



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

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

Mot bakgrund av de intressen som Åklagarmyndigheten har att bevaka lämnas följande yttrande.

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten

- vill uppmärksamma att förslaget om att utvisning som utgångspunkt ska aktualiseras så snart den förväntade påföljden är strängare än böter kan antas få en del negativa processekonomiska effekter
- tillstyrker att utvisning ska kunna ske vid undanröjande av alla typer av en tidigare utdömd påföljd
- tillstyrker att den särskilda bestämmelsen som avser EES-medborgare endast ska tillämpas om utlänningens vistelse är sammanhängande i det avseende som följer av unionsrätten
- tillstyrker att verkställighetshinder inte ska beaktas av allmän domstol
- har ingen erinran mot att åklagare görs ensamt behöriga att föra talan om utvisning på grund av brott
- motsätter sig att åklagares skyldighet att föra talan om utvisning ska sträcka sig längre än till situationer där det på objektiva grunder finns anledning att förvänta sig att yrkandet vinner bifall
- ifrågasätter att ett yrkande om utvisning på grund av brott endast vid nya omständigheter kan framställas först i överrätt.

Åklagarmyndigheten

- tillstyrker att en mer effektiv processordning utreds där frågan om utvisning på grund av brott överförs från allmän domstol till Migrationsverket.

Inledande synpunkter

Regelverket om utvisning på grund av brott ändrades senast 2022. De förslag som nu läggs fram av utredningen innefattar bland annat ytterligare skärpningar av regelverket samt en skyldighet för åklagare att framställa yrkande om utvisning så snart den åtalade brottsligheten aktualiserar frågan om utvisning.

Frågan om hur de rättsliga förutsättningarna för utvisning på grund av brott ska utformas är i grunden en rättspolitisk fråga. Utredningens förslag väcker dock frågor kring hur förslagen kommer att påverka en processekonomisk hantering av lagföring av mängdbrott, men även frågor om åklagarrollen som sådan och om åklagarens objektivitetsplikt.

Dessa och andra förhållanden bidrar till att Åklagarmyndigheten ser att det finns mycket goda skäl att överväga den idé som presenteras av utredningen och som innebär att frågan om utlänningars rätt att stanna i landet helt frikopplas från brottmålet.

Kap. 5 En mer effektiv processordning

Åklagarmyndigheten instämmer i utredningens slutsats att det finns starka skäl som talar för att frågan om utvisning på grund av brott bör överföras från allmän domstol till Migrationsverket. Som utredningen konstaterar ska allmän domstol inte längre ta hänsyn till det men som en utvisning innebär vid straffmätningen eller valet av påföljd. Med utredningens förslag ska inte heller frågan om verkställighetshinder prövas av allmän domstol utan av Migrationsverket.

Åklagarmyndigheten instämmer i att en processordning där frågan om utvisning på grund av brott i dess helhet flyttas över till Migrationsverket skulle medföra att Åklagarmyndigheten kan fokusera sina resurser i enlighet med huvuduppgiften, dvs. att se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring och att arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet. En sådan frikoppling skulle också undvika att negativt påverka de processekonomiska fördelar som finns med exempelvis snabbförfarandet i brottmål (snabbare lagföring) och åklagares möjlighet att utfärda strafföreläggande med villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med dagsböter.

Som utredningens faktiska förslag indikerar, kommer regeringens intention att sänka trösklarna för utvisning att medföra att en väsentligt större del av rättegången kommer att avse frågan om utvisning, särskilt vid brott med förhållandevis låga straffvärden på fängelsenivå. Det kan nämligen antas att den tilltalades intresse av att inte bli utvisad i många fall kommer att väga tyngre än intresset av att inte bli dömd för brottet. En sådan obalans i brottmålet skulle en frikoppling av utvisningsfrågan undvika. Till det kommer att frågan om utvisning på grund av brott inte skulle behöva behandlas förrän då det finns en lagakraftvunnen dom i brottmålet att förhålla sig till.

