Justitieutskottets betänkande

1976/77: 1

med anledning av motion om straffmätning i samband med förvisning

Motionen

I motionen 1975/76:1070 av fru Lindquist (m) och herr Winberg (m) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till ändrade bestämmelser angående straffmätning i samband med förvisning i enlighet med vad som anförs i motionen.

I motiveringen framhålls bl. a. följande:

Enligt 26 § utlänningslagen skall, när utlänning förvisas, det men han därigenom lider beaktas vid bestämmande av annan påföljd för brottet. Denna bestämmelse medför att en utlänning, som i dom förvisas ur riket, ofta får ett betydligt kortare fängelsestraff än vad som skulle blivit fallet, om domstolen underlåtit att döma till förvisning. Hänsyn tas alltså till den olägenhet som förvisningen medför för den dömde. Detta är ju i och för sig en riktig tanke.

Det händer emellertid ofta att en dom på förvisning inte går att verkställa. Den dömde blir alltså kvar i riket. Något men av förvisningen uppstår aldrig, och han har kommit undan med ett kortare straff, än vad som rätteligen bort följa, eller vad en svensk i motsvarande situation skulle ha fått. Detta framstår såsom mindre tillfredsställande.

En möjlighet att råda bot på missförhållandet skulle vara att domstol före domen erhöll förhandsbesked om huruvida en förvisningsdom mot den tilltalade kan bli möjlig att verkställa eller inte. Att avvakta ett sådant besked skulle förmodligen fördröja avgörandet i domstol, vilket skulle vara särskilt olägligt med hänsyn till att det ofta är fråga om personer som sitter häktade i avbidan på handläggning och dom.

En bättre utväg är att ge domstol möjlighet att återuppta målet för att bestämma ny förlängd strafftid. Tänkbart är också att domstol redan från början fastställer alternativa strafftider, den ena i förening med förvisning och den andra utan samband med sådan påföljd. Det är möjligt att ytterligare lösningar står till buds. I vart fall fordras en översyn av de nuvarande reglerna.

Gällande bestämmelser

Bestämmelser om förvisning finns i utlänningslagen (UtlL). Utlänning, som har begått brott på vilket kan följa fängelse i mer än ett år, kan enligt 26 § första stycket genom beslut av domstol i samband med att utlänningen döms för brottet förvisas ur landet, om det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet här i landet eller brottet annars föranleder att han inte bör få stanna kvar här. Detsamma gäller i fall då villkorlig dom eller skyddstillsyn som har ådömts för sådant brott undanröjs.

Beslut om förvisning kan även meddelas i samband med att utlänning döms för brott mot utlänningslagen eller med stöd av denna lag utfärdad författning, om fängelse kan följa på brottet – det krävs i dessa fall sålunda inte att maximistraffet överstiger fängelse i ett år. Dock förutsätts, att omständigheterna vid gärningens begående är försvårande eller att utlänningen under de sista två åren före gärningen befunnits skyldig till brott av samma slag (27 §).

Vid bedömande av förvisningsfrågan skall hänsyn tas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden och till längden av den tid han vistats i riket. Utlänning, som när åtalet väcktes sedan minst fem år innehade permanent uppehållstillstånd eller som vid nämnda tidpunkt sedan minst fem år tillbaka var bosatt i Sverige, får förvisas bara om det finns synnerliga skäl till det (26 § andra stycket).

Beslutar domstolen förvisning, skall det men utlänningen lider därigenom beaktas vid bestämmande av annan påföljd för brottet. Förordnar domstol enligt 34 kap. brottsbalken (BrB) om förändring av påföljd, som han har ådömts jämte förvisning, kan domstolen också meddela det beslut i fråga om förvisningen som förordnandet påkallar (26 § tredje stycket).

Dom eller beslut om förvisning skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Sådant förbud kan begränsas att gälla viss tid (28 §). Överträdelse av förbud att återvända är straffbelagt. Straffet utgör fängelse i högst sex månader (66 §).

Den omständigheten att en utlänning förvisas medför inte automatiskt att han också avlägsnas från Sverige. För verkställighet av förvisnings- eller utvisningsbeslut kan sålunda föreligga hinder av olika slag, i första hand s. k. politiska verkställighetshinder. Bestämmelser därom finns i 53, 54 och 54 a §§ UtlL.

