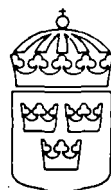


Regeringens proposition

1993/94:159



Prop.
1993/94: 159

Utvisning på grund av brott

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 1994

Carl Bildt

Birgit Friggebo
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Enligt gällande rätt får en utlänning som döms för brott under vissa förutsättningar utvisas från Sverige som en särskild rättsverkan i brottmålet. En första förutsättning är att brottet kan leda till fängelse i mer än ett år. Dessutom måste det antingen föreligga risk för att utlänningen fortsätter med brottslig verksamhet i Sverige eller brottet vara särskilt kvalificerat.

I propositionen förslås bl.a. att det för utvisning skall vara tillräckligt att brottet kan leda till fängelse. När det rör sig om mindre allvarliga brott skall en utlänning dock kunna utvisas endast om brottsligheten är systematisk eller upprepad och under förutsättning att påföljden bestäms till ett svårare straff än böter i det mål där utvisningsfrågan blir aktuell. Det föreslås vidare att kravet på återfallsrisk anges avse en risk för återfall i brott i allmänhet och alltså inte nödvändigtvis i likartad brottslighet. Utvisning med hänvisning enbart till brottets allvar, oberoende av återfallsrisken, föreslås kunna komma i fråga vid brott av något lägre svårhetsgrad än som krävs enligt nuvarande ordning.

I likhet med vad som gäller för närvarande skall domstolen väga in utlänningens anknytning till Sverige vid prövningen av utvisningsfrågan. Förslaget innebär dock att den tid för vistelse i Sverige som krävs för att utvisning skall få tillgripas endast vid synnerliga skäl förlängs.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) . . .	4
2.2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Allmänna utgångspunkter	7
5	Förutsättningar för utvisning på grund av brott	9
5.1	Brottets svårhetsgrad	9
5.2	Risk för fortsatt brottslighet samt brottets allvarlighet	10
6	Begränsningar för utvisning på grund av brott	14
6.1	Utlänningsens anknytning till Sverige	14
6.2	Utvisning av flyktingar	17
7	Domstolens behandling av frågan om utvisning	20
8	Beaktande av hinder mot verkställighet	23
9	Förbud att återvända till Sverige	24
10	Upphävande av beslut om utvisning m.m.	25
11	Beaktande av utvisning som men vid straffmätning och påföljdsval	26
12	Häktning	30
13	Ikraftträdande och kostnader	31
14	Författningskommentarer	32
14.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen	32
14.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	35
Bilaga 1	Sammanfattning av delbetänkandet (SOU 1993:54) Utvisning på grund av brott	36
Bilaga 2	Utredningens lagförslag	37
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	41
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	42
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	45
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1994-03-17	47

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1993/94: 159

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
2. lag om ändring i rättegångsbalken.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 7 och 10 §§ utlänningslagen (1989:529) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En utlänning får *också* utvisas ur Sverige

1. om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse i *mer än ett år*, eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till *för ett sådant brott, eller*

2. om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse enligt denna lag eller enligt författningar som har utfärdats med stöd av lagen, samt omständigheterna vid brottet är försvårande eller utlänningen under de senaste två åren före brottet har begått brott av samma slag.

Utlänningen får dock utvisas endast om det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att *fortsätta med brottslig verksamhet* här i landet eller om brottet är *sådant* att han inte bör få stanna kvar.

Föreslagen lydelse

4 kap.

7 §

En utlänning får utvisas ur Sverige om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till.

Utlänningen får dock utvisas endast om *han döms till svårare straff än böter och*

1. det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att *göra sig skyldig till fortsatt brottslighet* här i landet, eller

2. brottet *med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen* är så allvarligt att han inte bör få stanna kvar.

10 §

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens *levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige.*

En utlänning som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst *två* år när åtal väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst *tre* år, får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller för en medborgare i ett annat nordiskt land som vid den angivna tidpunkten hade varit bosatt här sedan minst två år.

Den som *har en flyktningförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som* flyktning och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här. Utvisning får också ske om han i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här.

En utlänning som kom till Sverige innan han fyllde femton år och som när åtal väcktes hade vistats här sedan minst fem år får inte utvisas.

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens *anknytning till det svenska samhället. Därvid skall domstolen särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.*

En utlänning som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst *fyra* år när åtal väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst *fem* år, får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller för en medborgare i ett annat nordiskt land som vid den angivna tidpunkten hade varit bosatt här sedan minst två år.

Den som är flyktning och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här. Utvisning får också ske om han i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här. *Om en utlänning har en flyktningförklaring skall han anses som flyktning med behov av fristad i Sverige, om det inte är uppenbart att han inte längre är flyktning med ett sådant behov.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

Härigenom föreskrivs att 24 kap. 21 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.
21 §¹

Döms den misstänkte för brottet och är han häktad, skall rätten, enligt de grunder som anges i detta kapitel, pröva om han skall stanna kvar i häkte till dess domen vinner laga kraft. Om den misstänkte inte är häktad, får rätten förordna att han skall häktas.

Vid tillämpningen av första stycket skall bestämmelserna i detta kapitel om häktning i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig straff, gälla även i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig utvisning. Förordnandet om häktning skall dock inte gälla under den tid då den dömda avtjänar en frihetsberövande påföljd som han har dömts till i målet.

Vid tillämpningen av första stycket skall bestämmelserna i detta kapitel om häktning, i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig straff, gälla även i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig utvisning. *Om rätten har beslutat om utvisning får den förordna om häktning trots att det för brottet inte är föreskrivet fängelse ett år eller däröver.* Förordnandet om häktning skall dock inte gälla under den tid då den dömda avtjänar en frihetsberövande påföljd som han har dömts till i målet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

¹ Senaste lydelse 1987:1211.

Regeringen bemyndigade den 10 december 1992 chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över bl.a. reglerna om utvisning på grund av brott och reglerna som behandlar vilken betydelse en utlänningsandel skall ha vid bedömningen av hans rätt till uppehållstillstånd i Sverige och vid beviljande av svenskt medborgarskap (dir. 1992:108). Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 22 december 1992 hovrättslagmannen Gunnel Wennberg att vara särskild utredare. Utredningen antog namnet Utvisningsutredningen (Ku 1992:08).

Utvisningsutredningen lade i juni 1993 fram delbetänkandet Utvisning på grund av brott (SOU 1993:54) som behandlar den del av utredningsuppdraget som rör frågor om utvisning på grund av brott.

Utredningens sammanfattning av betänkandet och dess lagförslag finns i *bilagorna 1* och *2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku93/1969).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 24 februari 1994 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådet har i anslutning till förslaget om ändring i 4 kap. 7 § andra stycket andra punkten utlänningslagen haft vissa synpunkter på vad regeringen anfört om straffvärde i den allmänna motiveringen. Lagrådet har vidare föreslagit en omformulering av bestämmelsen i 24 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken.

Regeringen har i propositionen i allt väsentligt följt Lagrådets förslag till utformning av lagtexten. Regeringen återkommer till Lagrådets synpunkter i övrigt i avsnitt 5.2.

4 Allmänna utgångspunkter

Det stora flertalet utländska medborgare som lever i vårt land är skötsamma och bidrar i stor utsträckning till uppbyggnaden och utvecklingen av Sverige. Det är emellertid samtidigt väl känt att utländska medborgare är överrepresenterade vad gäller viss brottslighet i Sverige. För att bekämpa brottsligheten och – inte minst – för att skapa trovärdighet åt en på humanitetens grund vilande invandringspolitik är det viktigt att på alla plan vidta åtgärder för att hindra att personer som inte iakttar grundläggande normer i det svenska samhället inrättar sig för ett liv här. Det är viktigt med en klar markering från statsmakterna att ett kriminellt beteende inte accepteras hos dem som vill bosätta sig i Sverige. Av den anledningen bör vi skärpa håll-

ningen gentemot personer som inte accepterar att följa viktiga och grundläggande normer i vårt samhälle. Ett motsatt förhållningssätt riskerar nämligen på sikt att försvåra möjligheterna för utlänningar som har behov av skydd i Sverige att få en fristad här. Självfallet måste dock även det nya regelsystemet präglas av den respekt för humanitära aspekter som präglar svensk utlänningslagstiftning.

En markering av detta slag kan också förväntas föra det goda med sig att risken för främlingsfientlighet minskar. Att en utlänning missbrukar sin rätt att vara i Sverige, genom att begå brott här, innebär alltid en risk för att den irritation som ett sådant beteende framkallar hos allmänheten oförskyllt drabbar också den stora majoritet skötsamma utlänningar som finns i Sverige. Ett skärpt förhållningssätt från statsmakternas sida gentemot de misskötsamma bör mot den bakgrunden kunna bidra till att göra förhållandena lättare för det stora flertalet skötsamma utlänningar som lever i vårt land.

Det finns alltså vägande skäl för att skärpa bestämmelserna om utvisning på grund av brott. De nya reglernas utformning måste dock självfallet präglas av en avvägning mellan å ena sidan det angelägna i en markering av att Sverige inte kan godta ett kriminellt beteende från den som vill bosätta sig här och å andra sidan grundläggande humanitära krav och rättssäkerhetsgarantier för den enskilde. Det går inte att komma ifrån att ett beslut om utvisning i många fall medför ingripande konsekvenser för såväl den som berörs som för hans eller hennes familj. Proportioner måste därvid givetvis finnas mellan brottet och de rättsverkningar som brottet får för den enskilde.

Bakgrunden till tillkallandet av den särskilda utredaren var bl.a. att Våldskommissionen, som var en kommission med uppdrag att motverka våldet och förbättra stödet till brottsoffren, föreslagit att reglerna om utvisning på grund av brott skulle ses över. Vidare hade Riksdagens revisorer och Statens invandrarverk framfört liknande tankar.

Regeringen ansluter sig i stora delar till de av utredningen framlagda förslagen men anser att förslagen i vissa hänseenden tar alltför liten hänsyn till humanitära aspekter och därför inte bör genomföras alternativt bör modifieras. Regeringen har därvid i stor utsträckning beaktat de synpunkter på förslaget som förts fram av frivilligorganisationerna. Detta innebär att den nuvarande grundläggande konstruktionen vad gäller förutsättningarna och begränsningarna för utvisning på grund av brott bör bestå. Bestämmelserna bör emellertid skärpas i vissa avseenden.

För en närmare redogörelse av de nuvarande reglerna och bakgrunden till dessa hänvisas till betänkandet.

5.1 Brottets svårhetsgrad

Regeringens förslag: Den grundläggande föresättningen för utvisning skall vara att utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse.

Utvisningsutredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna bl.a. Riksåklagaren, Utlänningsnämnden och Caritas Sverige har i sak ställt sig positiva till utredningens förslag. Flera av de positivt inställda remissinstanserna t.ex. Svea hovrätt, Umeå tingsrätt och Svenska Röda korset har emellertid varit kritiska mot förslaget lagtekniska utformning. De kritiska remissinstanserna anser att det av lagtexten uttryckligen skall framgå att enstaka brott av mer bagatellartad beskaffenhet inte avses kunna föranleda utvisning utan att det vid gärningar med mindre straffvärde skall vara fråga om systematisk eller upprepad brottslighet för att utvisning skall kunna komma i fråga. Endast två remissinstanser – Rädda Barnen och Svenska flyktingrådet – har avstyrkt förslaget. Flyktingrådet har därvid bl.a. anfört att det är oacceptabelt att ett bötesbrott samt ett brott som föranleder ett mindre fängelsestraff skall kunna leda till utvisning och har lagt till att utredningens motivuttalanden i denna del präglas av vaghet och glidningar som ger utrymme för godtycke.

Skälen för regeringens förslag: I dag är den grundläggande föresättningen för att någon skall kunna utvisas på grund av brott att brottet kan leda till fängelse i mer än ett år (4 kap. 7 § första stycket utlänningslagen /1989:529/ Util.). Kravet på mer än ett års fängelse i straffskalan för att utvisning skall kunna komma i fråga har kritiserats under senare år. Det har därvid framhållits som otillfredsställande att möjligheten till utvisning inte står till buds i exempelvis sådana fall där brottslig verksamhet är systematisk eller upprepad men där varje brott i sig inte kan hänföras under en strängare straffskala än fängelse i högst ett år. Kritiken av rådande förhållanden har fokuserats bl.a. på den omständigheten att snatteri aldrig kan föranleda utvisning, hur stötande återfall i brottsligheten än kan te sig.

