

BESLUT

2025-07-16

Dnr SU FV-2007-25

Rektor

Handläggare:
Malin Cederth Wahlström
Utredare
Rektors kansli,
Ledningssekretariatet

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

Stockholms universitet har anmodats av Regeringskansliet (Justitiedepartementet) att inkomma med synpunkter på betänkandet från *Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott* (SOU 2025:44). Universitetet har följande att anföra.

Betänkandet i korthet

Betänkandet rymmer ett antal förslag som sammanfattningsvis syftar till att utvidga tillämpningsområdet för utvisning på grund av brott. Det kan noteras att utredningens mandat för självständiga överväganden har varit begränsat. Förslagen ligger mycket nära vad som efterfrågas i de påtagligt styrande direktiven, som i sin tur i stora drag motsvarar definierade reformambitioner i Tidöavtalet. Utredningen föreslår bl.a. *att* utvisning ska kunna ske vid strängare påföljd än böter, utan nuvarande krav på återfallsrisk eller att brottet är av visst allvar; *att* åklagare ska åläggas en skyldighet att yrka på utvisning när brottet är utvisningsgrundande; *att* bestämmelser om högre ställda krav på brottsligheten för personer som kom till Sverige före 15 års ålder och som vistats i landet i minst fem år slopas; *att* frågan om verkställighetshinder inte längre ska prövas av allmän domstol vid utvisningsbeslutet, utan uteslutande av Migrationsverket i samband med verkställighet av utvisningsbeslutet; *att* reglerna om återreseförbud ändras så att de blir längre i fler fall och att förbud utan tidsbegränsning kan beslutas i fler fall och *att* straffskalorna för vissa brott enligt 20 kap. utlänningslagen (2005:716) skärps.

Stockholms universitet lämnar i det följande synpunkter på delar av förslagen. Sammanfattningsvis avstyrker Stockholms universitet förslagen såvitt gäller slopandet av allmän domstols skyldighet att beakta verkställighetshinder vid utvisningsbeslutet och införandet av en skyldighet för åklagare att yrka på utvisning. Som närmare utvecklas nedan anser Stockholms universitet vidare att den generella skärpning när det gäller utvisningsinstitutet som förslagen innebär inger betänkligheter – inte minst från likabehandlingssynpunkt.

Ett mer asymmetriskt regelverk

Hur stränga reglerna om utvisning på grund av brott bör vara är – inom ramen för de begränsningar som följer av Sveriges internationella åtaganden – en utpräglat politisk fråga. Huvudprincipen att personer som befinner sig i Sverige utan att vara medborgare kan förverka sin rätt att vistas i landet om de begår brott är förstås rimlig. Stockholms universitet konstaterar emellertid att det aktuella regelverket, om utredningens förslag skulle bli verklighet, under kort tid har skärpts väsentligt i två steg. Som utredningen framhåller är utvisning inte sällan en rättsföljd som den enskilde upplever som mycket ingripande. Så sent som före den 1 augusti 2022 krävdes som huvudregel brottslighet med ett straffvärde på fängelse i minst ett år för utvisning i situationer när någon risk för fortsatt brottslighet inte kunde konstateras (se prop. 1993/94:159 s. 13 och 33). I och med den lagändring som trädde i kraft detta datum sänktes nyss nämnda gräns till nu gällande sex månaders fängelse (8 a kap. 1 § första stycket 1 utlänningslagen). Utredningen föreslår nu alltså att ytterligare vidga tillämpningsområdet till att omfatta alla påföljder strängare än böter (dvs. samtliga brott med straffvärden/straffmättningsvärden på fängelsenivå). Förslaget skulle innebära att brott av relativt lindrig beskaffenhet – t.ex. stöld av normalgraden eller grovt rattfylleri – kan föranleda utvisning, oberoende av återfallsrisk. Det kan vidare tilläggas att reglerna rörande återreseförbudets längd vid olika straffvärden på samma korta tid skulle komma att ha skärpts drastiskt. Om de föreslagna ändringarna träder i kraft, skulle t.ex. vissa brott som före den 1 augusti 2022 föranledde ett återreseförbud på fem år rendera ett förbud utan begränsning i tiden.

Som beskrivs i betänkandet uppställer internationell rätt särskilda krav för att utvisa personer med flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande; tillhör en utlänning dessa kategorier fordras att hen har begått förhållandevis allvarlig brottslighet. Vad gäller EES-medborgare och s.k. varaktigt bosatta är tröskeln för utvisning likaså särskilt hög – då krävs att ett utvisningsbeslut kan motiveras med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Ett inte obetydligt antal utlänningar är alltså helt undantagna från de skärpningar som föreslås i utredningen; skärpningar som därmed ytterligare förstärker den redan rådande asymmetrin i regelverket. Stockholms universitet vill mot den bakgrunden uppmärksamma att det kan framstå som inkonsekvent – för att inte säga orättvist – att tröskeln för utvisning ska ligga så pass lågt för vissa utlänningar, medan den samtidigt är väsentligt mycket högre för andra.