I 53 § föreskrivs att utlänning vid verkställighet av förvisning inte får befordras till land, där han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse, och ej heller till land, där han inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land i vilket han löper sådan risk. I 54 § stadgas undantag från denna regel vid synnerligen grov brottslighet, och i 54 a § ges regler för krigsvägrare och vissa andra utlänningar som utan att vara politiska flyktingar ej vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd härför.

Verkställighet av förvisning ankommer på länsstyrelse. I vissa fall skall ärendet emellertid underställas den centrala utlänningsmyndigheten, dvs. invandrarverket. Det gäller t. ex. om utlänningen påstår att han i det land, till vilket han skulle befordras, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse och påståendet icke är uppenbart oriktigt. Detsamma gäller när utlänning påstår sig ej vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och de omständigheter han åberopar till stöd härför inte kan lämnas utan avseende (58 §).

Förslag av åtalsrättskommittén

Den i motionen upptagna problematiken berördes i en promemoria med förslag till nya regler om beivrande av vissa brott, begångna av utlänningar, som avgavs av åtalsrättskommittén (Ju 1971:63) i juni 1971 (Ds Ju 1971:14).

Kommittén anförde i denna del bl. a. följande:

Enligt 26 § tredje stycket UtlL skall ... det men som utlänningen lider genom förvisningen beaktas vid bestämmandet av annan påföljd för brottet. Ett beslut om förvisning får alltså till följd att den straffrättsliga påföljd som annars skulle ha följt blir av mindre ingripande art. Om ett förvisningsbeslut inte kan verkställas, medför detta f. n. inte, att den straffrättsliga påföljden omprövas för att eliminera den prutning på straffet som skett med hänsyn till förvisningen. Detta får nu den i och för sig icke tillfredsställande konsekvensen, att utlänningen kommer lindrigare undan än en annan brottsling i motsvarande situation. Denna konsekvens måste dock ha insetts under förarbetena till UtlL och har uppenbarligen då accepterats. Kommittén anser sig – i brist på uppgifter om att mera stötande resultat till följd av gällande ordning förekommit i rättstillämpningen – inte ha tillräcklig anledning att föreslå någon ändring i nu behandlat avseende.

Av intresse i sammanhanget är också att kommittén föreslog att domstolarna skulle få vidgade möjligheter att ge utlänning villkorlig dom i sådana fall då det står klart att utlänningen skall avlägsnas ur landet. Sålunda skulle villkorlig dom kunna meddelas även om utlänningen har dålig prognos i fråga om framtida laglydnad. För att inte sådan utlänning skulle komma i ett bättre läge än andra lagöverträdare i de fall då förvisningsdom eller utvisningsbeslut inte kan verkställas (t. ex. på grund av politiskt verkställighetshinder) föreslog kommittén att åklagaren skulle få möjlighet att väcka talan och begära omprövning av påföljdsfrågan.

Kommitténs förslag har remissbehandlats men hittills inte lett till lagstiftning.

Framställning från brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har i skrivelse den 10 oktober 1974 till arbetsmarknadsdepartementet påtalat vissa problem i samband med beslut om förvisning av straffade utlänningar och dessas verkställighet.

I en i ärendet upprättad promemoria anförs bl. a. följande:

Eftersom domstolen skall beakta det men den dömde lider genom förvisning medför beslut härom i regel att utlänningen får ett kortare straff än han annars skulle ha fått. I många fall kan förvisningen emellertid inte verkställas. I vissa fall är det fråga om asylbehövande. Beträffande dessa utlänningar råder, som framgått av vad ovan sagts, sådana inskränkningar i möjligheterna att verkställa förvisningen, att vederbörande i allmänhet kommer att t v kvarstanna i landet. I andra fall rör det sig om personer för vilka politiskt verkställighetshinder inte föreligger, men vilka hemländerna på grund av deras kriminalitet inte är beredda att mottaga. Sådana

utlänningar gynnas av att få förvisning i domen i förhållande till dels de personer beträffande vilka förvisningen kan verkställas och dels de dömda – såväl svenskar som utlänningar – som ej förvisas och av denna anledning får lägre straff. Bland dem som på detta sätt missgynnas finns även de utlänningar som domstolen avstår från att förvisa på grund av att de bedöms vara i behov av asyl. Det är angeläget att sådana slumpartade utfall av rättskipningen vad gäller påföljden undanröjs.