Åklagarmyndigheten tillstyrker därför att frågan utreds.

Kap. 6 Skärpta regler om utvisning på grund av brott

En sänkt straffvärdegräns som motsvarar fängelseminimum

Utredningen har övervägt om utvisning bör kunna ske även vid bötesbrottslighet och konstaterar att det i så fall skulle finnas ett behov av att se över hela det processuella regelverk som är tillämpligt vid bötesbrottslighet, däribland hanteringen av bland annat strafförelägganden och förfarandet med snabbare lagföring i brottmål. Enligt utredningen är det inte självklart att det processuella regelverk som idag tillämpas vid bötesbrottslighet är utformat för att även kunna hantera frågor om utvisning. Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att det finns process- och samhällsekonomiska skäl som med styrka talar för att det nuvarande kravet på en påföljd strängare än böter bör behållas.

Åklagarmyndigheten instämmer i denna bedömning men vill samtidigt framhålla att förfarandet med snabbare lagföring och strafföreläggande i många fall också omfattar brott som endast har fängelse i straffskalan, t.ex. stöld, grovt rattfylleri, skadegörelse och köp av sexuell tjänst.

Erfarenheterna med snabbare lagföring har varit tydligt positiva (se prop. 2021/22:279 s. 1). Reformen innebär stora fördelar för samhället. Det har också varit mycket bra att möjligheterna att utfärda strafföreläggande med villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter har utökats i samband med att snabbförfarandet i brottmål permanentades.

Föreliggande förslag innebär att frågan om utvisning nu som utgångspunkt kommer att aktualiseras redan när den förväntade påföljden motsvarar fängelseminimum. Utredningen har inte analyserat i vilken mån detta återverkar på möjligheterna att hantera frågan om lagföring i ett förenklat förfarande, exem-

pelvis om det är möjligt att hantera ett utvisningsyrkande inom ramen för snabbare lagföring och i så fall hur detta ska ske. Bland annat ställs man inför frågor om förfarandet med tillgänglighetsdelgivning kan omfatta ett yrkande om utvisning, och om målet är möjligt att avgöra i den tilltalades utevaro.

Vi ser för egen del svårigheter med hur frågan om utvisning ska kunna hanteras inom snabbare lagföring med hänsyn till de korta tidsfrister som gäller. Vi vill därför peka på att utredningens förslag riskerar att urholka de positiva effekterna som t.ex. snabbare lagföring har medfört. I sammanhanget ska nämnas att den nationella statistiken för 2024 visar att snabbare lagföring i genomsnitt utgjorde 44 procent av tingsrätternas avgjorda brottmål. Det är således en mycket stor andel av tingsrätternas brottmål som hanteras inom ramen för detta förfarande. Vår bedömning har varit att andelen kommer att öka.

Vidare är det inte ovanligt att utländska medborgare som är föremål för korta frihetsberövanden, om förutsättningar finns, slutdelges och får ett strafföreläggande med villkorlig dom utfärdat av åklagare redan under anhållningstiden. På så vis förkortas ledtiden för lagföring och frihetsberövandet behöver inte pågå längre tid än nödvändigt eller underställas domstolens prövning. Frågan om utvisning kan dock inte hanteras inom ramen för ett strafföreläggande.

Detsamma gäller unga lagöverträdare som idag kan få ett strafföreläggande med ungdomstjänst. Om ungdomen är utländsk medborgare och brottets straffmättningsvärde är på fängelsenivå kommer även dessa lagöverträdare som utgångspunkt att behöva åtalas för att frågan om utvisning ska kunna prövas i domstol.

Det är svårt att uppskatta den sammantagna effekten av att en del enklare ärenden tvingas till rättegång som en följd av att utvisningsfrågan måste prövas där. I praktiken bör det i första hand handla om brottmål med tredjelandsmedborgare.