Förslaget om en skyldighet för åklagaren att yrka på utvisning är betänkligt

I linje med vad som efterfrågas i direktiven (se dir. 2024:42, s. 7 f.; jfr även Tidöavtalet, s. 43) föreslår utredningen att det införs en skyldighet för åklagare att yrka på utvisning när brottet är utvisningsgrundande. Stockholms universitet ställer sig skeptisk till den föreslagna ordningen.

Att ålägga en *skyldighet* att framställa ett *yrkande* framstår närmast som en självmotsägelse. Ett yrkande i den akusatoriska straffprocessen är inte en tom formalitet, utan en partsbunden viljeyttring som gör anspråk på att grunda sig i en materiell värdering.

Ordningen bygger på principen att åklagaren ges förtroende att göra en självständig preliminär rättslig och bevismässig bedömning innan domstolen eventuellt prövar samma frågor. Utredningen gör en jämförelse med åtalsplikten, som i likhet med den föreslagna modellen sägs innebära att åklagaren ”inte ges en möjlighet att välja om ett yrkande [...] ska framställas”. Jämförelsen är dock knappast adekvat. Åtalsplikten inträder som bekant först om det finns tillräckliga skäl för åtal (23 kap. 2 § rättegångsbalken) – vilket är en bedömning som åklagaren förväntas göra. Att väcka åtal utan skäl kan noga taget utgöra ett brott (se 15 kap. 5 § brottsbalken). I själva verket finns nog inget annat exempel på en regel av innebörden att åklagare – eller för den delen någon annan processuell part – på liknande sätt förpliktas att framställa ett yrkande, alldeles oberoende av om hen tror sig kunna vinna framgång med yrkandet. Att det inte går att hitta något annat exempel är för övrigt logiskt eftersom det som sagt skulle gå på tvärs med den ackusatoriska processens inneboende rationalitet. En skyldighet för åklagaren att om vissa grundförutsättningar är uppfyllda alltid framställa ett yrkande om en för den tilltalade betungande rättsföljd bör vidare anses diskutabelt i ljuset av objektivitetsplikten. Som utredningen konstaterar skulle förslaget – även om tröskeln för utvisning skärps – innebära att åklagaren i vissa fall kommer att framställa utvisningsyrkanden trots att det framstår som uppenbart att yrkandet inte kommer att bifallas. Utredningen tillstår att det kan diskuteras om konsekvensen är rimlig dels ur resurssynpunkt, dels utifrån den tilltalades perspektiv. I tillägg kan man fråga sig vad som i en sådan situation därefter förväntas av åklagaren i rättegången när försvaret bemöter yrkandet. Är åklagaren ålagd att fortsätta driva denna del av talan som hen inte tror på? Till detta kommer att när det gäller utlänningar som har status av flyktingar och alternativt skyddsbehövande är inte på samma sätt tydligt var gränsen för när ett brott är utvisningsgrundande går. I dessa fall skulle det vara svårare att avgöra när åklagarens plikt att yrka på utvisning inträder.

Resonemangen i utredningen (och direktiven) tycks bygga på föreställningen att det skulle vara något så när vanligt förekommande att åklagare avstår från att yrka på utvisning i de fall hen annars kan förvänta sig framgång med den typen av yrkande. Stockholms universitet betvivlar att det finns mycket fog för ett sådant antagande. Utredningen redogör för statistik för perioden 2017–2023 som visar i hur många mål yrkanden om utvisning har framställts och att sådana yrkanden vinner bifall i omkring tre fjärdedelar av fallen. Det är aningen svårt att följa utredningens tankegång när den av dessa siffror verkar dra slutsatsen att det är möjligt att frågan om utvisning inte har tillräckligt hög prioritet hos åklagare. Tvärtom skulle ju kunna hävdas att om andelen avslagna yrkanden vore större skulle detta tala för att åklagare yrkade på utvisning i för stor utsträckning och att andelen bifall i nuläget får anses ligga på en rimlig nivå. Det kan för övrigt erinras om att den enkätundersökning hos Åklagarmyndigheten som gjordes av Utredningen om utvisning på grund av brott (SOU 2021:61, s. 177 f.) inte ger indikationer om att ovidkommande hänsyn skulle spela in när åklagare tar ställning till om yrkanden om utvisning ska framställas. Mot den bakgrunden kan det diskuteras om den föreslagna modellen som tvingar åklagaren att framställa utvisningsyrkanden skulle ha någon större betydelse när det gäller lagstiftarens ambition att ”utvisningsregelverket tillämpas fullt ut” med resultatet att fler beslut om utvisning meddelas. Och även om den föreslagna ordningen skulle innebära en liten skillnad i detta

hänseende anser Stockholms universitet att konsekvensen bestående i den märkliga anomalin i den ackusatoriska processen är ett alldeles för högt pris att betala. Det måste anses tillräckligt med de övriga skärpningar av utvisningsinstitutet som utredningen föreslår.