Utlämnings kriminalitet är naturligtvis, precis som svenskar, av ytterst varierande art och såväl omständigheterna kring brottet som de personliga förhållandena kan vara högst skiftande. Det är därför nödvändigt att utvisningsfrågan bedöms på ett nyanserat sätt. Som tidigare har nämnts måste det självfallet finnas proportion mellan brottet och de rättsverkningar det får för den enskilde. När det gäller exempelvis en utlänning som bott en längre tid i Sverige och har anpassat sig här kan det framstå som rimligt att utvisning kommer i fråga först om han eller hon begått ett tämligen allvarligt brott. För sådana fall finns det inte någon anledning att ifrågasätta den nuvarande gränsen för det utvisningsgrundande brottets svårhet. Annorlunda ter det sig

emellertid i fråga om en utlänning som kort efter ankomsten hit ger sig in i brottslig verksamhet och visar oförmåga eller bristande vilja att föga sig i gällande regler. Även om brottsligheten är av mindre allvarligt slag kan det i sådana fall vara högst motiverat att kunna utvisa utlänningen. En sådan möjlighet bör därför öppnas. Regeringen delar därvid utredningens bedömning att gränsen bör sättas vid brott där fängelse ingår i straffskalan. Den grundläggande förutsättningen för utvisning på grund av brott bör således vara att utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse.

Utvisning bör dock även i fortsättningen vara utesluten vid bagatellartade brott och inte komma i fråga när påföljden i det konkreta fallet bestäms till endast böter. Flera av remissinstanserna har – till skillnad från utredningen – hävdade att dessa begränsningar uttryckligen bör framgå av lagtexten. Regeringen instämmer i dessa synpunkter. Lagbestämmelserna om utvisning på grund av brott är en reglering som får ingripande följder för dem som den tillämpas på och det är väsentligt att den är förutsebar och rättssäker. Det är också viktigt att lagstiftningen tillämpas enhetligt vid olika domstolar. Lagtexten bör således justeras efter i huvudsak de linjer som remissinstanserna efterlyst. Även om utvisning inte kan komma i fråga när påföljden bestäms till böter i det mål där utvisningsfrågan provas kan självfallet en tidigare bötesdom få betydelse på det sättet att den påverkar bedömningen av återfallsrisken.

Sammanfattningsvis föreslår alltså regeringen att utvisning skall kunna komma i fråga för brott som kan leda till fängelse under förutsättning att utlänningen döms till ett svårare straff än böter. Detta föranleder en ändring av 4 kap. 7 § UtlL.

5.2 Risk för fortsatt brottslighet samt brottets allvarlighet

Regeringens förslag: För att utvisning skall kunna komma i fråga krävs, förutom att brottet kan leda till fängelse, att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet eller att brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att utlänningen inte bör få stanna kvar här. Risken för fortsatt brottslighet behöver inte avse likartad brottslighet. Utvisning med hänvisning enbart till brottets allvarlighet, dvs. oavsett återfallsrisken, bör kunna komma i fråga även vid brott av något lägre svårhetsgrad än vad som krävs enligt nuvarande ordning.

Utvisningsutredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ett mindre antal remissinstanser har tillstyrkt utredningens förslag utan anmärkningar. Majoriteten av remissinstanserna har i allt väsentligt inte haft något emot förslaget i sak men har uttalat betänkligh-

heter mot lagtextens utformning. Bland dessa återfinns såväl myndigheter som vissa frivilligorganisationer. Remissinstanserna anser därvid bl.a. att lagtexten är så vagt utformad att den är oförenlig med kravet på förutsebarhet och dessutom lämnar utrymme för godtycke vid rättstillämpningen. Några remissinstanser har också ifrågasatt om utredningens lagförslag egentligen innebär någon saklig ändring i förhållande till den nuvarande ordningen. Från Svenska röda korsets sida har dessutom framhållits att det måste finnas ett fullgott underlag för att man skall kunna presumera att en utlänning kommer att fortsätta med annan brottslig verksamhet än den han blivit dömd för. Liknande synpunkter har också Svenska kyrkans församlingsnämnd anfört. Ett par av frivilligorganisationerna har därutöver ställt sig negativa till att tidigare åtalsunderlåtelse och strafförelägganden skall beaktas vid bedömningen av återfallsrisken. Rädda Barnen och Svenska flyktingrådet har avstyrkt utredningens förslag i sin helhet. Såvitt gäller det av utredningen föreslagna rekvisitet rörande brottets "karaktär" har även Svenska Röda korset och Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige (SIOS) avstyrkt ändring av nuvarande ordning. Enligt Röda korset försämrar rättssäkerheten av att det överlämnas till rättstillämpningen att närmare precisera gränsen för utvisning vid olika former av brottslighet i detta hänseende.

Skälen för regeringens förslag: För att utvisning skall kunna komma i fråga fordras i dag, förutom att utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse i mer än ett år, att det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att fortsätta med brottslig verksamhet här i landet eller att brottet är sådant att utlänningen inte bör få stanna kvar (4 kap. 7 § andra stycket UtL). Bestämmelsens första led anses i allmänhet, i vart fall när det gäller förmögenhetsbrott, innebära krav på risk för fortsatt liknande brottslighet (se NJA 1990 s. 293). Regeln tillämpas inte bara när återfall i brott är dokumenterad. I fråga om t.ex. ficktjuvar har det ofta ansetts kunna antas en mer eller mindre yrkesmässig verksamhet även om endast en gärning förelegat till bedömning.

I vissa fall kan utvisning ske även om det inte föreligger någon risk för fortsatt brottslighet. Detta gäller när "brottet, ehuru återfallsrisk icke föreligger, dock vittnar om en för våra förhållanden främmande råhet eller hänsynslöshet" (prop. 1954:41 s. 98). Bestämmelsen, som i sak är oförändrad sedan 1954 års utlänningslag, tillämpas huvudsakligen på grova vålds- och sexualbrott samt narkotikabrott. Däremot har i praxis exempelvis inte alltid rån ansetts vara ett så kvalificerat brott att det grundar utvisning (se rättsfallsöversikten i bilaga 8 i betänkandet).

För att utvisning på grund av brott skall kunna komma i fråga anser regeringen att det även i fortsättningen bör krävas något utöver att utlänningen har begått ett brott för vilket utvisning kan ske. I nära överensstämmelse med vad som gäller nu bör lagen uppställa krav på att det antingen föreligger risk för fortsatt brottslighet eller att brottet är tämligen kvalificerat.

Med den angivna utgångspunkten måste domstolarna även i fortsättningen göra en bedömning av sannolikheten för att den tilltalade kommer att fortsätta med brottslig verksamhet här i landet. Vid denna bedömning bör det inte fordras att risken avser likartad brottslighet utan det bör, som Utvisningsutredningen har föreslagit, vara tillräckligt att omständigheterna tyder på en brottsbenägenhet i allmänhet. Ett par remissinstanser har framhållit att det måste finnas ett fullgott underlag för att domstolen skall kunna presumera att en utlänning i framtiden kommer att göra sig skyldig till en annan typ av brott än sådana som han eller hon har dömts för tidigare. Regeringen instämmer självfallet i att det i normalfallet måste krävas att det av registerutdrag eller på annat sätt framgår att utlänningen dömts för brott eller godkänt ett strafföreläggande eller fått åtalsunderlåtelse vid minst ett tidigare tillfälle för att en domstol skall kunna göra ett antagande om att det finns risk för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Avsikten är således inte att ge domstolen rätt att fritt spekulera om en utlännings allmänna brottsbenägenhet. Såsom nu gällande praxis uppfattas kan dock den situationen uppkomma att en utlänning dömts t.ex. en gång för förmögenhetsbrott, en gång för våldsbrott och en gång för narkotikabrott utan att domstolen därför kan komma fram till att det finns risk för fortsatt brottslighet i den mening bestämmelsen anses ha i utlänningslagen eftersom utlänningen gjort sig skyldig till brott av olika slag vid de olika lagföringstillfällena. Detta är inte tillfredsställande. Det måste anses klart att det kan föreligga en betydande risk för att en person med den beskrivna bakgrunden kan komma att göra sig skyldig till brott även framdeles. Den aktuella bestämmelsen i utlänningslagen bör således ändras så att den möjliggör en rättstillämpning där utlännings allmänna brottsbenägenhet får relevans vid bedömningen.

Utöver vad som nu sagts kan risk för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet i Sverige undantagsvis anses föreligga även utan att detta finns dokumenterat i för rätten kända tidigare domar. Någon ändring av gällande rätts tillämpning rörande t.ex. ficktjuvar är alltså inte avsedd. Det bör dock framhållas att en fickstöld naturligtvis inte regelmässigt kan anses utgöra ett brott som tyder på en yrkesmässig verksamhet med därmed förknippad risk för fortsatt brottslighet även om endast en gärning föreligger till bedömning. Liksom alla andra brott kan naturligtvis en fickstöld vara en engångsförseelse (se NJA 1979 s. 153). Regeringen utgår i från att domstolarna har ett nyanserat synsätt i sådana fall.

Som framhållits i föregående avsnitt bör domstolen vid bedömningen av risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet självfallet kunna beakta inte bara tidigare domar utan även åtalsunderlåtelser och godkända strafförelägganden. Detta bör kunna bli aktuellt främst vid seriebrottslighet av mindre allvarligt slag, t.ex. upprepade olovliga körningar, trafiknykterhetsbrott eller snatterier; dock endast under förutsättningen att påföljden inte stannar vid böter i det mål där frågan om utvisning är aktuell. I de fall sådana bedömningar kan bli aktuella finns det anledning att utgå ifrån att

Vissa remissinstanser har kritiserat utredningens förslag till lagteknisk utformning av bestämmelsen i denna del. Regeringen har därför formulerat om bestämmelsen i förtydligande syfte.

Brottets allvarlighet

I överensstämmelse med vad som för närvarande är fallet bör utvisning oberoende av risk för fortsatt brottslighet kunna ske vid allvarliga vålds- och sexualbrott, narkotikabrott och annan svårare brottslighet. Nuvarande ordning ställer emellertid mycket stora krav på brottets grovhet. Utvisningsutredningen har därför föreslagit att möjligheten till utvisning bör utvidgas så att dels något mindre allvarliga brott, dels ytterligare några brottskategorier kommer att omfattas. Utredningen har som exempel på brott som bör innefattas nämnt övergrepp mot personers hälsa och integritet såsom sexualbrott av inte ringa art, misshandel som utan att vara grovt brott ändå har ett avsevärt straffvärde samt svårare fall av våld och hot mot tjänsteman samt brott som skadar rättsordningen och andra skyddsvärda samhällsintressen, exempelvis mened, anstiftan därtill och övergrepp i rättssak. Enligt utredningen bör också ekonomisk brottslighet och andra typer av förmögenhetsbrott som avser stora värden eller innefattar svårare integritetskränkning, t.ex. bostadsinbrott, tillhöra denna kategori men däremot inte brott som normalt leder till endast kortare frihetsstraff, exempelvis mindre allvarlig misshandel och trafiknykterhetsbrott.

Regeringen instämmer delvis i utredningens uppfattning rörande vilka brott som i och för sig bör kunna föranleda utvisning. Enligt vår uppfattning är det dock av vikt att denna möjlighet till utvisning även fortsättningsvis är förbehållen mer allvarliga brott. Som flera av remissinstanserna har uttalat finns det också en risk för att utredningens förslag skulle kunna inbjuda till en tämligen godtycklig och oenhetlig rättstillämpning på denna punkt. För att närmare klargöra vilka brott som avses bör därför möjligheten att utvisa oberoende av återfallsrisk relateras till brottets straffvärde. Som en allmän riktlinje kan då anges att brottet normalt bör ha ett straffvärde om minst ett år för att kunna föranleda utvisning på denna grund. Med en sådan avgränsning garanteras att utvisningsmöjligheten endast kommer att avse den typ av gärningar som är så allvarliga att det inte framstår som oskäligt att de föranleder utvisning även om det inte finns någon risk för att utlänningen kan komma att återfalla i brott. En faktor som bör tillmätas extra stor betydelse är vidare om brottet innefattar svårare integritetskränkningar mot skyddslösa personer, t.ex. barn.

