

Justitieutskottets yttrande 2021/22:JuU7y

Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet beslutade den 21 april 2022 att ge justitieutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2021/22:224 Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk och eventuella följdmotioner i de delar dessa berör justitieutskottets beredningsområde.

Justitieutskottet behandlar i sitt yttrande frågor om utvisningsmen samt skyldighet för domstolar och åklagare att pröva frågan om utvisning. Dessa frågor tas bl.a. upp i motionerna 2021/22:4676 (M) yrkandena 7 och 8, 2021/22:4667 (SD) yrkande 5, 2021/22:4644 (V) yrkande 1, 2021/22:4685 (KD) yrkande 8 och 2021/22:4681 (L) yrkande 1.

Justitieutskottet välkomnar regeringens förslag och anser utifrån de utgångspunkter som utskottet har att beakta att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka regeringens lagförslag och avstyrka motionsyrkandena.

I yttrandet finns tre avvikande meningar (M, SD, V, KD, L).

Utskottets överväganden

Gällande rätt

Grundläggande förutsättningar för utvisning på grund av brott

Om en person som inte är svensk medborgare gör sig skyldig till brott kan en allmän domstol, förutom att döma ut påföljd för brottet, under vissa förutsättningar även besluta att utlänningen ska utvisas ur Sverige på grund av sin brottslighet. De centrala bestämmelserna om detta finns i 8 a kap. utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL.

Enligt 8 a kap. 1 § UtL får en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare utvisas ur Sverige om han eller hon döms för ett brott som kan leda till fängelse. Utvisning får också beslutas när domstolen undanröjer en tidigare villkorlig dom eller skyddstillsyn och dömer till annan påföljd (8 a kap. 1 § första stycket). Att brottet ska kunna leda till fängelse innebär att fängelse ska ingå i straffskalan för brottet. Däremot krävs det inte att påföljden bestäms till fängelse i det enskilda fallet.

Därutöver krävs även, för att utvisning ska få beslutas, att utlänningen döms till en svårare påföljd än böter och att

1. gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att han eller hon 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 utlänningen inte bör få stanna kvar.

För utvisning på grund av brottets allvar gäller, enligt förarbetena, som en allmän riktlinje att brottet har ett straffvärde om minst ett års fängelse.

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas ska den ta hänsyn till utlänningsens anknytning till det svenska samhället. Domstolen ska särskilt beakta

1. utlänningsens levnadsomständigheter
2. om utlänningen har barn i Sverige och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlänningen utvisas
3. utlänningsens övriga familjeförhållanden
4. hur länge utlänningen har vistats i Sverige (8 a kap. 2 § första stycket).

Ju starkare anknytning till landet, desto allvarligare måste brottsligheten vara för att utvisning ska ske.

Återreseförbud

Ett beslut om utvisning på grund av brott ska alltid innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige, antingen för viss tid eller utan tidsbegränsning. Enligt förarbetena bör återreseförbud utan tidsbegränsning i allmänhet komma i fråga endast i samband med särskilt allvarlig brottslighet eller i fråga om utlänningar som tidigare har begått mycket allvarliga brott. Återfallsrisk och samhällsfarlighet bör tillmätas avgörande betydelse när förbudstiden bestäms.

Utvisningsmen

Utvisning på grund av brott är inte en brottspåföljd utan utgör en särskild rättsverkan av brott. Om en person har begått ett brott och utvisas på grund av det får han eller hon alltså både en påföljd för brottet och ett utvisningsbeslut. För att den samlade reaktionen på brottet inte ska bli oproportionerligt sträng finns en bestämmelse om s.k. utvisningsmen i brottsbalken (29 kap. 5 § första stycket 6). Bestämmelsen innebär att domstolen vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skäligen omfattning ska beakta om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon på grund av brottet utvisas ur landet. Den som saknar anknytning till Sverige anses normalt inte lida sådant men att bestämmelsen bör tillämpas. En tillämpning av bestämmelsen medför att gärningspersonen får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar. Menet kan även få betydelse vid påföljdsvalet (30 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

