



Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

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

Ju2025/01090

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (SOU 2025:54)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Sammanfattning

- Institutet **avstyrker** utredningens förslag om att straffvärdesgränsen för utvisning på grund av brott sänks till motsvarande fängelseminimum.
- Institutet **tillstyrker** förslaget om att proportionalitetsbedömningen ska framgå direkt av lagtexten i 8 kap. 2 § utlänningslagen.
- Institutet **avstyrker** förslaget om att avvägning av skälen för och emot utvisning ska ske på en skärpt nivå på så sätt som beskrivs i utredningen.
- Institutet **avstyrker** utredningens förslag om att längre och fler varaktiga återreseförbud införs.

- Institutet **avstyrker** förslaget om att allmän domstol inte längre ska beakta verkställighetshinder vid prövning av frågan om utvisning på grund av brott.
- Institutet **ifrågasätter** förslaget om att det införs en skyldighet för åklagare att yrka på utvisning när brottet är utvisningsgrundande.
- Institutet **noterar** att det saknas en konsekvensanalys av förslagens effekter i relation till andra reformer inom migrationsområdet samt tidigare och kommande straffskärpningar och de ändringar i det aktuella regelverket som infördes år 2022.

Övergripande synpunkter

Vi har tidigare uttryckt oss kritiska till kommittédirektiv där utredaren åläggs att lämna specifika förslag. När utredningar begränsas i sina överväganden och förslag genom att det redan i direktiven anges vad utredningarna ska utmynna i så innebär det en risk för att konsekvenserna för bland annat mänskliga rättigheter inte beaktas tillräckligt i utformningen av lagförslag och åtgärder. Även i detta fall har utredningen haft att utgå från direktiv som redogör för vilka förslag som ska presenteras.

Det är visserligen positivt att utredningen i flera delar behandlar mänskliga rättigheter och Sveriges internationella åtaganden, snarare än att begränsa dessa resonemang till ett enskilt kapitel. Principen om barnets bästa och proportionalitetsprincipen i relation till artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) tas upp. Dock saknas en analys av barnets bästa exempelvis i situationer där barnet själv riskerar utvisning eller där utvisning gäller andra än barnets föräldrar som står barnet nära. Vi vill särskilt uppmärksamma artikel 41 i barnkonventionen som innebär att en stat inte kan försämra barnets rättigheter med utgångspunkt i konventionen. Ett konventionsåtagande innebär att en stat ska sträva efter en ständig utveckling och förbättring med utgångspunkt i bestämmelserna och inte sträva efter att

endast uppnå en miniminivå (jmf. artikel 4 i barnkonventionen).¹ Andra relevanta perspektiv, såsom funktionsrättsperspektivet, behandlas överhuvudtaget inte, och det finns ingen samlad analys av förslagens sammanlagda effekter ur ett människorättsperspektiv.

Sedan det aktuella regelverket ändrades senast 2022 har flera straffskärpningar skett och det pågår flera andra reformer inom både straff- och migrationsrätten, däribland En straffreform (SOU 2025:66). Många av dessa initiativ överlappar varandra och det svårt att utröna de sammanlagda konsekvenserna för mänskliga rättigheter.

Brottsbekämpning är ett legitimt och viktigt mål i ett tryggt samhälle och därutöver instrumentellt för att kunna realisera mänskliga rättigheter. Brottsbekämpande insatser måste dock hålla sig inom ramen för rättsstatens principer och med respekt för grundläggande fri- och rättigheter. Vissa rättigheter kan inskränkas, men endast om de har stöd i lag, uppfyller ett legitimt syfte och är nödvändiga och proportionerliga. Det sker flera inskränkningar parallellt i olika utredningar och lagförslag samtidigt som utredningen själva menar att det är svårt att mäta effekten av den skärpning av reglerna skedde så sent som 2022.

Institutet för mänskliga rättigheter menar att proportionalitetsavvägningen för förslagen i utredningen är otydlig och visar inte på att förslagen är ändamålsenliga i förhållande till syftet. Vi ifrågasätter därför generellt om förslagen i betänkandet är motiverade och proportionerliga. När flera inskränkningar genomförs samtidigt, utan en tydlig och samlad proportionalitetsanalys, väcks frågor om åtgärdernas ändamålsenlighet och legitimitet. Mot bakgrund av detta anser vi att ytterligare skärpningar av det aktuella regelverket bör pausas till dess att effekten av de ändringar som redan genomförts på området har analyserats.