I detta sammanhang finns anledning att återkomma till vad Lagrådet anför i sitt yttrande. I lagrådsremissen föreslogs även att brott med ett utpräglat skyddsintresse, såsom mened och övergrepp i rättssak, skulle kunna föranleda utvisning oberoende av återfallsrisk även om dessa brott hade ett något

lägre straffvärde än den ovan angivna allmänna riktlinjen. Även när det gällde dessa brott angavs dock en straffvärdesgräns, nämligen sex månader. Lagrådet har anfört att denna särbehandling av vissa arter av brott inte har täckning i den föreslagna lagtexten men också att Lagrådet i och för sig finner en sådan särbehandling olämplig. Lagrådets invändning har enligt regeringen visst fog för sig. Regeringen kan således i och för sig instämma i att bedömningen av om brottets allvar är sådant att det bör föranleda utvisning generellt bör ske med huvudsaklig utgångspunkt från en straffvärdegräns om ett år. Regeringen vill dock betona vad som sagts ovan, nämligen att straffvärdegränsen skall ses som en allmän riktlinje. Den kan därför inte sägas vara absolut. Det förhållandet att ett utpräglat skyddsintresse trätts för när vid en brottslig gärning bör således, även med accepterande av Lagrådets ställningstagande, kunna vägas in i bedömningen.

Den uppräknig av brott som nu gjorts gör inte anspråk på att vara uttömmande. Det får överlämnas till rättstillämpningen att närmare precisera gränsen för utvisning vid olika former av brottslighet. Med de klargörande uttalanden som nu gjorts vad gäller bl.a. sådana brotts straffvärde torde risken för en oenhetlig rättstillämpning av det slag remissinstanserna befarar vara eliminerad.

6 Begränsningar för utvisning på grund av brott

6.1 Utlänningens anknytning till Sverige

Regeringens förslag: Möjligheten att utvisa en utlänning skall även i fortsättningen begränsas av hans eller hennes anknytning till Sverige. Den tid för vistelse i Sverige som krävs för att utvisning skall få tillgripas endast vid synnerliga skäl förlängs dock.

Utvisningsutredningens förslag: Utredningen föreslog att möjligheten att utvisa en utlänning även fortsättningsvis skulle begränsas av hans eller hennes anknytning till Sverige men att kravet på synnerliga skäl för utvisning av en utlänning som vistats i Sverige under viss tid skulle tas bort. Förslaget innebar också att det absoluta förbudet mot att utvisa personer som kommit till Sverige som mycket unga skulle upphävas.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna ställer sig positiva till utredningens förslag att utmönstra tidsgränserna vid anknytningsbedömningen. Hit hör bl.a. Riksåklagaren, Utlänningsnämnden och Svenska kyrkans församlingsnämnd. Malmö tingsrätt anser dock att den proportionalitetsprincip som ligger i att domstolen vid prövningen av utvisningsfrågan skall väga utlänningens anknytning till det svenska samhället mot den aktuella brottsligheten uttryckligen bör framgå av lagtexten. Fyra av frivilligorganisationerna – Svenska Röda korset, Rädda Barnen, SIOS och Svenska flykting-

rådet – är tveksamma till eller avstyrker förslaget. Röda korset föredrar därvid att tidsgränsen för synnerliga skäl förlängs till fem år och anser vidare att en person som har sin kärnfamilj i Sverige bör ha ett lika starkt skydd mot utvisning som flyktingar har. Rädda Barnen och Flyktingrådet befarar att det uppstår tillämpningssvårigheter om tidsgränserna tas bort och betonar att stor hänsyn måste tas till barns behov av sina föräldrar. Caritas Sverige uttrycker tveksamhet mot att förbudet att utvisa den som kommit till Sverige som mycket ung tas bort mot bakgrund av att utvisningsmöjligheten ändå är tänkt att användas endast i ett fåtal fall. Rädda Barnen, SIOS, Sveriges frikyrkosamråd och Svenska flyktingrådet avstyrker att förbudet tas bort. Frikyrkosamrådet kan dock tänka sig att undantag från förbudet kan göras för personer som begår brott vid vuxen ålder.

Skälen för regeringens förslag: Enligt de i dag gällande bestämmelserna skall utlänningens personliga förhållanden och vistelsetid i landet beaktas när utvisning övervägs (4 kap. 10 § första stycket UtIL). En utlänning som döms för brott och som vid tiden för åtalets väckande vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst två år eller då varit bosatt här sedan minst tre år, får därvid utvisas endast om det finns synnerliga skäl. För medborgare i annat nordiskt land gäller en bosättnings tid på två år. (4 kap. 10 § andra stycket UtIL). Vid bedömningen av om synnerliga skäl föreligger skall beaktas å ena sidan arten och omfattningen av den brottslighet som ligger utlänningen till last och å andra sidan hans levnads- och familjeförhållanden samt längden av den tid han vistats i Sverige liksom den anknytning han har till Sverige överhuvudtaget. Slutligen får en utlänning som kom till Sverige innan han fyllde femton år och som när åtal väcktes hade vistats här i minst fem år överhuvudtaget inte utvisas (4 kap. 10 § fjärde stycket UtIL).

Även om en utlänning har ägnat sig åt sådan brottslighet att utvisning kan komma i fråga kan förhållandena i det enskilda fallet ändå vara sådana att utlänningen av främst humanitära skäl inte bör utvisas. Denna princip bör inte ändras. Domstolarna bör därför även fortsättningsvis göra en bedömning av om utvisning skall underlåtas med hänvisning till utlänningens personliga förhållanden. Utgångspunkten vid denna bedömning bör vara utlänningens sociala situation och de bindningar den medför till förhållandena i Sverige eller med andra ord utlänningens anknytning till Sverige. Anknytningen har givetvis också ett samband med den tid som utlänningen vistats här, eftersom de sociala bindningarna till förhållandena här i landet i allmänhet blir starkare efter hand.

Bedömningen av anknytningen till Sverige bör, såsom redan nu sker, göras utifrån en sammanvägning av vad som är känt om utlänningens personliga förhållanden såsom levnadsomständigheter, familjeförhållanden, vistelsetid i Sverige och eventuella kvarvarande band till hemlandet. Att utlänningen har familj här torde nästan regelmässigt innebära en betydelsefull anknytning till landet, särskilt om de anhöriga är svenska medborgare eller har bott i Sverige en avsevärd tid. Familjens övriga medlemmar kan ofta drabbas i lika hög grad som den dömda genom den splittring av familjen som

avlägsnandet kan innebära. Särskilt bör barns behov av kontakt med sina föräldrar beaktas och det bör exempelvis inte komma i fråga att utvisa ett barn under arton år som har sina föräldrar i Sverige. Även arbetsförhållanden, bostadsförhållanden och social anpassning är faktorer som bör inverka på prövningen. Att utlänningen lärt sig det svenska språket är ytterligare en faktor som talar för att han eller hon har etablerat sig i landet.

De nuvarande bestämmelserna som ger utlänningen ett mycket starkt skydd mot utvisning efter viss tids vistelse här i landet bygger på antagandet att utlänningen då blivit integrerad i det svenska samhället. Utredningsutredningen är kritisk mot att bestämmelserna inte tillåter domstolarna att mer ingående beakta omständigheterna i det enskilda fallet. Utredningen anför vidare att även om det ofta är så att anknytningen har ett direkt samband med vistelsetiden finns det talrika exempel på att utläningar vistats här länge utan att på något sätt ha etablerat sig i det svenska samhället. Enligt utredningen har flera domstolar som utredningen varit i kontakt framhållit detta och efterfrågat mer flexibla regler för sin prövning.

Regeringen kan i och för sig instämma i utredningens uppfattning att de absoluta tidsgränserna i 4 kap. 10 § andra stycket UtL kan framstå som stelbenta och att det ligger nära till hands att föreslå att domstolarna i stället bör anförtros att med beaktande av samtliga omständigheter göra en bedömning av om utlänningens anknytning till Sverige har sådan styrka att han eller hon, trots brottsligheten, skall få stanna kvar i landet. Å andra sidan har den nu gällande ordningen fördelen att ett tämligen starkt skydd mot utvisning uppkommer för en utlänning som har vistats i vårt land en viss tid. Inte minst av humanitära skäl anser vi att det är viktigt att det i något skede finns en punkt där en utlänning skall ha rätt att känna trygghet i Sverige oavsett vilka omständigheter som aktualiserar frågan om ett avlägsnande. En utlänning är enligt gällande ordning förbehållen en sådan trygghet genom kravet på "synnerliga skäl" i 4 kap. 10 § UtL. Enligt vår uppfattning bör denna konstruktion behållas. Som Röda korset föreslagit bör dock tidsgränsen förlängas så att den närmare anknyter till den tidpunkt då en utlänning uppfyller kriterierna för naturalisation enligt 6 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen). Vi föreslår därför att tidsgränsen förlängs så att en utlänning som dömts för brott och som vid tiden för åtalets väckande vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år eller som då varit bosatt här sedan minst fem år får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Någon ändring av den betydelse som synnerliga skäl fått i rättspraxis är inte avsedd.

För en utlänning som inte vistats i Sverige så länge att tidsgränsen för synnerliga skäl uppnåtts bör domstolarna vid sin bedömning göra en anknytningsprövning av det slag som angetts ovan. Ju större anknytning till landet som föreligger, desto allvarligare brottslighet måste därvid vara för handen för att utvisning skall kunna ske. Att det måste finnas en rimlig proportion mellan brott och de rättsverkningar som brottet medför för den enskilde är en självklarhet. Regeringen anser dock inte att denna princip uttryckligen måste

framgå av lagtexten. Den följer av den avvägning som bestämmelsen ålägger domstolen att göra. Prop. 1993/94: 159

När det gäller medborgare i de övriga nordiska länderna föreslår vi att nuvarande tidsgräns för synnerliga skäl behålls. Den överensstämmer väl med medborgarskapslagens bestämmelser om naturalisation för nordiska medborgare.

Utredningen föreslog även att förbudet att utvisa personer som kommit till Sverige som mycket unga i 4 kap. 10 § fjärde stycket UtL skulle upphävas. Enligt Utvisningsutredningen har det framförts synpunkter till utredningen av innebörd att det absoluta förbudet i ett litet antal fall lett till stötande resultat. Det har därvid varit fråga om utläningar med upprepat grovt kriminellt beteende som levt vid sidan av det svenska samhället utan att visa tecken på att vilja anpassa sig till de förhållanden eller normer som gäller här. Regeringen kan dock inte biträda förslaget. Även om det är riktigt att förbudet i något enskilda fall lett till konsekvenser som kan ifrågasättas är det enligt vår uppfattning inte rimligt att en person som kommit hit som barn och som har fått större delen av sitt liv präglad av förhållandena i Sverige skall kunna avlägsnas härifrån på grund av brott. Ett annat synsätt skulle komma i konflikt med den humanism som enligt vårt synsätt bör prägla svensk utlänningslagstiftning. Vi är därför inte beredda att föreslå någon ändring av denna bestämmelse.

6.2 Utvisning av flyktingar

Regeringens förslag: Begränsningen av möjligheten att utvisa en flykting behålls. Avgörande för om en person skall anses som flykting skall vara den definition av begreppet som ges i 3 kap. 2 § UtL och som bygger på FN:s flyktingkonvention (Genèvekonventionen). Om en utläning har en flyktingförklaring bör denna läggas till grund för bedömningen av hans eller hennes flyktingstatus om det inte är uppenbart att personen i fråga inte längre kan anses vara flykting.

Utvisningsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag innebär dock en något större möjlighet för domstolarna att på basis av tillgängligt processmaterial göra en självständig bedömning av en persons flyktingstatus.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allt väsentligt inte haft något att invända emot att den som är flykting även fortsättningsvis skall ha ett särskilt starkt skydd mot utvisning. När det däremot gäller Utvisningsutredningens förslag att utmönstra den bundenhet som en flyktingförklaring innebär för domstolens bedömning av utvisningsfrågan är remissinstanserna avsevärt mer negativa. Ett mindre antal remissinstanser tillstyrker förslaget med tvekan medan majoriteten, bl.a. Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Rädda Barnen och Caritas Sverige avstyrker det. De kritiska remissinstan-

serna anser bl.a. att det endast bör vara Statens invandrarverk som prövar en utlännings flyktingstatus. Flera av dem förordar i stället lösningen att Invandrarverket anordnar ett snabbt omprövningssystem i brådskande fall.

Skälen för regeringens förslag: En flykting definieras i svensk lagstiftning som en utlänning som befinner sig utanför det land som han är medborgare i därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd (3 kap. 2 § UtIL). Detsamma gäller en statslös person som befinner sig utanför det land där han tidigare haft sin vanliga vistelseort. Med flyktingförklaring avses att Statens invandrarverk anger att någon är flykting (3 kap. 6 § UtIL).