Propositionen

Utvisningsmen

Regeringen föreslår i propositionen att bestämmelsen i brottsbalken om att domstolen vid straffmätningen ska beakta om den tilltalade förorsakas men till följd av att han eller hon utvisas på grund av brottet ska tas bort. Utvisningen ska därmed inte heller inverka på påföljdsvalet. Regeringens bedömning är att det men som utvisningen innebär för den enskilde i stället bör beaktas när återreseförbudets längd bestäms.

Sänkt straffvärdegräns och utvisning på grund av brottets karaktär

Regeringen föreslår i propositionen att utvisning oberoende av återfallsrisk ska få ske om brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller som annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige. Enligt regeringen bör brottet ofta anses vara av sådan karaktär att det kan leda till utvisning vid lägre straffvärden än sex månader när det har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller när brottet annars utgjort en påtaglig integritetskränkning.

Utlänningens etablering i det svenska samhället

Regeringen föreslår att regleringen i 8 a kap. 2 § första stycket UtIL ska skärpas så att domstolen vid bedömningen av utlänningens anknytning till Sverige särskilt ska beakta i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Vid bedömningen av utlänningens etablering i samhället ska t.ex. arbetsförhållanden och boendeförhållanden beaktas.

Skyldighet för domstolar att pröva frågan om utvisning vid vissa brott

Regeringen gör bedömningen att det inte bör införas en skyldighet för domstolen att alltid pröva frågan om utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott. Utöver de förslag på generella skärpningar av utvisningsreglerna som lämnas bör det inte heller i övrigt införas några ytterligare bestämmelser för denna typ av brottslighet.

Regeringen anför att det som ett led i att bekämpa hedersrelaterad brottslighet och hatbrott bör säkerställas att den som har gjort sig skyldig till sådan brottslighet utvisas från Sverige i de fall det finns förutsättningar för det. Förslagen om sänkt straffvärdegräns och betydelsen av utlänningens etablering i samhället innebär enligt regeringen att hedersrelaterade brott och hatbrott kommer att vara utvisningsgrundande i avsevärt större utsträckning än i dag.

Regeringen anser att starka skäl talar mot att införa en prövningsskyldighet för domstolarna. En obligatorisk prövningsskyldighet för domstolen skulle innebära att domstolen alltid måste ta upp och pröva utvisningsfrågan, oavsett om åklagaren i det enskilda fallet har yrkat på utvisning eller inte. Om domstolen skulle åsidosätta en sådan skyldighet utgör det ett rättegångsfel som skulle kunna leda till att domen undanröjs och målet återförvisas av högre rätt.

Ett skäl som talar mot en sådan skyldighet är att det skulle gå stick i stäv med den svenska straffprocessens utveckling i en alltmer ackusatorisk riktning, dvs. ett förfarande där det är åklagaren och inte domaren som ansvarar för brottsbekämpningen. Domaren intar i dag i princip en objektiv och opartisk ställning i förhållande till parterna.

Ett annat skäl som talar emot en prövningsskyldighet för domstolarna är att det kan leda till svårigheter för domstolarna ur handläggningssynpunkt. I många mål framkommer motivet för en åtalad gärning först när bevisningen prövas, vilket skulle innebära att den obligatoriska prövningsskyldigheten skulle stå klar först då. Den tilltalade skulle då behöva ges tillfälle att ange sin inställning samt förbereda och argumentera för sin sak. Dessutom måste domstolen – eftersom utvisningsfrågan ska prövas – inhämta nödvändig utredning för detta, framför allt ett yttrande från Migrationsverket och, om utlänningen har barn i Sverige, från socialnämnden. Detta skulle i vissa fall innebära att rättegången måste slutföras vid ett senare tillfälle eller helt ställas in och tas om.