Åtskilliga av de utlänningar som dömts till förvisning åberopar politiskt flyktingskap som hinder mot verkställighet av förvisningen. Ett ställningstagande härtill har emellertid inte kunnat tagas av invandrarverket förrän relativt nära frigivningen. Orsaken är svårigheten att med säkerhet kunna förutse behovet av asyl vid ett frigivningstillfälle som ligger relativt långt fram i tiden. Bl a kan förhållandena i hemlandet förändras under straffverkställighetstiden.

Ovissheten huruvida beslut om förvisning kommer att verkställas eller ej skapar otrygghet och blir en sanktion utöver den som ådömts. Det är därför redan av detta skäl rimligt att kräva att ett definitivt ställningstagande i frågan om förvisningen skall verkställas sker så tidigt som möjligt, helst redan vid domslutet.

Översyn av utlänningslagstiftningen

Enligt regeringens bemyndigande i oktober 1975 har sakkunniga tillkallats för översyn av utlänningslagstiftningen. Utredningsarbetet skall enligt direktiven leda fram till förslag till en helt ny utlänningslag som på ett så överskådligt sätt som möjligt tar upp de bestämmelser beträffande utlänningar som förutsätter lagreglering.

I direktiven uttalar statsrådet Leijon såvitt nu är av intresse bl. a. följande:

Nuvarande ordning, som alltså innebär att domstol dömer till förvisning i samband med ådömandet av övriga påföljder, är förenad med vissa nackdelar. Svårigheterna bottnar främst i att domstolen har begränsade möjligheter att bedöma frågan om politiskt flyktingskap och därmed sammanhängande verkställighetshinder. Genom att förvisningsbeslutet skall beaktas vid bestämmandet av påföljden i övrigt, kommer utlänning, som döms till förvisning vilken sedermera inte kan verkställas, i förmånligare ställning än den som döms för samma brott utan att dömas till förvisning. Särskilt stötande blir resultatet om förvisning ådömts tillsammans med villkorlig dom eller om förvisning kombinerats med påföljdseftergift. Allmänt sett kan utfallet av påföljdens bestämmande med nuvarande ordning inte sällan bli slumpartat och stötande från rättvisesynpunkt.

Åtalsrättskommitténs förslag hade bl. a. till syfte att åstadkomma förbättringar på denna punkt. Enligt förslaget skulle omprövning av den ådömda påföljden kunna ske när förvisningsbeslutet inte kan verkställas. Även en sådan ordning medför dock problem. Det torde bli nödvändigt att knyta konstaterandet av verkställighetshinder till en viss sista tidpunkt, då förfarande för ändring av påföljden kan inledas. Därvid måste beaktas att denna tidpunkt måste läggas så sent att talan i verkställighetsärendet hinner fullföljas och ärendet slutligt avgöras. Till detta kommer att en sådan ordning får till följd att den dömde själv disponerar över möjligheten att mot vart annat väga förvisningsmenet och den väntade skärpningen av påföljden

i övrigt, något som enligt min mening får anses mindre lämpligt.

En annan lösning skulle kunna vara att ta hänsyn till förvisningen först på verkställighetsstadiet. En sådan ordning får i praktiken betydelse främst om utlänningen döms till frihetsberövande påföljd. Domstolen skulle då inte låta förvisningen påverka valet och omfattningen av övriga påföljder. Kriminalvårdsorganen skulle i stället ha möjlighet och skyldighet att frige den dömde före strafftidens utgång i samband med verkställighet av förvisningen. Också en sådan ordning leder lätt till olikartad behandling av likartade fall, eftersom verkställighetsproceduren kan ta längre eller kortare tid i anspråk. Vid kortare frihetsstraff kan det sålunda inträffa att straffet hinner verkställas innan frågan om verkställighet av förvisningspåföljden hunnit slutligt avgöras.