En utlänning som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här (4 kap. 10 § tredje stycket UtIL). Denna bestämmelse bygger på Sveriges åtaganden enligt Genèvekonventionen. Försök till dråp har ansetts utgöra ett sådant synnerligen grovt brott som avses i lagrummet (se rättsfallsöversikten i bilaga 8 i betänkandet). Utvisning får också ske om utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här.

Regeringen anser i likhet med utredningen att en utlänning som är flykting även fortsättningsvis skall ha ett särskilt starkt skydd mot utvisning. Någon anledning att ändra den materiella innebörden av gällande rätt finns således inte. Det skulle heller inte vara förenligt med våra folkrättsliga åtaganden.

Av betänkandet framgår emellertid att Utvisningsutredningen under utredningsarbetet erfarit att det ibland visar sig att en tilltalad, som har en flyktingförklaring, ändå inte rimligen kan vara flykting. Detta kan enligt utredningen bero på omständigheter som inträffat efter flyktingförklaringen, men det kan även framgå att förklaringen förvärvats på grundval av falska uppgifter. Domstolarna anser sig i sådana fall i allmänhet förhindrade att utvisa den tilltalade.

Att en kriminell utlänning blir fredad mot utvisning på grund av en flyktingförklaring som inte motsvaras av ett verkligt behov av skydd kan självfallet inte accepteras. Problem av detta slag kan i en del fall möjligen lösas genom att domstolen eller åklagaren hos Statens invandrarverk aktualiserar frågan om återkallelse av den förmodat oriktiga flyktingförklaringen. En flyktingförklaring skall nämligen återkallas av Invandrarverket om det framkommer att utlänningen inte längre är att anse som flykting (3 kap. 6 § andra stycket UtIL). Ett återkallelseförfarande – inklusive den överprövning av ett beslut om återkallelse som kan förutses bli regel – tar dock tid och torde normalt inte kunna leda till ett lagakraftätagande beslut innan domstolen har avgjort brottmålet. När utlänningen är häktad och domstolsförfarandet därför genomförs särskilt snabbt torde det vara uteslutet att parallellt med detta hinna genomföra en omprövning av en ifrågasatt flyktingförklaring.

Mot den bakgrunden är det, som utredningen funnit, inte realistiskt att räkna med att problemet kan lösas genom att tveksamma flyktingförklaringar omprövas av Statens invandrarverk samtidigt som brottmålet handläggs.

En annan möjlig utväg skulle kunna vara att domstolen får rätt att i brottmålet ta ställning till en flyktingförklaring och, om det bedöms att flyktingskapet har upphört, upphäva denna. I likhet med Utvisningsutredningen vill dock regeringen inte föreslå en sådan lösning. Anledningen till detta är främst att det är olämpligt att lägga en sådan prövning på någon annan än expertmyndigheten. Det torde heller knappast vara möjligt för en domstol att fatta beslut om att häva en flyktingförklaring utan att Statens invandrarverk först fått tillfälle att yttra sig i frågan, och någon rationalisering har då i praktiken inte uppnåtts.

Utvisningsutredningen har stannat för en lösning som innebär att skyddet för den som är flykting mot att utvisas för annat än synnerligen grova brott skall avse den som är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige. Innebörden av lösningen är att den bundenhet som en flyktingförklaring innebär för domstolens bedömning av utvisningsfrågan enligt nuvarande ordning tas bort. Domstolen får i stället frihet att på grundval av allt relevant processmaterial avgöra om utlännningen är flykting.

Utredningens förslag erbjuder i och för sig en lösning på de problem som kan förekomma då en person fredas av en flyktingförklaring och det framstår som klart att detta inte motsvaras av ett verkligt skyddsbehov. Regeringen är dock, i likhet med många remissinstanser, tveksam till lösningen att låta domstolarna tämligen fritt göra den typ av bedömning som egentligen endast bör ankomma på de myndigheter som har specialistkompetens på området, i första hand Statens invandrarverk. En betydligt bättre utgångspunkt torde vara att låta en flyktingförklaring ligga till grund för bedömningen av en persons flyktingstatus som huvudregel och att endast öppna en möjlighet för domstolarna att bortse från förklaringen i fall som är uppenbara. Endast i yttersta undantagsfall, när det exempelvis konstateras att den som har en flyktingförklaring obehindrat besökt det land från vilket han påstår sig vara flykting, får domstolen då anledning att göra en egen prövning av flyktingskapet. Självfallet måste också domstolen fästa stor vikt vid de uppgifter som finns i det yttrande från Statens invandrarverk som skall infordras i dessa fall. Det får vidare förutsättas att Invandrarverket, när domstolen har bortsett från en flyktingförklaring, fullföljer handläggningen av frågan om återkallande av denna. Med denna modifiering av utredningens förslag uppnås också en ordning som torde uppfylla de krav på rättssäkerhet som remissinstanserna efterlyser. Regeringen föreslår en sådan lösning. Detta medför en ändring i 4 kap. 10 § UtL.

Möjligheten att utvisa en flykting om han i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här bör kvarstå oförändrad.

Regeringens bedömning: Den nuvarande ordningen bör behållas vilket innebär att frågan om utvisning skall prövas av domstolen oberoende av yrkande. Åklagaren bör dock så snart det är möjligt och senast i stämningsansökan ange sin inställning i utvisningsfrågan.

Utvisningsutredningens bedömning överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har uttalat sig särskilt i denna del har instämt i att frågan om utvisning även fortsättningsvis skall prövas av domstol oberoende av yrkande. Åklagarinstanserna har därvid framhållit att det är orealistiskt att tro att åklagaren redan i samband med eventuell häktning har ett sådant underlag att ett ställningstagande i utvisningsfrågan kan göras. Rädda Barnen och Sveriges advokatsamfund är dock negativa till utredningens ställningstagande och anser att domstolens rätt att pröva frågan om utvisning skall begränsas till de fall då ett särskilt yrkande framställs från åklagaren. Samtliga remissinstanser som har uttalat sig är positiva till utredningens förslag att ett erfarenhetsutbyte etableras mellan berörda myndigheter och Advokatsamfundet.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt gällande rätt beslutas utvisning på grund av brott av den domstol som handlägger brottmålet (4 kap. 8 § UtlL). Frågan är föremål för tingsrättens officialprövning varför åklagaren inte behöver framställa något yrkande om utvisning. Vanligen initieras frågan ändå av åklagaren. Om tingsrätten inte har beslutat om utvisning och endast den tilltalade överklagar tingsrättens dom, eller om åklagaren överklagar till den tilltalades förmån, får hovrätten inte besluta om utvisning. Det samma gäller i fråga om att förlänga tiden för förbudet att återvända till Sverige. Anser åklagaren att utvisning bör ske eller att tiden för återreseförbudet bör förlängas, får åklagaren själv klaga i den delen (51 kap. 25 § RB). Denna bestämmelsen om förbud mot reformatio in pejus beträffande utvisning på grund av brott infördes år 1989. Av regleringen följer att en överrätt aldrig ex officio kan väcka frågan om utvisning. Om den dömda klagat och yrkar att ett beslut om utvisning skall upphävas, kan påföljden skärpas om utvisningen upphävs.

Enligt vad Utvisningsutredningen har redovisat i betänkandet finns det bland domare skilda uppfattningar om när tingsrätten kan ta upp frågan om utvisning. En del domare anser att frågan om utvisning skall beaktas oavsett yrkande, medan andra är av den åsikten att frågan får, eller i vart fall bör, prövas först efter yrkande. Den omständigheten att bestämmelsen tolkas på skilda sätt får emellertid mera sällan någon praktisk betydelse eftersom åklagaren i de fall utvisning kan komma i fråga vanligen framställer yrkande därom. Ett sådant yrkande kan framställas inte bara i samband med ansökan om stämning utan även senare under processen. Om rätten självmant tar upp frågan innebär det inte att ett utvisningsbeslut kommer som en överraskning

för parterna; på sedvanligt sätt har i ett sådant fall parterna fått tillfälle att ange sina ståndpunkter och skäl under rättegången.

Det är naturligtvis mycket viktigt att utvisningsfrågan uppmärksammas så tidigt som möjligt. Härigenom kan förutsättningarna för utvisning och eventuella frågor om verkställighetshinder utredas grundligare. Samtidigt får den tilltalade större möjlighet att utveckla sin talan i dessa avseenden och att lägga fram den utredning som han vill åberopa till stöd för sin inställning. Regeringen instämmer mot denna bakgrund i utredningens bedömning att det bör skapas en ordning som ger åklagaren incitament att så tidigt som möjligt ange om ett särskilt yrkande om utvisning kommer att framställas. Med tanke på vad som anförts från åklagarhåll om bristen på fullgott underlag för ett ställningstagande på ett så tidigt stadium som vid häktningsförhandlingen förefaller det mest realistiskt att anta att åklagaren i de flesta fall kan ange sin inställning först i stämningsansökan. Självfallet bör dock åklagarens inställning anges redan i samband med ingivandet av häktningsframställningen i de fall underlaget tillåter åklagaren att i detta skede göra ett ställningstagande till frågan om utvisning. Under alla förhållanden bör åklagarens ställningstagande framgå av stämningsansökan. Genom att blanketten som används för häktningsframställning resp. ansökan om stämning, och som innehåller uppgift om den tilltalades medborgarskap, kompletteras med plats för särskilt yrkande om utvisning kan åklagaren på ett enkelt och praktiskt sätt ange sin inställning till utvisning. För att åstadkomma en ordning som den skisserade behövs det inte några författningsändringar. Överåklagaren vid Regionmyndigheten i Göteborg har för övrigt upplyst att frågan redan är reglerad i RÅ:s cirkulär C:81 och att cirkuläret därvid förordar det handlingssätt som utredningen föreslår.

Som utredningen har anfört finns det inte anledning att ändra bestämmelsen om förbud mot reformatio in pejus beträffande utvisning på grund av brott.

Utvisningsutredningen har i detta sammanhang även övervägt fördelar och nackdelar med att det är domstolen som prövar frågan om utvisning på grund av brott och har därvid inte funnit anledning att föreslå någon ändring av nuvarande förhållanden. Regeringen delar den uppfattningen. Det är visserligen inte uteslutet att det kan finnas vissa fördelar med en prövning i annan ordning, företrädesvis att frågan i stället skulle avgöras av den myndighet som har expertkunskaper på utlänningsområdet och som fattar beslut i närliggande frågor. Skälen mot att ändra den nu gällande ordningen är dock betydligt starkare. T.ex. skulle en ändrad ordning medföra att den samlade samhällsreaktionen på utlännings brott skulle komma att behandlas inte bara vid de allmänna domstolarna utan enligt ytterligare en instansordning, t.ex. hos Statens invandrarverk med Utlänningsnämnden som slutinstans. Förutom de nackdelar som är ofrånkomliga när det som i praktiken är ett ärende skall prövas inom två skilda system skulle ett sådant förfarande också ta avsevärd tid i anspråk. Med tanke på att de som skall utvisas ofta är frihetsberövade är det inte lämpligt att vänta med prövningen av utvisningsfrågan till dess domen i ansvarsdelen vunnit laga kraft. Att samhällsreak-

tionen mot en utlänning, som begår brott här, skulle splittras på skilda förfaranden skulle otvivelaktigt medföra allvarliga olägenheter (se även SOU 1979:64 s. 192 f.).

Enligt 6 kap. 8 § utlänningsförordningen (1989:547, UtlF) skall rätten, när det uppkommer fråga om utvisning, inhämta yttrande från Statens invandrarverk om det kan antas att det finns hinder mot verkställighet av en utvisning. Den tid som står till buds för yttrandet är vanligen mycket kort, särskilt om den tilltalade är häktad.

