Det framstår som ändamålsenligt och mer effektivt att koncentrera prövningen av verkställighetshinder på detta sätt. Av utredningen framgår dock att det i vissa fall är osäkert om en sådan ordning är förenlig med EU-domstolens praxis, av vilken följer att nationella myndigheter är skyldiga att i varje skede av återvändandeförfarandet iaktta principen om non-refoulement (se s. 323 och 324). Därför ställer sig tingsrätten tveksam till förslaget. Som anförs av utredningen är ett mer ändamålsenligt alternativ att överväga och utreda om prövningen av frågan om utvisning på grund av brott i sin helhet bör överföras till Migrationsverket (se s. 325).

Talan om utvisning av brott

Tingsrätten tillstyrker förslaget som innebär att allmänna domstolar inte längre kan ta upp frågan om utvisning ex officio utan att det i stället ska göras efter yrkande från åklagaren. Detta undanröjer den osäkerhet som idag finns beträffande frågan om en domare kan lyfta frågan om utvisning utan att äventyra skyldigheten att förhålla sig objektiv och opartisk i brottmålsprocessen. Tingsrätten ställer sig dock tveksam till förslaget att införa en plikt för åklagare att yrka på utvisning i samtliga fall där det bedöms att det kommer dömas ut en strängare påföljd än böter. Det är inte lämpligt att åklagaren måste framställa ett sådant yrkande även i fall då det är uppenbart att utvisning inte ska/bör ske. Det bör därför övervägas om åklagaren ska kunna avstå från att yrka på utvisning i vissa fall.

Ny bestämmelse om att uppehållstillstånd och arbetstillstånd upphör att gälla vid beslut om utvisning

Tingsrätten instämmer i utredningens bedömning att det bör förtydligas i lag att uppehållstillstånd och arbetstillstånd upphör att gälla vid beslut om utvisning och tillstyrker förslaget.

Skärpt straffskala för vistelse i strid med återreseförbud och slopad åtalsprövning

Tingsrätten instämmer i det som utredningen anfört om att proportionaliteten av att höja straffskalan för vistelse i strid med återreseförbud kan ifrågasättas vid en jämförelse med straffskalorna för andra brott som skyddar allmän verksamhet (se s. 380). Utredningen har dock analyserat denna fråga och kommit fram till en slutsats som bygger på kriminalpolitiska hänsyn. Mot bakgrund av utredningens uppdrag och syfte tillstyrks därför förslagen.

Tingsrätten tillstyrker även förslaget om slopad åtalsprövning för ringa fall av vistelse i strid med återreseförbud.

Skärpt maxstraff för den som har en utlänning anställd som saknar rätt att vistas här eller förskrivet arbetstillstånd

Utifrån utredningens uppdrag och syfte framstår förslaget om att skärpa maximistraffet för den som har en utlänning anställd som saknar rätt att vistas här eller förskrivet arbetstillstånd som välavvägt och ändamålsenligt. Tingsrätten tillstyrker därför förslaget.

Yttranden från Migrationsverket

Som en följd av att allmänna domstolar inte längre ska beakta verkställighetshinder vid beslut om utvisning föreslås att bestämmelsen om domstolarnas skyldighet att inhämta yttrande från Migrationsverket i 7 kap. 10 § utlänningsförordningen ändras. Den föreslagna ändringen innebär att Migrationsverket ska vara skyldig att lämna upplysningar om vad som framkommit hos Migrationsverket om utlännings vistelse och rätt att uppehålla sig i Sverige, anknytning till Sverige och familjeförhållanden. Tingsrätten konstaterar att det i bestämmelsen inte föreskrivs någon *skyldighet* för allmänna domstolar, åklagaren eller Kriminalvården att inhämta upplysningar från Migrationsverket. Tingsrätten bedömer dock att

sådana upplysningar regelmässigt kommer att behöva inhämtas när fråga om utvisning uppkommer i ett mål för att domstolen ska ha ett fullgott underlag till intresseavvägningen som ska göras enligt 8 a kap. 2 § utlänningslagen. För att möjliggöra en viss flexibilitet i systemet kan det dock vara lämpligt att möjligheten att inhämta upplysningar från Migrationsverket inte föreskrivs som en skyldighet.

Övrigt

I samband med att reglerna om utvisning på grund av brott nu ses över vill tingsrätten lyfta en praktisk fråga som handlar om häktning på grund av risken att någon undandrar sig beslut om utvisning. Rättegångsbalken innehåller ingen bestämmelse som ger möjlighet att före dom häkta en utlännings på den grunden att hen kan komma att utvisas.¹ Med stöd av 24 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken kan domstolen däremot – i samband med en fällande dom som innefattar ett beslut om utvisning – förordna om häktning i avvaktan på att domen såvitt gäller utvisningen får laga kraft. Utredningen anger att åklagaren inför målets avgörande bör framställa ett yrkande om häktning som gäller i avvaktan på att domen får laga kraft i frågan om utvisning om det finns risk för att den tilltalade på fri fot undandrar sig utvisningen (se s. 350). Utredningen anger vidare att det på motsvarande sätt är befogat att domstolen bifaller ett sådant yrkande, även om den tilltalade inte varit häktad före domen, om det finns risk för undandragande av utvisningsbeslutet (se s. 351). Tingsrätten vill understryka att ett beslut om häktning med stöd av 24 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken på grund av risken för att den tilltalade undandrar sig utvisning förutsätter att det finns ett beslut om utvisning. I praktiken innebär detta att domstolen måste *avkunna* domen med utvisningsbeslutet för att kunna besluta om häktning efter avslutad huvudförhandling. Det är inte ovanligt att en tilltalad inför huvudförhandlingen är häktad på grund av kollusionsfara som sedan upphör efter avslutad huvudförhandling. För att den tilltalade då ska vara fortsatt häktad krävs alltså att domen avkunnas direkt efter avslutad huvudförhandling. I vissa fall är dock målet av en sådan komplexitet att det inte är möjligt att avkunna domen. Med tanke på att målen där utvisningsfrågan är aktuell kommer att öka om de föreslagna lagändringarna genomförs kommer sannolikt även dessa situationer att öka.

I handläggningen av ärendet har deltagit rådmännen Karin Påle Bartes och Erika Bergman samt administrativa fiskalen Sofia Holje (föredragande).

Karin Påle Bartes

Sofia Holje

¹ Se bl.a. Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel (2022, version 5, JUNO), s. 879 och Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning Utvisning 2023:15, s. 54.