Det finns här skäl att framhålla, att den nackdel som vi pekar på här blir väsentligt mer påtaglig i en reglering där åklagaren tvingas att framställa utvisningsyrkanden som saknar förutsättningar för framgång.

Utvisning vid talan om undanröjande av påföljd

Utredningen föreslår att utvisning ska kunna ske när åklagare för talan om undanröjande av samtliga typer av tidigare utdömd påföljd, såvida förutsättningarna för utvisning i övrigt är uppfyllda. Åklagarmyndigheten instämmer i utredningens bedömning i denna del och tillstyrker förslaget.

EES-medborgare och deras familjemedlemmar

Utredningen föreslår att den särskilda bestämmelsen i 8 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen, som avser EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren, endast ska tillämpas om utlänningens vistelse är sammanhängande i det avseende som följer av unionsrätten. Åklagarmyndigheten instämmer i att det finns ett behov av att justera bestämmelsen så att den harmonierar med unionsrätten. Regleringen blir därigenom tydligare och enklare att tillämpa. Åklagarmyndigheten tillstyrker därför förslaget.

Kap. 7 Allmän domstol ska inte beakta verkställighetshinder

Som utredningen konstaterat kan det ofta vara svårt att vid tidpunkten för domstolens prövning överblicka om ett verkställighetshinder kommer att föreligga när straffet har avtjänats. Eftersom en prövning av hinder också ska göras i samband med verkställighet av utvisningsbeslutet bör det vara tillräckligt och mer ändamålsenligt att prövningen bara görs då. Åklagarmyndigheten tillstyrker därför förslaget. Det förutsätter dock att en sådan ordning är förenlig med unionsrätten.

Kap. 8 En plikt för åklagare att framställa yrkanden om utvisning*Utvisning på grund av brott ska prövas efter talan av åklagare*

Utifrån de argument som utredningen anför finns det goda skäl att ge åklagaren ensam behörighet att anhängiggöra frågan om utvisning på grund av brott, och därmed ta bort möjligheten för domstol att självmant ta upp frågan. Förslaget, som i praktisk mening överensstämmer med den faktiska tillämpningen redan idag, är helt i linje med en modern akusatorisk processordning. Åklagarmyndigheten har därför ingen erinran mot att åklagare görs ensamt behöriga att påkalla prövning av utvisning på grund av brott.

Ska frågan kunna väckas först i överrätt?

Utredningen (s. 341) resonerar kring att det med en sådant förslag krävs att talan sker i behörig ordning. Åklagaren ska därmed framställa yrkandet om utvisning i den instans där talan om ansvar i övrigt ska väckas, dvs. vanligen i tingsrätt. Om åklagaren har förbisett att framställa ett yrkande i första instans kan ett sådant yrkande enligt utredningen som utgångspunkt inte framställas först i överinstans. Enligt utredningens bedömning kommer detta endast vara möjligt om förhållandena har ändrats efter en underinstans dom.

Vi vill sätta ifråga utredningens bedömning att åklagarens exklusiva behörighet skulle få en sådan effekt. Det finns idag inget krav på att en stämningsansökan ska uppta yrkanden om särskild rättsverkan (se 45 kap. 4 § rättegångsbalken) och utredningen föreslår inte heller för sin del någon regel enligt vilken utvisningsyrkanden måste framställas i första instans.

Frågan om utvisning på grund av brott är en särskild rättsverkan av brottet och därmed en del av ansvarsfrågan i målet. Om ansvarsfrågan är förd till hovrätten bör också frågor om särskild rättsverkan vara det, även i en reglering som förutsätter att frågan initieras av åklagaren.

Om ett åtal för ett utvisningsgrundande brott ogillas i första instans kommer ett yrkande om utvisning per automatik att avslås. Om hovrätten efter överklagande dömer den tilltalade för brottet kommer hovrätten att vara den första instans som materiellt prövar frågan om utvisning. I praktisk mening föreligger då ingen skillnad mot det fallet att en åklagare som av någon anledning har förbisett att framställa ett yrkande om utvisning framställer ett sådant yrkande först i överrätt.