Invandrarverket avger yttrande på grundval av sin kännedom om landet i fråga och situationen där samt de uppgifter om utlänningen som Invandrarverket har. Personuppgifterna kan i vissa fall vara gamla och utgöras av de förhör som hölls med utlänningen när han sökte uppehållstillstånd i landet för kanske flera år sedan. Det är långt ifrån säkert att utlänningens personakt hos Invandrarverket innehåller uppgifter om viktiga beslut av andra myndigheter som rör honom, om incidenter på flyktförläggningar m.m. Man kan således inte utgå från att alla relevanta upplysningar om utlänningens person finns hos Statens invandrarverk. Visserligen förekommer det att domstolen i samband med att yttrande begärs underrättar Statens invandrarverk om tidigare inte kända invändningar mot utvisning, t.ex. i fråga om politiska verkställighetshinder. I sådana fall får det förutsättas att Statens invandrarverk innan yttrande avges företar den kompletterande utredning som kan behövas för yttrandet. Men det förekommer också uppenbara brister i kommunikationen med Statens invandrarverk. Utredningen säger sig ha uppmärksammat fall när åklagare och domstol i brottmålet haft tillgång till material av stort intresse för utvisnings- och verkställighetsfrågorna men detta material inte tillställts Statens invandrarverk, sannolikt i tron att uppgifterna redan var kända för verket. Statens invandrarverk har därför yttrat sig under felaktiga förutsättningar vilket ställt domstolen i en brydsam situation. Det torde även förekomma att domstolarna skapar svårigheter för Invandrarverket genom att begära ett yttrande så kort tid före huvudförhandlingen att verket knappast får någon tid på sig att kontrollera uppgifter och ställa samman yttrandet.

Regeringen instämmer mot bakgrund av vad som nu redovisats i Utvisningsutredningens rekommendation att det bör etableras ett erfarenhetsutbyte mellan å ena sidan domstolarna – lämpligen företrädna av Domstolsverket – och åklagarna – lämpligen företrädna av Riksåklagaren – och å andra sidan Statens invandrarverk.

Även för advokater torde det vara av värde med sådana kontakter. Sveriges advokatsamfund bör därför ges tillfälle att delta. Ett sådant erfarenhetsutbyte torde kunna komma till stånd utan särskilda åtgärder från regeringens sida.

Regeringens bedömning: Den nuvarande ordningen bör behållas. Domstolen skall alltså även fortsättningsvis ta hänsyn till om utlänningen på grund av bestämmelserna om verkställighetshinder i 8 kap. 1–4 §§ UtIL inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att utvisningen verkställs.

Utvisningsutredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det fåtal remissinstanser som har uttalat sig särskilt i denna fråga har instämt i utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt gällande rätt skall domstolen vid prövningen av utvisningsfrågan beakta om det föreligger hinder mot att verkställa en utvisning (4 kap. 12 § första stycket UtIL). Med denna ordning kommer utvisning att beslutas endast i de fall där utvisningen – såvitt går att bedöma vid tidpunkten för domstolens behandling av frågan – kan verkställas. Emellertid händer det att frågan om hinder mot verkställighet kommer i ett nytt läge under tiden mellan dom och frigivning på grund av att de förutsättningar som domstolen utgick ifrån inte längre gäller eller har förändrats. Den politiska händelseutvecklingen i utlänningens hemland kan efter det att utvisningsbeslutet fattades ha varit sådan att en utvisning inte kan verkställas. I sådana fall kan regeringen upphäva utvisningsbeslutet helt eller delvis (7 kap. 16 § första stycket UtIL). Som närmare kommer att utvecklas i avsnitt 10 kan resultatet då bli att utlänningen får ett lägre straff än vad gärningen förtjänade därför att domstolen vid straffmätningen har beaktat utvisningen som ett men och på grund därav satt ner straffet. Även den situationen kan inträffa att domstolen underlåter att förordna om utvisning eftersom hinder mot verkställighet anses föreligga men att det senare – när frigivning sker – visar sig att en utvisning skulle varit genomförbar. I detta fall saknas möjlighet att utvisa utlänningen.

Om prövningen av verkställighetshinder gjordes först i anslutning till själva verkställigheten skulle de olägenheter som nuvarande ordning innebär bli undanröjda. En sådan prövning borde i så fall ankomma på Statens invandrarverk med Utlänningsnämnden som slutinstans. Ett sådant förfarande skulle, i vart fall vid längre fängelsestraff, medföra att prövningen skulle ske mot bakgrund av ett mer aktuellt beslutsunderlag än det domstolen förfogar över vid domstillfället. Dessutom skulle domstolarna befrias från en bedömning som inte kan sägas direkt höra hemma i domstolsprocessen.

De förslag till förändringar av bestämmelserna om utvisning på grund av brott som läggs fram i denna proposition kommer att leda till ett ökat antal utvisningar, vissa efter ett förhållandevis kort fängelsestraff eller i samband med en inte frihetsberövande påföljd. Eftersom verkställigheten av en utvisning i dessa fall vanligtvis kommer att ske i nära anslutning till beslutet uppstår inte de problem som just beskrivits och prövningen av verkställighets-

hinder kan då utan olägenhet ske i domstolen. En annan ordning skulle innebära onödig omgång och tidsutdräkt. Dessa synpunkter har emellertid inte samma tyngd vid långa fängelsestraff. Det skulle teoretiskt vara möjligt att, när påföljden för utlänningsen blir ett kortare fängelsestraff eller en inte frihetsberövande påföljd, låta domstolen avgöra frågan, medan prövningen skulle kunna ske i annan ordning när det är fråga om längre frihetsberövanden. En sådan differentiering medför emellertid andra olägenheter. Den skulle inte främja enkelhet och enhetlighet utan snarare bli svårhanterlig och leda till oenhetlig praxis.

Mot att lägga prövningen av verkställighetshinder på annan än domstol talar också att en helt ny ärendetyp då skapas. Den arbetsbörda som därvid uppstår kan inte antas motsvaras av en minskad arbetsbörda för domstolarna. Dessutom kommer prövningen att ta avsevärd tid i anspråk. Är utlänningsen häktad enbart på den grunden att det finns risk för att han undandrar sig verkställigheten av utvisningen kommer tiden för detta frihetsberövande att bli onödigt lång; detta alldeles särskilt i de fall när påföljden i domstolen blivit endast ett kortare fängelsestraff eller en inte frihetsberövande påföljd. Dessutom kommer prövningen av verkställighetsfrågan att kunna ske först sedan domen vunnit laga kraft.

Regeringen anser därför att det inte finns skäl att föreslå någon ändring av gällande ordning. Härtill kommer att domstolen med nuvarande lagstiftning inte är förhindrad att besluta att utlänningsen skall utvisas, om det i något fall i och för sig skulle finnas verkställighetshinder vid domstillfället men framstå som mycket sannolikt att hindret inte kommer att föreligga den dag ett utvisningsbeslut skall verkställas. Kvarstår verkställighetshindret när utvisningen skall verkställas får frågan hanteras på samma sätt som sker med övriga utvisningsbeslut som inte kan verkställas på grund av hinder som inträtt efter domstolens beslut.

9 Förbud att återvända till Sverige

Regeringens bedömning: En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott bör även i fortsättningen innehålla förbud för utlänningsen att återvända till Sverige.

Utvisningsutredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast Utlänningsnämnden och Sveriges Frikyrkosamråd har uttalat sig särskilt i denna fråga. Båda remissinstanserna instämmer i utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt gällande rätt skall en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott innehålla förbud för utlänningsen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning (4

kap. 14 § andra stycket UtL). Vid tidsbegränsade utvisningar skall vidare anges vilken dag återreseförbudet upphör att gälla. Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse genom 1980 års utlänningslag (prop. 1979/80:96, bet. 1979/80:AU27, rskr. 1979/80:378). Enligt propositionen (s. 65 f. och 101) borde återreseförbudet som regel tidsbegränsas och i normalfallet bestämmas till fem år. Möjligheten att meddela förbud utan tidsbegränsning borde i allmänhet tillgripas endast i samband med en dom avseende särskilt allvarlig brottslighet eller i fråga om utlännningar som tidigare har begått mycket allvarliga brott. När återreseförbudets längd bestämdes borde avgörande betydelse tillmätas återfallsrisken och utlänningsens samhällsfarlighet, anfördes det i propositionen. I praxis förekommer inte så sällan vid mycket grov brottslighet att återreseförbudet inte tidsbegränsas. Tidsbegränsning är dock huvudregel och de tider som kommer i fråga är i allmänhet fem eller tio år. Även så kort tid som två år förekommer undantagsvis. Utgångspunkten brukar ofta vara datum för domen.

Enligt Utvisningsutredningen har det till utredningen i olika sammanhang framförts önskemål om klargörande riktlinjer för bestämmande av varaktigheten av ett återreseförbud. I likhet med utredningen kan regeringen instämma i att det många gånger är en grannliga uppgift att bestämma denna tid. Många olika omständigheter inverkar på bedömningen. Av dessa nämns återfallsrisk och samhällsfarlighet särskilt. Även den anknytning som en utlänning har till landet vägs i vissa fall in i bedömningen. Mot bakgrund av att det just finns så många olika omständigheter som kan inverka på bedömningen torde det dock vara i det närmaste ogörligt att bestämma några klarare riktlinjer än de som redan har uttalats i 1980 års lagstiftningsärende.

Utvisningsutredningens bedömning utmynnar i att bestämmelsen om återreseförbud tillämpas i överensstämmelse med vad som uttalades i 1980 års lagstiftningsärende och att det inte finns någon anledning att föreslå någon förändring av bestämmelsen. Regeringen delar denna uppfattning. Det bör emellertid understrykas att bestämmelsen rimligen bör tillämpas så att varaktigheten av återreseförbudet bestäms på ett sådant sätt att tiden inte går ut endast en kortare tid efter det att utlänningsen frigges från sitt fängelsestraff. Utvisningen framstår annars som meningslös.

10 Upphävande av beslut om utvisning m.m.

Regeringens bedömning: Regeringens möjlighet att upphäva eller mildra en domstols beslut om utvisning på grund av brott bör behållas oförändrad.

Utvisningsutredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De två remissinstanser som har uttalat sig särskilt i denna fråga, Utlänningsnämnden och Sveriges Frikyrkosamråd, delar utredningens uppfattning.

Skälen för regeringens bedömning: Som tidigare har nämnts får regeringen, om den finner att en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott inte kan verkställas eller om det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla, upphäva avgörandet helt eller delvis (7 kap. 16 § första stycket UtL). Bestämmelsen kan sägas vara en parallell till bestämmelsen i 11 kap. 13 § regeringsformen om att regeringen genom nåd får efterge eller mildra brottspåföljd eller mildra annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskilds person eller egendom. Mot bakgrund av det samband som föreligger mellan 7 kap. 16 § UtL och 11 kap. 13 § regeringsformen bör bestämmelsen inte ändras. Ett avskaffande av den eller en flyttning av prövningen till en annan myndighet skulle ändå innebära att den enskilde med stöd av bestämmelsen i regeringsformen i stor utsträckning skulle ha en rätt att vända sig till regeringen och få frågan prövad.

Det förhållandet att det i de fall regeringen upphäver ett beslut om utvisning inte enligt gällande rätt finns någon möjlighet att skärpa påföljden kan i enstaka fall innebära att utlännigen i dessa fall i praktiken får ett lindrigare straff än vad brottet förtjänade eftersom domstolen har beaktat det men han lider genom utvisningsbeslutet. Denna fråga behandlas i följande avsnitt.

11 Beaktande av utvisning som men vid straffmätning och påföljdsval

Regeringens bedömning: Det finns för närvarande inte några skäl att ändra den gällande ordningen.

Utvisningsutredningens förslag: Utvisningsutredningen föreslår att domstolarna fortsättningsvis inte särskilt skall beakta om den tilltalade förorsakas något men genom att han på grund av brottet utvisas ur landet.

Remissinstanserna: Denna fråga uppvisar en tämligen splittrad remissbild med tre ungefär lika stora grupper av remissinstanser som intar olika ståndpunkter. Bl.a. Malmö tingsrätt, Utlänningsnämnden och Svenska röda korset tillstyrker förslaget medan bl.a. Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet avstyrker. Även Straffsystemkommittén redovisar en negativ inställning till Utvisningsutredningens förslag och anför vidare att det under alla förhållanden är lämpligt att kommitténs eget förslag avvaktas innan statsmakterna tar upp frågan om ett genomförande av utredningens förslag. Den tredje gruppen, bl.a. Domstolsverket och Riksåklagaren instämmer i att det nuvarande systemet är mindre bra men är ändå tveksamma till utredningsförslaget.