Ytterligare en möjlighet är en återgång till ett system, där förvisningen beslutas av annan myndighet än domstol, exempelvis av invandrarverket. Förvisningspraxis skulle då kunna samordnas med utlänningspolitiken i övrigt. En enhetlig praxis skulle lättare uppnås. Domstolen skulle med en sådan ordning bortse från vilka åtgärder enligt UtlL som den av domstolen ådömda påföljden kan ge upphov till. En sådan ordning skulle då ses som en konsekvens av att utlänning till skillnad från svensk medborgare inte har en ovillkorlig rätt att stanna här. En förutsättning för en lösning efter dessa riktlinjer måste emellertid vara, att möjligheterna till förvisning kraftigt inskränks. Den nu nämnda lösningen kan eventuellt kombineras med den möjlighet att avbryta straffverkställigheten som jag nyss har berört.

Som har framgått av vad jag nu har anfört är åtskilliga frågor och problem förknippade med förvisningsinstitutet. Jag har i detta sammanhang endast kunnat peka på några av dem. Det är emellertid enligt min mening angeläget att frågan om förvisning i hela dess vidd görs till föremål för en förutsättningslös granskning. Övervägandena bör avse såväl förutsättningarna för förvisning som formerna för beslut om verkställighet.

Utskottet

I detta betänkande behandlas en motion angående straffmätning i samband med beslut om förvisning.

Enligt utlänningslagen skall, när domstol beslutar om förvisning, det men utlänningen lider genom förvisningen beaktas vid bestämmande av annan påföljd för brottet. I följd härav erhåller i många fall utlänning lägre straff än normalt skulle följa på brottet. Kan förvisningen sedermera inte verkställas, t. ex. på grund av politiskt verkställighetshinder, kommer utlänningen i förmånligare ställning än den som döms för likartad brottslighet utan att samtidigt förvisas.

Beskrivna förhållande är enligt motionärerna mindre tillfredsställande. Enligt deras mening erfordras en översyn av de nuvarande reglerna. Yrkandet går ut på att riksdagen skall begära förslag till ändrade bestämmelser.

De av motionärerna påtalade olägenheterna bottnar främst i att domstol som beslutar om förvisning har mycket begränsade möjligheter att bedöma om hinder sedermera kan föreligga mot beslutets verkställande, t. ex. på grund av politiskt flyktingskap. Olägenheterna innebär otvivelaktigt att ut-

fallet av domstolarnas straffmätning i fall varom nu är fråga inte sällan framstår som slumpartat och stötande från rättvisesynpunkt. En sådan ordning kan självfallet inte accepteras. Utskottet noterar därför med tillfredsställelse att motionsspörsmålet omfattas av den översyn rörande utlänningslagstiftningen som påbörjats i år. Enligt direktiven för utredningen, vars arbete skall leda fram till förslag till en helt ny utlänningslag, bör frågan om förvisning i hela dess vidd göras till föremål för en förutsättningslös granskning. Det framhålls att övervägandena bör avse såväl förutsättningarna för förvisning som formerna för beslut om verkställighet. Den i motionen upptagna problematiken omnämns särskilt; nackdelarna med nuvarande ordning slås fast och alternativa förslag till lösningar diskuteras.

Med hänvisning till det anförda anser utskottet att syftet med motionen är tillgodosett. Motionen påkallar därför inte någon riksdagens åtgärd. Utskottet vill emellertid med hänsyn till utredningsuppdragets omfattning uttala önskemålet att möjligheterna till en dellösning såvitt gäller motionsspörsmålet eller reglerna om förvisning övervägs.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1975/76:1070.

Stockholm den 23 november 1976

På justitieutskottets vägnar
ASTRID KRISTENSSON

Närvarande: fru Kristensson (m), herrar Polstam (c), Jönsson i Malmö (s), Johansson i Växjö (c), Nygren (s), Petersson i Röstånga (fp), fru Bergander (s), herr Raneskog (c), fru Andersson i Kumla (s), herrar Winberg (m), Pettersson i Helsingborg (s), fru Wiklund (c), fru André (c), herr Segerstedt (s) och fru Mårtensson (s).