Skyldighet för åklagare att pröva frågan om utvisning

Regeringen konstaterar att flera av de skäl som talar mot en prövnings-skyldighet för domstolarna inte gör sig gällande om en motsvarande uppgift i stället skulle läggas på åklagarna. Ett ökat ansvar eller en skyldighet för åklagarna att yrka på utvisning i dessa mål skulle t.ex. inte innebära ett åsidosättande av rollfördelningen i brottmålsprocessen eller medföra de handläggningssproblem för domstolarna som redogörs för ovan. En sådan lösning framstår därför enligt regeringen som ett lämpligare alternativ.

Regeringen gör dock bedömningen att det inte finns möjlighet att nu gå vidare med ett sådant förslag eftersom utredarna inte övervägt en sådan reglering och remissinstanserna därmed inte haft möjlighet att uttala sig om det. Regeringen avser dock att i ett annat sammanhang utreda om en sådan ordning bör införas.

Motionerna

Avslag på propositionen

Tony Haddou m.fl. (V) begär i kommittémotion 2021/22:4644 yrkande 1 att propositionen ska avslås. Enligt motionärerna innebär bl.a. förslaget om att ta bort bestämmelsen om utvisningsmen att människor riskerar att dömas till utvisning för betydligt lindrigare brott än enligt nuvarande regler.

Obligatorisk prövning av frågan om utvisning

I kommittémotion 2021/22:4676 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M) yrkande 7 begärs att regeringen snarast ska återkomma med ett förslag som innebär att utvisningsfrågan alltid ska prövas vid hedersrelaterade brott och hatbrott. I yrkande 8 begärs ett tillkännagivande om att åklagare alltid ska yrka på utvisning på grund av brott när förutsättningarna enligt lagstiftningen är uppfyllda.

I kommittémotion 2021/22:4667 av Ludvig Aspling m.fl. (SD) yrkande 5 begärs att utvisningsfrågan alltid ska prövas när en utlänning åtalas för brott. Motionärerna anför att skyldigheten att pröva utvisningsfrågan inte bör begränsas till att gälla hedersrelaterad brottslighet och hatbrott.

I kommittémotion 2021/22:4681 av Robert Hannah m.fl. (L) yrkande 1 begärs att utvisning alltid ska prövas vid vissa typer av brott, såsom vid rasistiska brott och andra hatbrott, grova vålds- och sexualbrott samt våld i nära relationer. Motionärerna anför att regeringen bör ta fram ett lagförslag där åklagaren får en sådan skyldighet.

I kommittémotion 2021/22:4685 av Hans Eklind m.fl. (KD) yrkande 8 begär motionärerna att regeringen utreder en ordning där åklagaren alltid har en skyldighet att pröva frågan om utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ser positivt på regeringens förslag om att det ska bli möjligt att utvisa utlänningar som begår brott i fler fall än i dag. När det gäller frågan om utvisningsmen instämmer utskottet i att den nuvarande regleringen kan leda till stötande resultat. Även om fallen inte är många kan det i dag inträffa att en utlänning som har fått strafflindring på grund av utvisningen inte kan utvisas. Det är därför en rimlig ordning att i stället beakta det men som utvisningen innebär för den enskilde när återreseförbudets längd bestäms. Justitieutskottet anser därmed att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motion 2021/22:4644 (V) yrkande 1 i denna del.

