

Justitieutskottets yttrande

1993/94:JuU5y

Utvisning på grund av brott



1993/94
JuU5y

Till socialförsäkringsutskottet

Inledning

I proposition 1993/94:159 om utvisning på grund av brott har regeringen (Kulturdepartementet) föreslagit riksdagen att anta av Lagrådet granskade förslag till dels lag om ändring i utlänningslagen (1989:529, UtlL), dels lag om ändring i rättegångsbalken (RB).

Propositionen har hänvisats till socialförsäkringsutskottet som den 12 april 1994 (prot. 1993/94:22) har beslutat att inhämta justitieutskottets yttrande över propositionen jämte motionerna 1993/94:Sf35 av Hans Göran Franck (s), 1993/94:Sf36 av Birgitta Dahl m.fl. (s) och 1993/94:Sf37 av Lars Moquist (nyd), vilka väckts med anledning av propositionen, samt motion 1993/94:Sf611 av Carl G Nilsson och Ingvar Eriksson (båda m) om brott mot utlänningslagen som väckts under den allmänna motionstiden i år.

Ärendet föranleder följande yttrande från justitieutskottet.

Utskottet

Bakgrund

Det stora flertalet utländska medborgare som lever i Sverige är skötsamma och bidrar i stor utsträckning till uppbyggnaden och utvecklingen av landet. Det är emellertid samtidigt 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 flykting- och 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.

Enligt gällande rätt får en utlänning som döms för brott under vissa förutsättningar utvisas från Sverige som en särskild rättsverkan i brottmålet. En förutsättning härför 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.

Den grundläggande förutsättningen för utvisning enligt förslaget är att utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse. För att utvisning skall 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. Risker 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 svårhet än vad 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 en förlängning av den tid för vistelse i Sverige som krävs för att utvisning skall få tillgripas endast vid synnerliga skäl.

Frågan om utvisning skall enligt förslaget fortsättningsvis prövas av domstolen oberoende av yrkande. Åklagaren bör dock så snart det är möjligt och senast i stämningsansökan ange sin inställning i utvisningsfrågan.

Likaså skall domstolen vid straffmätning och påföljdsval även i fortsättningen i skälighetsomfattning beakta om den tilltalade förorsakas men genom att han på grund av brottet utvisas ur riket.

I propositionen föreslås vidare att en ny häktningsbestämmelse införas som tar sikte på samtliga fall där domstolen förordnat om utvisning och där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig utvisning.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1994.

De frågor som aktualiseras i ärendet och som ligger inom justitieutskottets beredningsområde gäller i första hand straffrättsliga och processrättsliga spörsmål. Utskottet begränsar sitt yttrande i första hand till sådana frågor.

Överväganden

Avslag på propositionen

I motion Sf36 (s) yrkas avslag på propositionen. Därjämte yrkas att aktuella frågor blir föremål för en fördjupad utredning.

Utskottet vill redan här lägga fast att utskottet har en positiv grundinställning till regeringsförslagen, och utskottet delar regeringens bedömning om vikten av en markering från statsmakternas sida att ett kriminellt beteende inte accepteras hos dem som vill bosätta sig i Sverige samt att hållningen gentemot dem som inte godtar att följa viktiga och grundläggande normer i vårt samhälle bör skärpas. Utskottet instämmer också i att ett skärpt förhållningssätt från statsmakternas sida gentemot de misskötsamma utlänningarna är ägnat att bidra till att göra förhållandena lättare för det stora flertalet skötsamma utlänningar som lever i Sverige.

Utskottet vill också understryka vikten av att de nya reglerna också präglas av grundläggande humanitära krav och rättssäkerhetsgarantier för den enskilde. Utskottet anser att regeringen i propositionen bemästrat uppkommande problem i dessa hänseenden.

I propositionen aktuella frågor har nyligen utretts av Utvisningsutredningen (SOU 1993:54). Utskottet finner inte anledning att föreslå någon ny utredning.

Utskottet föreslår att socialförsäkringsutskottet avstyrker bifall till motion Sf36.

Till enskilda frågor i propositionen återkommer utskottet i det följande.