Bland de remissinstanser som är positiva till förslaget betonas från flera håll att frågan är av rättspolitisk natur och Utlänningsnämnden understryker att det övergripande kriminalpolitiska intresset att hindra utlännningar som begår brott från att uppehålla sig i Sverige måste komma före den olägenhet en utlännings ofta drabbas av då denne tvingas bryta upp från sin tillvaro i Sverige. De avstyrkande remissinstanserna framhåller att det i många fall måste anses vara ett men att bli utvisad, nämligen i de fall det rör sig om utlännningar som valt att bo i Sverige och som har anknytning hit genom t.ex. familj, vänner och anställning. Bl.a. JO och Straffsystemkommittén tycker att utredningen överdrivit problemen med den nuvarande ordningen och t.ex. Svea hovrätt och Rädda Barnen poängterar att utvisade personer har det svårare vid straffverkställigheten än andra intagna i fråga om placering i öppen anstalt och rätt till permission. Fakultetsnämnden och Straffsystemkommittén pekar också på att sanktionskumulation måste anses vara en för mildrande omständighet enligt brottsbalken oberoende av om den särskilda bestämmelsen om beaktande av utvisningsmenet finns eller inte. Dessa två remissinstanser framhåller också att antalet villkorliga domar i kombination med utvisning torde bli färre om den särskilda bestämmelsen tas bort. Bland de tveksamma remissinstanserna förordar Domstolsverket att frågan övervägs ytterligare och från åklagarhåll anförs att frågan är svår att komma till rätta med samt att det otvivelaktigt är så att utvisning i vissa fall innebär sådana olägenheter att det är motiverat att beakta utvisningen som ett men. Riksåklagaren anser att det även fortsättningsvis måste finnas en möjlighet att kunna beakta utvisningsmenet vid straffmätningen men föreslår att lagtexten justeras så att strafflindring endast kan ske när det är fråga om "beaktansvärt men" för att möjliggöra en begränsning av tillämpningen.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt gällande rätt skall domstolen vid straffmätning och påföljdsval i skäligen omfattning beakta om den tilltalade förorsakas men genom att han på grund av brottet utvisas ur riket (29 kap. 5 § första stycket 4 och 30 kap. 4 § första stycket BrB). En bestämmelse av denna innebörd infördes genom 1954 års utlänningslag. Bestämmelsen överfördes år 1989 till BrB (prop. 1987/88:120, bet. 1987/88JuU45, rskr. 1987/88:404). Den tillämpas på så sätt att fängelsestraffets längd i allmänhet sätts ner i förhållande till vad som skulle ha blivit följden om utlänningsen inte utvisats. Vid mindre allvarliga brott kan utlänningsen dömas till en inte frihetsberövande påföljd i kombination med utvisning i stället för ett kortare fängelsestraff.

Vi har tidigare berört de möjligheter som regeringen har att upphäva eller mildra ett beslut om utvisning (avsnitt 10). De olägenheter som tillämpningen av den bestämmelsen i vissa fall för med sig har samband med beaktandet av utvisningsmenet vid straffmätning och påföljdsval i så hänseende att ett regeringsbeslut om upphävande av en utvisning inte kan medföra att påföljden ändras, trots att beslutet om utvisning kan ha föranlett att en lindrigare påföljd dömts ut. Detta förhållande kan i en del fall ge upphov till otillfredsställande konsekvenser i bl.a. rättvischänseende. Frågan är då om det är möjligt att nu konstruera ett system som på ett enkelt sätt eliminerar dessa konsekvenser.

Utvisningsutredningen har resonerat kring en rad olika lösningar och har därefter stannat för att föreslå att domstolen fortsättningsvis överhuvudtaget inte skall särskilt beakta om den tilltalade förorsakas något men genom att han utvisas på grund av brott. Ganska många av bl.a. de rättsliga remissinstanserna är kritiska mot denna lösning men det finns däremot inte någon enhetlig uppfattning i frågan om vilken lösning som i stället bör väljas. I stället föredrar olika remissinstanser olika lösningar på problemet och flera anser att någon ändring av gällande ordning överhuvudtaget inte behövs.

Om man till att börja med har utgångspunkten att domstolarna även i fortsättningen skall beakta utvisningsmenet i samband med straffmätning och påföljdsval finns det enligt regeringens uppfattning två möjliga lösningar som står till buds, nämligen att antingen införa ett system med alternativa domslut i fråga om påföljden (jfr 28 kap. 6a § första stycket BrB) eller att tillskapa en möjlighet till omprövning av påföljden (jfr 38 kap. 2 a § BrB). Båda dessa alternativ övervägdes i det tidigare nämnda lagstiftningsärendet då den aktuella bestämmelsen överfördes från utlänningslagen till brottsbalken. Alternativen avfärdades dock av den dåvarande chefen för Justitiedepartementet av bl.a. den anledningen att det syntes svårt att ge regler om i vilket läge det skulle anses definitivt att verkställighet av en utvisning inte skulle komma att ske. Enligt regeringens uppfattning framstår även i dagens läge de två alternativen som tämligen otympliga vägar om man har syftet att konstruera ett system som smidigt eliminerar de olägenheter som den nuvarande ordningen kan vara förknippad med i en del fall.

Situationen där domstolen ger alternativa domslut kompliceras bl.a. av att det torde vara tämligen svårt att exakt ange menets storlek särskilt om domstolen har att beakta kanske inte bara utvisningsmenet utan även andra menliga följder vid straffmätningen resp. påföljdsvalet. Detta kan dock inte anses var något avgörande skäl mot att införa ett system med alternativa påföljder. Ett sådant system tillämpas t.ex. i samband med s.k. kontraktsvård. Något som däremot utgör ett särskilt problem när det gäller utvisningsfrågan är att frågan om verkställighet av det alternativt utdömda fängelsestraffet i de allra flesta fall kommer att aktualiseras åtskilliga år efter det att verkställighetshindret mot utvisningen konstaterats. Det vanliga förfarandet då en fråga om upphävande av ett utvisningsbeslut enligt 7 kap. 16 § UtlL uppkommer är nämligen att regeringen meddelar ett antal tidsbegränsade uppehållstillstånd för utlännningen i avvaktan på att utvisningsbeslutet skall gå att verkställa och det är först efter flera år som det blir aktuellt att upphäva beslutet. Det säger sig självt att det i många fall därvid skulle framstå som oskäligt att låta utlännningen avtjäna ett fängelsestraff särskilt mot bakgrund av att utlännningen då under flera år levt i ovisshet om utvisningen skulle komma att verkställas eller inte. Det nyss sagda har bäring även vid det alternativ som innebär att påföljden omprövas. Rent principiellt kan vad gäller det alternativet också framhållas vikten av att lagkraftvunna domar inte blir föremål för ändringar och att därför det antal situationer där en omprövning kan bli aktuell bör vara så få som möjligt. Regeringen kan därför inte förorda något av dessa alternativ.

Utvisningsutredningens förslag att avskaffa bestämmelsen om beaktande av menet innebär i och för sig en lösning som eliminerar de stötande effekter som i vissa fall kan uppstå i samband med att regeringen upphäver ett utvisningsförordnande för en utlänning som fått ett lindrigare straff med beaktande av utvisningsmenet. Regeringen anser dock att det ligger åtskilligt i de invändningar som framförts av de remissinstanser som är kritiska mot utredningens förslag. Sålunda är det svårt att bortse från att ett utvisningsförordnande i många fall måste anses vara ett men för de utlänningar som berörs. För utlänningar som har valt att bosätta sig här torde ett utvisningsbeslut innebära sådana olägenheter att det är motiverat att beakta utvisningen som ett men enligt det straffmätningssystem som finns i svensk lagstiftning. Det är för övrigt tveksamt om den sanktionskumulation som uppstår i dessa fall inte måste beaktas i straffmättnings- och påföljdsvalhänseende även om den speciella bestämmelse som rör utvisningsmenet tas bort (jfr 29 kap. 5 § första stycket 8 resp. 30 kap. 4 § första stycket BrB). En svaghet som också är förknippad med utredningens förslag är att menet inte skulle beaktas vid straffmätningen men även fortsättningsvis ha betydelse vid påföljdsvalet. En sådan lösning framstår som svårförklarad.

Utvisningsutredningen har vidare anfört att ytterligare ett skäl att inte beakta utvisningsmenet är att det måste anses vara ogörligt att fastställa riktlinjer för hur straffmätning och påföljdsbestämning skall påverkas av en utvisning. I likhet med flera av remissinstanserna anser regeringen dock att detta skäl har föga bärkraft mot bakgrund av att sådana invändningar skulle kunna riktas bl.a. mot samtliga strafflindringsgrunder i 29 kap. 5 § BrB. Det finns inte någon anledning att anlägga ett särskilt betraktelsesätt just på utvisningsmenet i detta hänseende.

I bilden måste också vägas in att det förslag som Utvisningsutredningen lägger fram vad gäller utvisningsmenet berör frågor som Straffsystemkommittén har att ta ställning i ett större sammanhang. Straffsystemkommittén (Ju 1992:07) är en parlamentarisk kommitté som har i uppdrag att bl.a. se över det straffrättsliga påföljdssystemets innehåll och uppbyggnad (dir.1992:47). Kommittén skall också lägga fram förslag till vad som i ett längre perspektiv bör gälla för frigivning från fängelsestraff och därvid pröva om systemet med villkorlig frigivning skall behållas och hur detta i så fall bör vara utformat. Straffsystemkommittén har i sitt remissyttrande förordat att dess kommande förslag skall avvaktas innan frågan om ett genomförande av Utvisningsutredningens förslag rörande utvisningsmenet aktualiseras. Mot bakgrund av att det rör sig om ett ytterst litet antal fall per år där regeringen upphäver en utvisning (se bilaga 7 i betänkandet) och då det får anses vara av stor vikt att frågan får en så allsidig belysning som möjligt instämmer regeringen i att det inte finns anledning att gå vidare med frågan förrän Straffsystemkommittén har lämnat sina förslag. Något förslag i frågan om utvisningsmenet bör alltså inte läggas fram i detta lagstiftningsärende.

Regeringens förslag: En ny häktningsbestämmelse införs som tar sikte på samtliga fall där domstolen förordnat om utvisning och där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig utvisning.

Utvisningsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen hade dock valt en annan lagteknisk lösning.

Remissinstanserna: Endast ett mindre antal remissinstanser har uttalat sig särskilt i denna fråga. En majoritet av dessa bl.a. Svea hovrätt och Caritas Sverige är positivt inställda till förslaget. Umeå tingsrätt har föreslagit att den föreslagna lagtexten ändras så att det tydligt framgår av bestämmelsen att den endast tar sikte på den situationen där häktning behövs för att säkerställa att en utvisning kan verkställas. Sveriges Frikyrkosamråd har avstyrkt förslaget och har därvid bl.a. betonat att häktning är en extraordinär åtgärd som bör tillämpas endast före domstolsförhandling.

Skälen för regeringens förslag: Förslaget om ändring i 4 kap. 7 § UtIL får till följd att utvisning kommer att kunna ske även för brott för vilka häktning med nuvarande lagstiftning normalt inte kan komma i fråga. Detta väcker frågan om det i någon utsträckning kan finnas ett behov av att införa en möjlighet att häkta även i samband med beslut om utvisning för sådana brott.

En redogörelse för de nuvarande häktningsreglerna finns på s. 55 f. i betänkandet. Enligt dessa regler finns det till att börja med inte någon möjlighet att före dom häkta en utlänning på den grunden att han kan komma att utvisas. För häktning fordras att förutsättningarna i 24 kap. 1 eller 2 § rättegångsbalken (RB) är uppfyllda. Utlänningar som saknar hemvist i landet kan enligt 2 § häktas oavsett brottets beskaffenhet om det finns risk för att utlänningen genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff. Utvisningsutredningen har gjort bedömningen att de nuvarande bestämmelserna om häktning före dom är tillräckligt omfattande. Regeringen instämmer i denna bedömning.

Möjligheterna att besluta om häktning i samband med fällande dom regleras i 24 kap. 21 § RB. Paragrafens andra stycke tar sikte på fall där det finns risk att den misstänkte undandrar sig utvisning varvid den situationen likställs med situationen där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig straff. Detta innebär bl.a. att häktning till säkerställande av en utvisning inte kan komma i fråga för utlänningar som döms för brott vars straffmaximum understiger fängelse i ett år, såvida inte förutsättningarna i 2 § är uppfyllda. Denna senare möjlighet kan tillämpas på turister och andra tillfällighetsbesökare men inte på utlänningar som har sin hemvist här i Sverige. För att ha möjlighet att säkerställa verkställandet av ett beslut om utvisning är det enligt regeringens uppfattning rimligt att häktning skall kunna tillgripas i samtliga fall när domstolen beslutar om utvisning. Denna utvidgade möjlighet att tillgripa häktning bör regleras genom ett tillägg i den nuvarande bestäm-

melsen, varvid de nuvarande förutsättningar för häktning av en misstänkt som kan befaras undandra sig straff bör gälla med undantag för kravet i 24 kap. 1 § första stycket RB på minst ett års fängelse i straffskalan. I övrigt skall domstolen beakta bl.a. proportionalitetsprincipen (24 kap. 1 § tredje stycket RB) samt den misstänktes ålder, hälsotillstånd och andra liknande omständigheter (24 kap. 4 § RB). Särskilt proportionalitetsprincipen innebär att möjligheten att tillgripa häktning enligt den föreslagna utvidgningen bör användas med viss restriktivitet.