Vi noterar att frågor om förverkande och företagsbot enligt det nya 36 kap. brottsbalken inte kan prövas med mindre åklagaren för sådan talan (se 36 kap. 29 §). I den mån utredningens ovan redovisade bedömning skulle vara riktig, träffar den således även sådana frågor. Så länge sådana frågor är accessoriska till frågor om ansvar för brott menar vi dock att en sådan begränsning inte är nödvändig eller lämplig. En reglering eller auktoritativa uttalanden som innebär att ett yrkande om utvisning endast vid nya omständigheter ska få framställas först i överrätt blir därför enligt Åklagarmyndigheten problematisk.

En annan sak är att åklagaren regelmässigt bör anhängiggöra utvisningsfrågan i ett så tidigt skede som möjligt, liksom att redan under förundersökningen klargöra de förhållanden som är relevanta för prövningen av frågan.

En plikt för åklagare att framställa yrkanden om utvisning

Utredningen föreslår att en åklagare ska vara skyldig att framställa ett yrkande om utvisning så snart brottsligheten är utvisningsgrundande. Den närmare innebörden är (s. 447):

Brottet eller den samlade brottsligheten är utvisningsgrundande om påföljden som döms ut är strängare än böter [...]. För att bedöma om brottet är utvisningsgrundande ska åklagaren inte göra någon bedömning av om skälen som talar för utvisning är starkare än skälen som talar emot. Den bedömningen åligger domstolen. Om åklagaren bedömer att utlänningen kommer att dömas till en strängare påföljd än böter ska åklagaren alltså framställa ett yrkande om utvisning, oaktat den intresseavvägning som domstolen ska iaktta [...].

Även fortsatt kommer ett utvisningsbeslut att förutsätta att hänsynen till utlänningens anknytning till Sverige bedöms väga lättare än vad brottsligheten motiverar utvisning. Men oavsett hur tungt skälen väger i de två vågskålarna ska alltså åklagaren som utgångspunkt vara skyldig att föra talan om utvisning så snart de åtalade brotten kan förväntas föranleda mer än en bötespåföljd.

Utredningen anför (s. 343) att det framstår som följdriktigt att åklagaren, precis som när det gäller åtalsplikten, inte ges en möjlighet att välja om ett yrkande om utvisning ska framställas eller inte. Plikten att framställa ett yrkande om utvisning bör enligt utredningen därför följa av åklagarens allmänna uppdrag, vilket minimerar risken för godtycke eller att frågan inte prioriteras. Vi menar att den parallellen haltar; åtalsplikten sträcker sig inte längre än till situationer då åklagaren på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom, medan plikten att föra talan föreslås föreligga även då åklagaren kan vara säker på att utvisningstalan ogillas.

Här finns det också anledning att vara tydlig med vad som gäller redan idag. Som framgår av en fotnot (nr. 104) i betänkandet är det Åklagarmyndighetens uppfattning att åklagaren är skyldig att föra talan om utvisning om han eller hon bedömer att de lagliga förutsättningarna för det föreligger. I den rättsliga vägledningen om utvisning (2023:15) framgår således (s. 16):

Utvisningsregeln har en fakultativ utformning, alltså att domstolen under angivna förutsättningar får utvisa en utlänning på grund av brott. Det är dock givet att det åligger domstolen att besluta om utvisning om det föreligger förutsättningar för det. På samma sätt är det naturligtvis en skyldighet för åklagaren att i motsvarande situation framställa ett utvisningsyrkande.

En annan sak är att myndigheten *därutöver* rekommenderar åklagarna att föra talan om utvisning i de fall då brottsligheten motiverar det om inte utlänningens anknytning till Sverige eller verkställighetshinder gör att det framstår som osannolikt att yrkandet kommer att bifallas.