När det gäller obligatorisk prövning av frågan om utvisning anser utskottet i likhet med regeringen att en sådan skyldighet inte bör läggas på domstolarna. Det finns dock, som regeringen anför, skäl att utreda en möjlighet att införa ett ökat ansvar eller en skyldighet för åklagarna att yrka på utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott. Eftersom regeringen i propositionen har angett att den avser att i ett annat sammanhang utreda om en sådan ordning bör införas saknas det dock enligt utskottet skäl att göra ett sådant tillkännagivande som efterfrågas i motionerna 2021/22:4676 (M) yrkandena 7 och 8, 2021/22:4685 (KD) yrkande 8 och 2021/22:4681 (L) yrkande 1. Justitieutskottet anser därför, från de utgångspunkter som utskottet har att beakta, att socialförsäkringsutskottet bör avstyrka motionsyrkandena. Mot bakgrund av vad justitieutskottet anført ovan bör socialförsäkringsutskottet även avstyrka motion 2021/22:4667 (SD) yrkande 5 om obligatorisk prövning av utvisningsfrågan.

Stockholm den 12 maj 2022

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Johan Förssell (M), Petter Löberg (S), Louise Meijer (M), Adam Marttinen (SD), Linda Westerlund Snecker (V), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Gustaf Lantz (S), Carina Ödebrink (S), Juno Blom (L), Tobias Andersson (SD), Martin Marmgren (MP), Ingemar Kihlström (KD), Anna Wallentheim (S) och Malin Björk (C).

Avvikande meningar

1. Skyldighet att pröva frågan om utvisning (M, KD, L)

Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Louise Meijer (M), Ellen Juntti (M), Juno Blom (L) och Ingemar Kihlström (KD) anför:

Av propositionen framgår att det saknas underlag för att nu överväga en reglering av en skyldighet för åklagarna att alltid ta upp utvisningsfrågan när det gäller hedersrelaterad brottslighet och hatbrott, men att regeringen avser att i ett annat sammanhang utreda om en sådan ordning bör införas. Vi instämmer i regeringens ståndpunkt att det som ett led i att bekämpa hedersrelaterad brottslighet och hatbrott bör säkerställas att den som har gjort sig skyldig till sådan brottslighet utvisas från Sverige i de fall det finns förutsättningar för det. En sådan ordning ligger i linje med vår uppfattning att åklagare alltid ska yrka på utvisning på grund av brott när de allmänna förutsättningarna för detta vid en preliminär bedömning är uppfyllda.

Vi anser därför att socialförsäkringsutskottet med tillstyrkande av motionerna 2021/22:4676 (M) yrkandena 7 och 8, 2021/22:4681 (L) yrkande 1 samt 2021/22:4685 (KD) yrkande 8 bör ta initiativ till ett tillkännagivande om att regeringen snarast möjligt ska återkomma med förslag som innebär att utvisningsfrågan alltid ska prövas när förutsättningarna för utvisning är uppfyllda, såsom vid hedersrelaterade brott och annan allvarlig brottslighet.

2. Skyldighet att pröva frågan om utvisning (SD)

Adam Marttinen (SD), Katja Nyberg (SD) och Tobias Andersson (SD) anför:

I propositionen diskuteras en obligatorisk prövning främst i fråga om hedersrelaterad brottslighet och hatbrott. Frågan bör dock ses i ett bredare perspektiv. Vi anser att det bör införas en skyldighet att pröva utvisningsfrågan varje gång en utländsk medborgare åtalas för brott. Regeringen bör utreda en sådan prövningsskyldighet. Socialförsäkringsutskottet bör därför med tillstyrkande av motion 2021/22:4667 (SD) yrkande 5 föreslå att riksdagen gör ett tillkännagivande i frågan.

3. Avslag på propositionen (V)

Linda Westerlund Snecker (V) anför:

Regeringens förslag innebär bl.a. att utvisning på grund av brottets allvar ska kunna ske vid lägre straffvärden än i dag och att det ställs högre krav på utlänningens etablering i det svenska samhället för att han eller hon inte ska bli utvisad. Förslaget riskerar att innebära en mycket betydande ökning av antalet utvisningar och jag anser att det brister i proportionalitet. Det gäller

även den del som avser borttagandet av bestämmelsen om utvisningsmen.
Socialförsäkringsutskottet bör därför avstyrka propositionen i denna del.