Enligt såväl FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna råder förbud mot s.k. obligatorisk häktning. Med obligatorisk häktning menas att bara misstanken om ett visst brott räcker för häktning. Den föreslagna regelns utformning innebär inte obligatorisk häktning.

13 Ikraftträdande och kostnader

Regeringens bedömning: Det är inte möjligt att göra några närmare beräkningar av förslagens kostnadseffekter. Förslagen kan dock förväntas leda till lägre kostnader för samhället.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Utvisningsutredningens bedömning: Utredningen ansåg att en rimlig prognos var att ytterligare cirka 300 personer om året kunde komma att utvisas med stöd av de föreslagna regeländringarna samt att de positiva verkningarna på samhällsekonomin kunde antas bli betydande även om det inte var möjligt att göra några närmare beräkningar av förslagens kostnadseffekter.

Remissinstanserna: Brottsförebyggande rådet (BRÅ) redovisar tvekan inför utredningens bedömning att de föreslagna regelförändringarna skulle innebära stora samhällsekonomiska besparingar och anför att utredningen inte redovisat grunden för en sådan bedömning. Även Svenska kyrkans församlingsnämnd och Sveriges Frikyrkosamråd anser att utredningens bedömning inte är fullt underbyggd i detta hänseende. Frikyrkosamrådet har lagt till att utredningen t.ex. inte har beaktat de samhällsekonomiska förluster som kan uppkomma i fall där en utvisad person står i skuld till t.ex. banker, låneinstitut eller svenska staten eftersom det inte är rimligt att tro att skulderna är indrivningsbara sedan utvisningen verkställts. Vidare har Kriminalvårdsstyrelsen påpekat att utredningen inte beaktat att behovet av slutna anstaltsplatser kommer att öka som en följd av utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: De förslag som nu läggs fram innebär förändrade möjligheter att utvisa utlänningar som begår brott. År 1991 utvisades 463 dömda utlänningar och år 1992 var antalet 628. Hur stor

förändring av antalet utvisade som förslagen i denna proposition kan komma att medföra är i det närmaste omöjligt att uppskatta.

Genom att kriminella utlännningar avlägsnas ur landet görs med största sannolikhet samhällsekonomiska besparingar. Dessa berör många sektorer inom det allmännas ram. Men även enskilda drabbas direkt av kostnader för brottslighet och också på detta område kan besparingar förväntas. Regeringen anser att några realistiska beräkningar av de positiva ekonomiska effekterna av förslagen knappast kan anges. Det står dock klart att de på sikt kommer att medföra lägre kostnader för samhällsekonomin.

Häremot skall ställas de kostnader som förslaget kan föranleda. Det rör sig därvid i första hand om kostnader för att verkställa fler utvisningsbeslut. En genomsnittlig verkställighetskostnad per utvisad person har av Kriminalvårdsstyrelsen till utredningen uppgivits vara 20 000 kr. Därtill kommer, som Kriminalvårdsstyrelsen påpekat, vissa kostnader för ytterligare slutna anstaltsplatser för de utvisade personer som döms till fängelsestraff.

Regeringen anser att engångskostnaden för en utvisning måste betraktas som marginell vid en jämförelse med den samhällsekonomiska skada som blir följden av att utvisning inte sker av kriminella utlännningar. Även kostnaderna för ytterligare slutna anstaltsplatser och eventuella indrivningsvårigheter av skulder torde ha en sådan betydelse därvidlag.

Sammantaget torde alltså förslagens ekonomiska effekter vara positiva för samhällsekonomin på längre sikt.

Förslagen bör träda i kraft den 1 juli 1994.

Av 2 kap. 10 § regeringsformen och 5 § BrB:s promulgationslag följer att de nya bestämmelserna i UtlL inte skall tillämpas på brott som begåtts före ikraftträdandet.

Den nya bestämmelsen i RB om att häktning, i avvaktan på att ett förordnande om utvisning vinner laga kraft, skall kunna ske även om brottets straffmaximum är fängelse i ett år eller lägre kommer inte att kunna tillämpas i fråga om brott som begåtts före ikraftträdandet. Detta följer av att sådana beslut om utvisning, som nyss sagts, inte får avse brott som begåtts före ikraftträdandet.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs alltså inte.

14 Författningskommentarer

14.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

4 kap.

7 §

En utlännning får utvisas ur Sverige om utlännningen döms för ett brott som kan leda till fängelse eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlännningen har dömts till.

Utlännningen får dock utvisas endast om *han döms till svårare straff än böter och*

1. det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att *göra sig skyldig till fortsatt brottslighet* här i landet, eller

2. brottet *med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen* är så allvarligt att han inte bör få stanna kvar.

Paragrafen innehåller de grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott. Den behandlas i avsnitt 5.2 i den allmänna motiveringen.

Som första förutsättning för att utvisning skall kunna komma i fråga föreskrivs i *första stycket* att på brottet skall kunna följa fängelse. Hittillsvarande reglering, som anger att brottet skall kunna leda till fängelse i mer än ett år, har inneburit att utvisning inte under några förhållanden kunnat ske vid brott som snatteri, skadegörelse, egenmäktigt förfarande, bedrägligt beteende och grov olovlig körning. Avsikten med ändringen är inte att utvisning normalt skall tillgripas vid sådan mindre allvarlig brottslighet. Det öppnas emellertid en möjlighet att vid upprepad eller systematisk brottslighet av denna typ vid sidan av påföljd även kunna förordna om utvisning. En förutsättning för detta är dock att utlänningen döms till ett svårare straff än böter i det mål där utvisning kommer i fråga.

För utvisning förutsätts inte enbart att utlänningen begått brott som kan leda till fängelse. Av *andra stycket* framgår att det vidare skall föreligga risk för att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet eller, om återfallsrisk inte kan antas, att det är fråga om ett allvarligt brott.

När det gäller återfallsrisken får en bedömning göras utifrån vad som är känt om utlänningens tidigare uppförande och nuvarande förhållanden. Risken för fortsatt brottslighet behöver inte avse sådan som är likartad med den aktuella. Det är tillräckligt att utlänningen visat sig brottsbenägen i allmänhet. Detta kan vara dokumenterat genom tidigare domar, godkända strafförelägganden eller åtalsunderlåtelse. Men det kan undantagsvis också förekomma att omständigheterna vid den första brottslighet som en utlänning lagförs för är sådana att det är befogat att utgå från en återfallsrisk. Detta förhållande behandlas närmare i avsnitt 5.2 i den allmänna motiveringen.

Om det inte finns grund för att anta någon återfallsrisk ställs det liksom i dag större krav på brottets svårhet för att utvisning skall få ske. Lagändringen avser dock att något sänka den nuvarande gränsen. I avsnitt 5.2 i den allmänna motiveringen har närmare utvecklats hur utrymmet för utvisning bör ökas till att avse allvarlig brottslighet med ett straffvärde av minst ett år. I lagtexten har till följd av remisskritik viss precisering skett av de omständigheter som skall beaktas vid prövningen. Denna fråga behandlas i det nyssnämnda avsnittet i den allmänna motiveringen.

Det saknas skäl att behålla den hittillsvarande särregleringen i paragrafen beträffande brott mot UtL.

10 §

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens *anknytning till det svenska samhället*. Därvid skall

domstolen särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

En utlänning som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst fem år, får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller för en medborgare i ett annat nordiskt land som vid den angivna tidpunkten hade varit bosatt här sedan minst två år.

Den som är flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här. Utvisning får också ske om han i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här. *Om en utlänning har en flyktingförklaring skall han anses som flykting med behov av fristad i Sverige, om det inte är uppenbart att han inte längre är flykting med ett sådant behov.*

En utlänning som kom till Sverige innan han fyllde femton år och som när åtal väcktes hade vistats här sedan minst fem år får inte utvisas.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6 i den allmänna motiveringen.

När utvisning övervägs av domstolen skall, såsom hittills, inte bara brottsligheten utan även utlänningens personliga förhållanden vägas in. Detta framgår av *första stycket*.

Lagändringen innebär att domstolarna får möjlighet att göra en flexibel prövning av utlänningens anknytning till Sverige under en längre tidsperiod än vad som är fallet i dag. Utlänningens levnadsomständigheter, familjeförhållanden och anknytning i övrigt till det svenska samhället skall beaktas och vägas mot den aktuella brottsligheten. Liksom för närvarande skall en etablering i det svenska samhället och familjeanknytning hit vara betydelsefulla faktorer i sammanhanget.

Ändringen i *andra stycket* innebär att tidsgränserna för att det skall krävas synnerliga skäl för att utlänningen skall kunna utvisas förlängs vad gäller icke nordiska medborgare. Någon ändring av den betydelse som rättstillämpningen tillagt lokutionen synnerliga skäl är inte avsedd.

Som närmare utvecklats i avsnitt 6.2 i den allmänna motiveringen skall den som är flykting få utvisas enbart vid synnerligen grova brott. Detta är också innebörden av gällande rätt. En flyktingförklaring bör emellertid i fortsättningen inte vara ett absolut hinder mot utvisning. En domstol bör, när en flyktingförklaring inte speglar ett verkligt skyddsbehov, kunna bortse från denna vid prövningen av utvisningsfrågan. Såsom framgår av *tredje stycket* sista meningen är dock domstolens möjligheter att bortse från en flyktingförklaring begränsad till fall där det är uppenbart att utlänningen inte längre kan anses vara flykting. Ett exempel på ett sådant fall kan vara en person som bevisligen obehindrat besökt sitt hemland efter det att han eller hon erhållit en flyktingförklaring. I de fall där domstolen gör bedömningen att en person med flyktingförklaring inte längre kan anses vara flykting bör självfallet Statens invandrarverk ompröva flyktingförklaringen så snart som möjligt.

24 kap.**21 §**

Döms den misstänkte för brottet och är han häktad, skall rätten, enligt de grunder som anges i detta kapitel, pröva om han skall stanna kvar i häkte till dess domen vinner laga kraft. Om den misstänkte inte är häktad, får rätten förordna att han skall häktas.

Vid tillämpningen av första stycket skall bestämmelserna i detta kapitel om häktning, i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig straff, gälla även i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig utvisning. *Om rätten har beslutat om utvisning får den förordna om häktning trots att det för brottet inte är föreskrivet fängelse ett år eller däröver.* Förordnandet om häktning skall dock inte gälla under den tid då den dömda avtjänar en frihetsberövande påföljd som han har dömts till i målet.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 12 i den allmänna motiveringen. Andra meningen i *andra stycket* har formulerats om efter påpekande av Lagrådet. Den nya lydelsen innebär att förutsättningarna för häktning ändras för att korrespondera med de utökade möjligheterna att besluta om utvisning. Sålunda kvarstår inte längre kravet på fängelse i minst ett år i straffskalan för att häktning skall kunna tillgripas i avvaktan på att utvisningsbeslutet vinner laga kraft. Någon annan ändring i förhållande till nuvarande ordning är inte åsyftad.

Sammanfattning av delbetänkandet (SOU 1993:54)

Utvisning på grund av brott

Prop. 1993/94: 159
Bilaga 1

En utlänning som döms för ett brott får under vissa förutsättningar utvisas ur Sverige. En första förutsättning enligt gällande rätt är att brottet kan leda till fängelse i mer än ett år. Dessutom måste det föreligga risk för att utlänningen fortsätter med brottslig verksamhet här i landet eller så måste brottet vara särskilt kvalificerat.