Det finns skäl för att domstolen fortsatt ska beakta verkställighetshinder

I enlighet med tvingande krav i direktiven (se dir. 2024:42, s. 6 f.; jfr även Tidöavtalet, s. 44) föreslår utredningen vidare att allmän domstol inte längre ska beakta hinder mot verkställighet vid prövning av frågan om utvisning (jfr 8 a kap. 3 § utlänningslagen). I synnerhet mot bakgrund av att Högsta domstolen relativt nyligen gett vägledning av innebörden att endast verkställighetshinder som bedöms vara bestående ska föranleda att domstolen avhåller sig från att förordna om utvisning, har Stockholms universitet svårt att se behovet av reformen. I vart fall förefaller det inte som att fördelarna skulle överväga nackdelarna. Den enda fördelen skulle alltså vara att några fåtal ytterligare fall av utvisning som annars hade sorterats bort på redan domstolsnivån blir verklighet. Till nackdelarna hör – som utredningen framhåller – ökade kostnader och eventuellt negativ påverkan på förtroendet för systemet som blir konsekvensen när ett stort antal utvisningsbeslut efter att påföljden avtjänats måste upphävas eftersom de inte går att verkställa. Från humanitär synpunkt kan det också ligga i den dömdes och anhörigas intresse att tidigt få besked huruvida utvisning kommer att ske. Stockholms universitet är inte heller helt övertygad av utredningens analys att ändringen skulle vara oproblematisht i ljuset av unionsrätten. Utan att fördjupa sig kan också i allmänhet diskuteras om inte den nuvarande ordningen där eventuella verkställighetshinder beaktas i ett första steg vid tidpunkten för beslutet om utvisning kan motiveras utifrån rättssäkerhets- och legalitetsskäl.

Ändringar av symbolisk karaktär som är olyckliga

Utredningen lämnar även förslag på lagändringar av mer semantisk och symbolisk natur. Bland annat föreslår utredningen en ändring av det språkliga innehållet i bestämmelserna i 8 a kap. 1–2 §§ utlänningslagen. I dess nuvarande utformning stipulerar 8 a kap. 1 § att utvisning ”får ske” om vissa grundförutsättningar är uppfyllda. Av 8 a kap. 2 § följer att vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas ska hänsyn tas till utlänningens anknytning till Sverige och det utvecklas något vad det innebär. Enligt utredningens förslag ska den förstnämnda bestämmelsen ändras så att det framgår att utvisning ”ska ske” om någon av grundförutsättningarna är för handen – dvs. att utlänningen döms för ett brott till en strängare påföljd än böter eller att domstolen undanröjer en påföljd och dömer till en ny påföljd strängare än böter. Därutöver ska anges förutsättningen att ”skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot”. I 2 § preciseras sedan de skäl som talar för och mot utvisning: brottslighetens straffvärde och karaktär samt risken för fortsatt brottslighet respektive utlänningens anknytning till Sverige.

Enligt utredningen syftar förslaget i dessa delar till att uppnå ”en enhetlig, tydlig och förutsägbar tillämpning av utvisningsregelverket och en skarpare reglering”. Förslaget skulle

dock i princip inte innebära någon ändring vad gäller sakligt innehåll utan får främst anses ha ett symboliskt syfte. Stockholms universitet är inte blind för den rättspolitiska verklighet som innebär att ord kan anses ha en viktig betydelse som går utöver deras lagtekniska funktion. Det är heller i sig inte fel att innehållet i lagrummen stuvats om och ges en annan språkdirkt. Genom ändringen av ”får ske” till ”ska ske” uppstår dock behovet av ytterligare en skrivning som indikerar att förutsättningarna i lagrummet inte är uttömmande. Valet av formuleringen att ”skälen som talar för utvisning” ska vara ”starkare än skälen som talar emot” är då olyckligt. Skrivningen kan tyckas trivial och tom på normativt innehåll; det är ju en logisk självklarhet att en rättsföljd ska ske om skälen för följden väger över skälen mot. Formuleringen bidrar knappast till ökad tydlighet utan tynger snarare lagtexten i onödan. Om lokutionen ”ska ske” nödvändigt måste införas i lagtexten, skulle Stockholms universitet därför i stället för den föreslagna skrivningen ”skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot” rekommendera ”om det inte finns skäl mot det” eller ”och om det finns skäl för det”. 2 § skulle då lämpligen kunna inledas med ”Vid bedömningen om det finns skäl för utvisning ska beaktas...”

Några övriga frågor

Stockholms universitet ansluter sig till utredningens förslag att allmän domstol inte längre ska ha möjligheten att ta upp frågan om utvisning på grund av brott *ex officio* och att frågan om utvisning endast ska kunna prövas efter talan av åklagare – lagändringen framstår som välmotiverad. Därutöver ställer sig inte Stockholms universitet avvisande till utredningens idé att överföra prövningen av utvisning på grund av brott från allmän domstol till Migrationsverket, även om frågan naturligtvis kräver ytterligare beredning.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Hans Adolfsson. Föredragande i ärendet har varit utredare Malin Cederth Wahlström.