Förutsättningar för utvisning på grund av brott

I dag är den grundläggande förutsättningen 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 UtIL). I propositionen (s. 9) anförs att kravet på mer än ett års fängelse i straffskalan har kritiserats på senare år på den grunden att det är otillfredsställande att möjligheten till utvisning inte står till buds i exempelvis sådana fall där brottsligheten är systematisk eller upprepad, men där varje brott i sig inte kan hänföras under en strängare straffskala än fängelse i högst ett år. Som exempel anförs att återfall i snatteri aldrig kan föranleda utvisning hur stötande återfall i brottsligheten än kan te sig.

I propositionen anförs vidare att det är viktigt att utvisningsfrågan bedöms på ett nyanserat sätt, och att det självfallet måste finnas proportion mellan brottet och de rättsverkningar det får för den enskilde. När det gäller t.ex. en utlänning som bott en längre tid i Sverige och 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. An-norlunda ter det sig emellertid, anför regeringen, i fråga om en utlänning som kort tid efter ankomsten hit ger sig in i brottslig verksamhet och visar oförmåga eller bristande vilja att foga sig i gällande regler. Även om brottsligheten är av mindre allvarligt slag kan det i sådana fall vara motiverat att kunna utvisa utlänningen. Regeringen föreslår därför att en sådan möjlighet öppnas och att gränsen därvid sätts vid brott där fängelse ingår i straffskalan. Den grundläggande förutsättningen för utvisning på grund av brott föreslås alltså bli att utlänningen döms för ett brott som kan leda till fängelse. Utvisning bör dock även i framtiden vara utesluten vid bagatellartade brott. Därför krävs för utvisning att påföljden i det konkreta fallet bestäms till ett svårare straff än böter.

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 omstän-

digheter 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 UtIL).

Bestämmelsens första led anses i allmänhet, i vart fall när det gäller förmögenhetsbrott, innebära krav på risk för fortsatt liknande brottslighet. Såsom nu gällande praxis uppfattas kan 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. Regeringsförslaget i denna del går ut på en ändring som möjliggör en rättstillämpning där utlänningsens allmänna brottsbenägenhet får relevans vid bedömningen. I propositionen anförs också att domstolen vid bedömningen av risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet självfallet skall kunna beakta inte bara tidigare domar utan även åtalsunderlåtelse och godkända strafförelägganden.

I vissa fall kan utvisning ske även om det inte föreligger någon risk för fortsatt brottslighet. Detta gäller huvudsakligen i fråga om grova vålds- och sexualbrott samt narkotikabrott. I propositionen anförs att nuvarande ordning ställer mycket stora krav på brottets grovhet. I propositionen föreslås därför att möjligheterna till utvisning utvidgas så att dels något mindre allvarliga brott, dels ytterligare några brottskategorier kommer att omfattas. För att närmare klargöra vilka brott som avses föreslås att möjligheten att utvisa oberoende av återfallsrisk relateras till brottets straffvärde. Som en allmän riktlinje anges att brottet normalt bör ha ett straffvärde om minst ett års fängelse 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 enligt propositionen bör tillmätas extra stor betydelse är vidare huruvida brottet innefattar svårare integritetskränkningar mot skyddslösa personer, t.ex. barn. I lagtexten har viss precisering skett av de omständigheter som skall beaktas vid prövningen.

I motion Sf35 (s) yrkas att gränsen för det utvisningsgrundande brottets svårhet inte ändras i förhållande till gällande ordning. I motionen framhålls också att stor restriktivitet bör anläggas när tidigare åtalsunderlåtelse och strafförelägganden skall beaktas vid bedömning av återfallsrisken. Vidare förespråkas att stor återhållsamhet iaktas då det gäller att presumera att en utlänning kommer att fortsätta med annan brottslig verksamhet än den för vilken han dömts.

I motion Sf37 (nyd) yrkas skärpningar utöver de som föreslås i propositionen. I motionen begärs att utvisning skall kunna ske i alla fall då en utlänning döms för ett brott som kan leda till fängelse även om påföljden i det enskilda fallet skulle stanna vid böter.