Utredningen föreslår att det som första förutsättning skall vara tillräckligt att brottet kan leda till fängelse. Avsikten är dock inte att varje bagatellbrott skall kunna föranleda utvisning; i fråga om mindre allvarliga brott är det tänkt att utvisning skall kunna ske bara om brottsligheten är systematisk eller upprepad. Utredningen föreslår vidare att kravet på återfallsrisk uttryckligen anges avse risk för återfall i brott i allmänhet och alltså inte nödvändigtvis likartad brottslighet. Utvisning med hänvisning till enbart brottets karaktär, alltså oberoende av återfallsrisk, föreslås kunna komma i fråga vid brott av lägre svårhetsgrad än som krävs enligt nuvarande ordning.

I likhet med vad som gäller för närvarande bör domstolen även fortsättningsvis vid utvisningsprövningen väga in utlänningens anknytning till Sverige. De tidsgränser i fråga om uppehållstillstånd resp. vistelse här i landet, vilka ger utlänningen ett särskilt skydd mot utvisning, föreslås utmönstrade. I stället bör en prövning av den faktiska anknytningen ske i varje särskilt fall. Detta föreslås gälla även beträffande den som kommit till landet som mycket ung.

Begränsningen av möjligheten att utvisa den som är flykting skall kvarstå. Dock föreslår utredningen att den omständigheten att utlänningen har en flyktförklaring inte längre skall vara bindande för domstolen vid ställningstagande till frågan om utvisning.

Utredningen föreslår att domstolen vid straffmätning och påföljdssval inte längre särskilt skall ta hänsyn till om utvisningen innebär något men för utlänningen. Detta får till följd att påföljden för ett brott kommer att bli densamma oavsett om utvisning kommer i fråga eller inte. Härigenom undanröjs den olägenhet från rättvisesynpunkt som uppstår när regeringen upphäver eller mildrar ett beslut om utvisning, t.ex. därför att hinder mot att verkställa utvisningen har uppkommit efter domen.

En konsekvensändring föreslås i rättegångsbalken för att det skall bli möjligt att häkta den som skall utvisas även om brottet inte har fängelse i ett år eller däröver i straffskalan.

Rättens skyldighet att oberoende av yrkande ta upp frågan om utvisning bör finnas kvar. Utredningen förordar dock att åklagaren i ansökan om stämning alltid bör ange om han yrkar att utvisning skall ske.

Utredningen föreslår att kommunikationerna mellan domstol/åklagare/advokat och Statens invandrarverk förbättras.

1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 7 och 10 §§ utlänningslagen (1989:529) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

7 §

En utlänning får *också* utvisas ur Sverige

1. om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse *i mer än ett år*, eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till *för ett sådant brott, eller*

2. om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse enligt denna lag eller enligt författningar som har utfärdats med stöd av lagen, samt omständigheterna vid brottet är försvårande eller utlänningen under de senaste två åren före brottet har begått brott av samma slag.

Utlänningen får dock utvisas endast om det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han *kommer att fortsätta* med brottslig verksamhet här i landet eller om brottet är sådant att han inte bör få stanna kvar.

En utlänning får utvisas ur Sverige om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse, eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till.

Utlänningen får dock utvisas endast

1. om det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han *fortsätter* med *någon form av* brottslig verksamhet här i landet, eller

2. om brottet *till sin karaktär* är sådant att han inte bör få stanna kvar.

10 §

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens *levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige.*

En utlänning som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst två år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens *anknytning till det svenska samhället. Därvid skall domstolen särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter, familjeförhållanden samt hur länge han har vistats i Sverige.*

Sverige sedan minst tre år, får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller för en medborgare i ett annat nordiskt land som vid den angivna tidpunkten hade varit bosatt här sedan minst två år.

Den som har en flyktingförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här. Utvisning får också ske om han i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här.

En utlännings som kom till Sverige innan han fyllde femton år och som när åtal väcktes hade vistats här sedan minst fem år får inte utvisas.

Den som är flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här. Utvisning får också ske om han i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här.

Denna lag träder i kraft den

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 5 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

29 kap.
5 §¹

Vid straffmätningen skall rätten utöver brottets straffvärde i skäligen omfattning beakta

1. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada,
2. om den tilltalade efter förmåga sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet,
3. om den tilltalade frivilligt angett sig,
4. om den tilltalade förorsakas
men genom att han på grund av brottet utvisas ur riket,

5. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av eller om det finns grundad anledning anta att han kommer att drabbas av avskedande eller uppsägning från anställning eller av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning,

6. om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde,

7. om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks eller

8. om någon annan omständighet föreligger som påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

Föreligger omständighet som avses i första stycket, får rätten, om särskilda skäl påkallar det, döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet.

4. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av eller om det finns grundad anledning anta att han kommer att drabbas av avskedande eller uppsägning från anställning eller av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning,

5. om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde,

6. om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks eller

7. om någon annan omständighet föreligger som påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

Denna lag träder i kraft den

¹ Senaste lydelse 1988:942.

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 24 kap. 21 § skall ha följande lydelse,

dels att det i balken skall införas en ny paragraf, 24 kap. 21 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap

21 §²

Döms den misstänkte för brottet och är han häktad, skall rätten, enligt de grunder som anges i detta kapitel, pröva om han skall stanna kvar i häkte till dess domen vinner laga kraft. Om den misstänkte inte är häktad, får rätten förordna att han skall häktas.

Vid tillämpning av första stycket skall bestämmelserna i detta kapitel om häktning i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig straff, gälla även i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig utvisning. Förordnandet om häktning skall dock inte gälla under den tid då den dömda avtjänar en frihetsberövande påföljd som han har dömts till i målet.

21 a §

Döms den misstänkte för brottet skall rätten, om det finns risk för att den misstänkte undandrar sig utvisning, pröva om han i häkte skall avvakta att domstolens förordnande om utvisning vinner laga kraft. Rättens prövning skall ske enligt de grunder som anges i detta kapitel, med undantag för kravet på fängelse ett år eller däröver i straffskalan. Förordnandet om häktning skall dock inte gälla under den tid den dömda avtjänar en frihetsberövande påföljd som han har dömts till i målet.

Denna lag träder i kraft den

² Senaste lydelse 1980:378.

Förteckning över remissyttranden över betänkandet (SOU 1993:54) Utvisning på grund av brott

Prop. 1993/94: 159

Bilaga 3

Efter remiss har yttranden över betänkandet inkommit från Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Svea hovrätt, Hovrätten för Nedre Norrland, Huddinge tingsrätt, Linköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Umeå tingsrätt, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Straffsystemkommittén, Riksrevisionsverket, Statens Invandrarverk, Utlänningsnämnden, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Röda korset, Rädda Barnen, Sveriges Advokatsamfund, Medborgarrättsrörelsen friheten i Sverige, Samarbetsorganet för invandrarorganisationer (SIOS), Svenska flyktingrådet och Sveriges Frikyrkosamråd.

Riksåklagaren har överlämnat yttranden från överåklagarna vid Åklagarmyndigheten i Stockholm samt Regionåklagarmyndigheterna i Göteborg och Västerås.

Kriminalvårdsstyrelsen har bifogat yttranden från Kriminalvårdens regionmyndigheter i Malmö, Umeå och Norrköping.

Yttrande har också inkommit från Caritas Sverige.

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 7 och 10 §§ utlänningslagen (1989:529) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

7 §

En utlänning får *också* utvisas ur Sverige

1. om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse i *mer än ett år*, eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till *för ett sådant brott, eller*

2. om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse enligt denna lag eller enligt författningar som har utfärdats med stöd av lagen, samt omständigheterna vid brottet är försvårande eller utlänningen under de senaste två åren före brottet har begått brott av samma slag.

Utlänningen får dock utvisas endast om det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att *fortsätta med brottslig verksamhet* här i landet eller om brottet är *sådant* att han inte bör få stanna kvar.

En utlänning får utvisas ur Sverige om utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till.

Utlänningen får dock utvisas endast om *han döms till svårare straff än böter och*

1. det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att *göra sig skyldig till fortsatt brottslighet* här i landet, eller

2. brottet *med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen* är så allvarligt att han inte bör få stanna kvar.

10 §

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens *levnads- och familjeförhållanden samt till hur länge han har vistats i Sverige.*

En utlänning som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst *två* år när åtal väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst *tre* år, får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller för en medborgare i ett annat nordiskt land som vid den angivna tidpunkten hade varit bosatt här sedan minst två år.

Den som *har en flyktingsförklaring eller den som annars uppenbart är att anse som* flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här. Utvisning får också ske om han i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här.

En utlänning som kom till Sverige innan han fyllde femton år och som när åtal väcktes hade vistats här sedan minst fem år får inte utvisas.

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens *anknytning till det svenska samhället. Därvid skall domstolen särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter* och familjeförhållanden samt hur länge *utlänningen* har vistats i Sverige.

En utlänning som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst *fyra* år när åtal väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst *fem* år, får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller för en medborgare i ett annat nordiskt land som vid den angivna tidpunkten hade varit bosatt här sedan minst två år.

Den som är flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här. Utvisning får också ske om han i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här. *Om en utlänning har en flyktingsförklaring skall han anses som flykting med behov av fristad i Sverige, om det inte är uppenbart att han inte längre är det.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

Härigenom föreskrivs att 24 kap. 21 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap. 21 §¹

Döms den misstänkte för brottet och är han häktad, skall rätten, enligt de grunder som anges i detta kapitel, pröva om han skall stanna kvar i häkte till dess domen vinner laga kraft. Om den misstänkte inte är häktad, får rätten förordna att han skall häktas.

Vid tillämpningen av första stycket skall bestämmelserna i detta kapitel om häktning i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig straff, gälla även i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig utvisning. Förordnandet om häktning skall dock inte gälla under den tid då den dömda avtjänar en frihetsberövande påföljd som han har dömts till i målet.

Vid tillämpningen av första stycket skall bestämmelserna i detta kapitel om häktning, i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig straff, gälla även i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig utvisning. *I sådant fall får rätten dock förordna om häktning redan när den misstänkte döms för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse.* Förordnandet om häktning skall dock inte gälla under den tid då den dömda avtjänar en frihetsberövande påföljd som han har dömts till i målet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

¹ Senaste lydelse 1987:1211.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1994-03-08

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Hamdahl, justitierådet Bo Svensson, regeringsrådet Arne Bækkevold.

Enligt en lagrådsremiss den 24 februari 1994 (Kulturdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529), m.m.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Ingela Fridström.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

4 kap. 7 §

Paragrafen innebär enkelt uttryckt att en utlänning får utvisas ur Sverige, om han döms för ett brott med fängelse i straffskalan till ett straff som är svårare än böter. Enligt andra stycket krävs dessutom för utvisning antingen risk för fortsatt brottslighet (punkten 1) eller att det brott som väckt frågan om utvisning är så allvarligt att han inte bör få stanna kvar (punkten 2). Sistnämnda punkt innebär att brottet skall vara så allvarligt att utvisning framstår som påkallad. Brottets allvarlighet skall bedömas med hänsyn till den "skada, fara, eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen". Formuleringen anknyter till bestämmelsen i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken om vad som särskilt skall beaktas vid bedömningen av brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde.

Av författningskommentaren till punkten 2 i andra stycket framgår att utrymmet för utvisning har ansetts böra ökas till att avse allvarlig brottslighet med ett straffvärde av minst ett år. Detta uttalande står väl i överensstämmelse med den föreslagna lagtexten. Dessutom sägs emellertid: "För allvarliga brott som har ett utpräglat skyddsintresse, såsom mened och övergrepp i rättsak, bör dock även brott med ett något lägre straffvärde än så kunna föranleda utvisning". Att det sålunda skall finnas brott som till sin art är sådana att de - trots att straffvärdet i sig inte anses vara så högt - kan föranleda utvisning har emellertid inte täckning i den föreslagna lagtexten. Om det bedöms angeläget att på detta sätt särbehandla vissa arter av brott, något som lagrådet i och för sig finner olämpligt, bör det komma till uttryck inte genom motivuttalanden utan i klar och tydlig lag. I sammanhanget hänvisas till Lagrådets yttrande den 27 september 1993 över ett förslag till ändring i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott m.fl. (prop. 1993/94:44 s. 109 f.).

24 kap. 21 §

Lagrådet föreslår att den nya andra meningen i paragrafens andra stycke får följande lydelse:

"Om rätten har beslutat om utvisning får den förordna om häktning utan hinder av att för brottet inte är föreskrivet fängelse ett år eller däröver".

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 1994

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Hörnlund, Olsson, Svensson, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Ask

Föredragande: statsrådet Friggebo

Regeringen beslutar proposition 1993/94: 159 Utvisning på grund av brott.