Åklagarmyndigheten avstyrker utredningens förslag i den här delen. Myndigheten har inga invändningar mot en grundläggande skyldighet för åklagaren att driva frågan om utvisning i alla de fall då det finns rimliga förutsättningar för framgång. Men som förslaget är utformat reducerar det åklagaren till att transportera utvisningsfrågan till domstol utan egen prövning. I praktiken innebär förslaget att den rest av inkvisitoriskt moment som tas bort genom kravet på att frågan måste anhängiggöras av åklagare förbyts i sin motsats. Här ges nämligen domstolen alltid möjlighet att ha en strängare syn på utvisningsfrågan än vad instämmande part har bedömt.

Förslaget står i konflikt med den svenska åklagaren som en självständig rättslig myndighet, en roll som är helt avgörande för många av de befogenheter som har lagts i åklagaruppgiften.

Förslaget innebär vidare att åklagaren i ett stort antal fall förväntas agera mot bättre vetande. Ett vardagligt exempel är då en utlänning med stark anknytning till Sverige för första gången gör sig skyldig till ett förhållandevis lindrigt brott med enbart fängelse i straffskalan, t.ex. en butiksstöld, där den förväntade påföljden är villkorlig dom och dagsböter. Förslaget riskerar därmed att undergräva allmänhetens förtroende för åklagaren som en objektiv rättstillämpare.

En okommenterad fråga är just hur åklagaren förväntas förhålla sig till sin objektivitetsplikt i den rättegång där den schablonmässigt förda utvisningstalan ska prövas. Rimligen ska åklagaren då i förekommande fall ge uttryck för sin uppfattning att det även vid en fällande dom saknas förutsättningar för utvisning, och rimligen kommer då de antaget positiva effekterna av reformen att

urholkas, samtidigt som den som åtalas med tiden inte kommer att kunna bedöma med vilket allvar en talan om utvisning är förd.

En given effekt av förslaget är därtill att domstolarna belastas med att handlägga utvisningsfrågan i långt fler fall än vad som är materiellt befogat. Redan idag ogillas ett av fyra åklagaryrkanden om utvisning, och förslaget kommer med all sannolikhet att väsentligt öka den andelen. Utredningen har i not 128 dock på oklara grunder bedömt att andelen kommer att ligga fast på samma nivå.

I utredningens resonemang kring nackdelarna med att åklagare i vissa fall kommer att framställa yrkanden om utvisning trots att det kan framstå som uppenbart att yrkandet inte kommer att bifallas (se s. 348) förekommer en argumentation som är svår att försvara. Där sägs nämligen att den nackdelen får accepteras mot bakgrund av uppdragets syfte ”att lagstiftningen tydligare ska markera att den utlänning som begår brott riskerar utvisning”. Det går inte att uppfatta skrivningen på annat sätt än att det ”tomma utvisningsshotet” skulle ha ett eget värde.

Som framgått av det föregående har Åklagarmyndigheten ingen erinran mot att åklagare åläggs en uttrycklig skyldighet att driva frågan om utvisning i samma mån som frågan om ansvar för brott. Däremot motsätter sig myndigheten förslaget om att åklagare ska vara skyldiga att framställa yrkanden om utvisning i vidare mån än då det på objektiva grunder finns anledning att förvänta sig att yrkandet vinner bifall.

Komplettering av myndighetsinstruktioner

Utredningen har synnerligen kortfattat (s. 347) motiverat förslaget att Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens respektive instruktioner ska kompletteras med en skyldighet att se till att utlänningar som begår utvisningsgrundande brott blir föremål för utvisning. Detta förslag anges vara en följd av plikten för åklagare att föra utvisningsfrågan till domstol vid utvisningsgrundande brott.