¹ 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

Synpunkter på särskilda förslag

6.5 Skärpta regler om utvisning på grund av brott

6.5.3 En sänkt straffvärdesgräns som motsvarar fängelseminimum

Institutet **ser positivt på** att förslaget innebär att kravet på strängare påföljd än böter för att utvisning ska bli aktuellt behålls. Däremot **avstyrker** vi förslaget att sänka straffvärdesgränsen till motsvarande fängelseminimum.

För att klargöra om en åtgärd ska anses vara proportionerlig måste en avvägning göras av hur stort ingreppet är i den enskildes rätt och hur starkt det behov är som ska tillgodoses genom ingreppet. Endast om det finns ett rimligt förhållande mellan dessa två faktorer kan ingreppet anses proportionerligt. Det är dessutom viktigt att åtgärden är effektiv för att uppnå syftet. Detta innebär att en åtgärd som inte på ett effektivt sätt leder till det eftersträvade målet inte kan anses proportionerlig.

Det har gått förhållandevis kort tid sedan det aktuella regelverket skärptes varför det, som utredningen påpekar, är svårt att utvärdera effekterna. Det finns också redan idag möjlighet att utvisa personer vid lägre straff än sex månaders fängelse beroende på återfallsrisk och brottets karaktär. Vidare noteras att Brottsförebyggande rådet i sitt remissvar över det aktuella betänkandet lyfter att de förväntade brottsförebyggande effekterna är minimala enligt återfallsstatistiken.² Utifrån att det inte går att avgöra om utredningens förslag är ändamålsenligt **ifrågasätter** vi förslagets proportionalitet i relation till dess syfte.

² Brottsförebyggande rådet, remissyttrande över betänkandet Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (SOU 2025:54), 2025-07-03.

6.5.5 Avvägningen av skälen för och emot utvisning ska ske på en skärpt nivå

I betänkandet föreslår utredningen att avvägningen mellan skäl för och emot utvisning ska ske på en ”skärpt nivå”. Samtidigt anger det att den nuvarande regleringen rörande ordningen är väl avvägd och ändamålsenlig. Vi anser att det är **oklart** hur detta konkret ska förstås särskilt då ändringen inte framgår av lagtexten. För att möta kravet på förutsägbarhet behöver det tydligt framgå vad skärpningen är eftersom det annars finns stor risk för att det blir spretig praxis - något som utredningen också påpekar.³ Redan i samband de senaste ändringarna i regelverket som trädde i kraft 2022 stramade man åt intresseavvägningen och det saknas i betänkandet en sammantagen konsekvensanalys av vad dessa åtgärder får för effekter och vilket syfte de uppfyller.

Det nämns bland annat att brottslighetens karaktär och återfallsrisk ska tala för utvisning ”i större utsträckning än tidigare” respektive “med större styrka än tidigare”, men detta är inte något som framgår av lagtext eller förtydligas mer. Utöver detta framgår att man ska även väga in ”utlänningens levnadsomständigheter” såsom oordnade ekonomiska och sociala förhållanden som talar för återfallsrisk och man menar att det lär innebära en skärpt och stramare bedömning än nuvarande ordning.⁴ Man ska även ta in skötsamhet och levnadssätt i bedömningen. Enligt presskonferensen ska man till exempel beakta “om man till exempel inte lärt sig språket och inte har jobb”. På vilka sätt detta ska beaktas framgår inte och vidare vägledning finns inte vilket riskerar att ge upphov till skönsmässiga bedömningar på liknande sätt som vandelsbegreppet i SOU 2025:33.⁵

Mot bakgrund av detta **avstyrker** vi förslaget så som det är formulerat i utredningen.

³ SOU 2025:54 s. 259.

⁴ SOU 2025:54 s. 426.

⁵ Se mer i vårt remissvar över betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandelsför uppehållstillstånd (SOU 2025:33).

I och med att personens etablering i Sverige som ska vägas in i proportionalitetsbedömningen så är det vidare värt att nämna att det även genomförts flera förändringar som försämrat möjligheterna för människor att etablera sig långsiktigt i Sverige, såsom övergången från permanenta till tidsbegränsade uppehållstillstånd och skärpta krav för medborgarskap. Utredningen har inte berört denna förskjutning i sitt betänkande men det bör tas med i en sammantagen konsekvensbedömning i fortsatt lagstiftningsarbete.

6.7 Längre och fler varaktiga återreseförbud

Utredningen föreslår att straffvärdet som grund för återreseförbudets längd ska behållas, men att längden på återreseförbuden ska skärpas.