Som vi har återgivit uppfattar Åklagarmyndigheten redan idag att det föreligger en skyldighet att driva frågan om utvisning så snart åklagaren bedömer att en sådan talan kommer att bifallas. Även med det i beaktande kan det sättas ifråga om uppgiften att föra talan om utvisning bör anses så central i myndighetens uppdrag att den ska införas i instruktionen.

10.4 Skärpta straff för vissa brott enligt 20 kap. utlänningslagen

Åklagarmyndigheten har ingen erinran mot förslagen att skärpa straffen för olovlig vistelse i strid med ett återreseförbud och att höja maximistraftet för brott mot 20 kap. 5 § utlänningslagen då omständigheterna är försvårande. På de skäl som utredningen anför tillstyrker vi att regeln om åtalsprövning vid ringa brott mot ett återreseförbud tas bort.

Kap. 11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Åklagarmyndigheten instämmer i utredningens förslag om att åklagarens exklusiva talerätt ska tillämpas på åtal som väcks efter ikraftträdandet, alltså att det föreslagna första stycket i 8 a kap. 8 § utlänningslagen hanteras så.

Inte heller när det gäller den av oss avstyrkta skyldigheten för åklagare i paragrafens andra stycke har Åklagarmyndigheten några invändningar mot att den ska tillämpas när åtal väcks efter ikraftträdandet och att skyldigheten ska prövas mot de materiella utvisningsregler som gällde vid tiden för brottet. Som vi läser betänkandet (s. 351 f. och 393 f.) förefaller avsikten därvid vara att åklagaren inte ska ta hänsyn till den äldre lagstiftningens krav på intresseavvägning och prövning av verkställighetshinder. I den fortsatta beredningen bör detta ställningstagande utvecklas och förtydligas.

Kap. 12 Förslagets konsekvenser

Som utredningen framhåller är det svårt att göra säkra prognoser om effekterna av förslagen i betänkandet. De grova uppskattningar om ökat antal yrkanden om utvisning som betänkandet redovisar förefaller rimliga. Däremot torde andelen framgångsrika utvisningsyrkanden bli väsentligt lägre än den antagna oförändrade nivån om 75 procent. Det förefaller också lite vågat att anta att antalet årliga utvisningar efter en tid skulle sjunka som en följd av att de som återfaller i brott redan har utvisats (se not 128).

Åklagarmyndigheten instämmer i bedömningen att utredningens förslag inte kan omhändertas inom ramen för myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Övrigt

Som Södertörns tingsrätt pekar på i sitt remissyttrande finns det idag inga lagliga förutsättningar att hålla någon häktad på den grunden att det finns risk för att den misstänkte/tilltalade kommer att undandra sig verkställighet av ett framtida beslut om utvisning. Om ambitionen är att i högre grad säkra verkstäl-

lighet av utvisning genom häktning bör den bristen botas, allra helst då de föreslagna skärpta reglerna om utvisning oftare kommer att aktualisera en situation där risken för kollusion inte kan motivera ett fortsatt frihetsberövande men där domstolen ännu inte har prövat frågan om utvisning.

Avslutande synpunkter

Det är en självklar utgångspunkt att utlänningars rätt att uppehålla sig i landet är villkorad av att man efterkommer de regler som gäller här, inte minst att man avstår från att begå brott. Det är därför angeläget att frågan om utvisning på grund av brott hanteras objektivt, enhetligt och konsekvent. Med hänsyn till de ingripande verkningar som utvisning i många fall har krävs därutöver att hanteringen är rättssäker. Så länge som frågan om utvisning handläggs inom ramen för brottmålet är det en given åklagaruppgift att säkerställa att de kraven möts.

Detta yttrande har beslutats av vice riksåklagaren Eva Thunegard efter fördragning av kammaråklagaren Maria Franzén. I den slutliga handläggningen av ärendet har också överåklagaren Lennart Guné och rättschefen Marie-Louise Ollén deltagit.

Eva Thunegard

Maria Franzén

Kopia till

Kommunikationsavdelningen
Rättschefen
Biblioteket