Institutet **ifrågasätter** på liknande sätt som ovan motivet till skärpningarna. Detta särskilt i ljuset av att det redan nu finns utrymme att frånga den justerade skalan. Institutet vill instämma i utredningens bedömning att det är viktigt att den flexibiliteten finns kvar för de fall förslaget skulle gå igenom, det vill säga att man även fortsatt ska få frånga skalan för återreseförbud utifrån en individuell bedömning. Institutet ifrågasätter sammantaget behovet av skärpta tidsgränser då nuvarande regler redan tillåter anpassning efter omständigheterna. Förslaget riskerar att få oproportionerliga konsekvenser och saknar tillräcklig motivering i relation till syfte.

Enligt de nu aktuella förslagen, och tidigare ändringar, går man från en ordning där olika aspekter och omständigheter beaktas i olika stadier och i stället ska allt beaktas i en enda sammantagen avvägning hos domstolen. Vi ser att det finns en risk att det blir en väldigt spretig praxis och oklarheter vilka omständigheter som ska vägas mot varandra. Mot bakgrund av detta **avstyrker** vi förslaget.

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

Institutet **avstyrker** förslaget att allmän domstol inte längre ska beakta hinder mot verkställighet vid prövning av frågan om utvisning på grund av brott.

Utredningen föreslår att det i stället ska vara Migrationsverket som, vid behov, ska pröva frågan i enlighet med nuvarande processordning i 12 kap. utlänningslagen. Detta skulle riskera att den enskildes rättigheter inte till fullo tas till vara då den tilltalade exempelvis inte är garanterad ett offentligt biträde, till skillnad från dagens ordning där den tilltalade har tillgång till en offentlig försvarare vid frågan om utvisning på grund av brott. Vi ifrågasätter även förslagens förenlighet med EU-rätten, som utredningen själva tagit upp.⁶

Utredningen föreslår även att föra in en bestämmelse om att uppehållstillstånd ska upphöra när domen vinner laga kraft. Om verkställighetshinder inte prövas i samband med utvisningsfrågan riskerar man att ett uppehållstillstånd återkallas för en person trots att man ännu inte vet om personen de facto går att verkställa. I departementspromemorian *Inhibition av verkställigheten* – en ny ordning för vissa utläningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23) föreslås att personer som är brottsutvisade inte längre ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder förutom vid särskilda skäl. I stället föreslår man att verkställigheten ska inhiberas. Detta innebär, för det fall att förslagen i båda utredningarna blir lag, att den brottsutvisade personen och anhöriga riskerar att befinna sig i limbo under tiden personen avtjänar sitt fängelsestraff och även att det finns risk för limbosituationer därefter. Personer kan då ha blivit av med sitt uppehållstillstånd samtidigt som de innehar ett utvisningsbeslut som inte kan verkställas. Brottsutvisade och dennes anhöriga riskerar även att hamna i svåra situationer vad gäller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter på grund av denna limbo-situation.⁷

Utredningen menar att förslagen kommer att leda till att fler personer tas i förvar, men att det är svårt att utvärdera hur länge. Värt att notera är att det inte finns någon övre tidsgräns vad gäller förvar för personer som utvisas på grund av brott, och att de inte sällan sitter häktesplacerade. I utredningen har man utgått från en siffra som uppskattades i relation till förra utredningen - där har man dock inte beaktat att allmän domstol i aktuellt förslag inte längre ska beakta

⁶ SOU 2025:54 s. 323.

⁷ Läs mer i vårt remissvar över departementspromemorian *Inhibition av verkställigheten* – en ny ordning för vissa utläningar vid tillfälliga verkställighetshinder (Ds 2024:23).



verkställighetshinder vid utdömandet av utvisning. Det kommer sannolikt innebära att fler personer kan få ett utvisningsbeslut mot sig som sedan inte går att verkställa.

8 En plikt för åklagare att framställa yrkanden om utvisning

Institutet **invänder inte mot** att man tar bort möjligheten för domstolen att hantera frågan om utvisning ex officio. Institutet **ifrågasätter däremot** att en plikt ska införas för åklagaren att alltid yrka på utvisning om förutsättningarna är uppfyllda. Vi **instämmer** i denna del i vad Åklagarmyndigheten framfört i sitt remissvar i frågan.⁸

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Emma Olsson. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna, enhetschefen Eva Gluckman och utredaren Anna Rosenmüller Nordlander deltagit.

⁸ Åklagarmyndighetens remissvar 2025-08-01 över SOU 2025:54, s. 7-9.