Som ovan framgått delar utskottet regeringens uppfattning att det bör bli något lättare att utvisa en utlänning som begått brott. De skärpningar som här behandlats ligger väl i linje med utskottets uppfattning, och utskottet tillstyrker regeringsförslaget i denna del. Utskottet, som utgår från att domstolarna iakttar sedvanlig försiktighet vid bedömningar av återfallsrisk m.m., föreslår att socialförsäkringsutskottet avstyrker bifall till motionerna Sf35 och Sf37 i nu behandlade delar.

Begränsningar för utvisning på grund av brott

I propositionen föreslås vissa ändringar i 4 kap. 10 § UtIL som behandlar begränsningar i möjligheterna att i enlighet med den nyss redovisade huvudregeln utvisa utlänningar som begått brott. Således föreslås att en utlänning som dömts för brott och som vid tiden för åtals 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. För närvarande gäller två resp. tre år. För nordiska medborgare och för den som kommit till Sverige som barn föreslås inga ändringar. För nordiska medborgare som inte behöver tillstånd för att vistas här gäller i stället en bosättnings tid på två år. En utlänning som kom till Sverige innan han fyllt 15 år och som när åtal väcktes hade vistats här i minst fem år får över huvud taget inte utvisas.

Vidare föreslås att det nuvarande mycket starka skyddet mot utvisning som personer med flyktingförklaring eller flyktingliknande status har något minskas. Enligt förslaget skall en flyktingförklaring som huvudregel ligga till grund för en persons flyktingstatus, men domstolarna får i uppenbara fall en möjlighet att bortse från en sådan förklaring.

I motion Sf37 (nyd) yrkas utmönstring dels av kravet på synnerliga skäl för utvisning av en utlänning som vistats i Sverige under viss tid, dels av förbudet att utvisa den som kommit till Sverige innan han fyllt 15 år och som när åtal väcks har vistats här sedan minst fem år. Vidare begärs att propositionen såvitt avser den föreslagna förändringen rörande möjligheterna att utvisa utlänningar med flyktingförklaring avslås.

Utskottet delar regeringens uppfattning i fråga om de begränsningar för utvisning på grund av brott som bör gälla och föreslår att socialförsäkringsutskottet avstyrker bifall till motion Sf37 i nu behandlade delar.

Domstolens behandling av frågan om utvisning

I motion Sf35 (s) yrkas införande av en lagregel som innebär att domstolens rätt att pröva frågan om utvisning begränsas till de fall då ett särskilt yrkande framställts av åklagaren.

Enligt gällande rätt beslutas utvisning på grund av brott av den domstol som handlägger brottmålet (4 kap. 8 § UtIL). Frågan är föremål för tingsrättens officialprövning varför åklagaren inte behöver framställa något yrkande om utvisning. Om tingsrätten inte har beslu-

tat om utvisning och endast den tilltalade överklagar domen eller åklagaren överklagar till den tilltalades förmån, får hovrätten enligt 51 kap. 25 § andra stycket RB inte besluta om utvisning. Om den dömde överklagar och yrkar att ett beslut om utvisning skall upphävas, kan påföljden skärpas om utvisningen upphävs.

Utskottet anser i likhet med regeringen att det är angeläget att utvisningsfrågan uppmärksammas så tidigt som möjligt. Härigenom behöver ett eventuellt inhämtande av yttrande inte onödigtvis fördröja målets handläggning. Åklagaren bör därför senast i stämningsansökan ange sin inställning i frågan. Denna ordning tillämpas redan (se Riksåklagarens cirkulär C:81). Utskottet föreslår att socialförsäkringsutskottet avstyrker bifall till motion Sf35 i denna del.

Utvisning på grund av brott mot 10 kap. 4 § UtL

I motion Sf611 (m) yrkas att det införs möjligheter att förlänga tiden för ett beslut om utvisning i de fall en utvisad utlänning utan tillstånd återvänder hit och vistas olovligt i riket.

Enligt 10 kap. 4 § UtL döms den utlänning som uppehåller sig i Sverige fastän han enligt ett verkställt beslut om utvisning inte haft rätt att återvända hit till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter. Detta gäller dock inte om utlänningen har flytt hit för att undgå förföljelse.

Med hänsyn till att frågan om utvisning är avgjord i en laga kraft ägande dom finns ingen möjlighet att förlänga utvisningstiden. Någon sådan möjlighet är enligt utskottets uppfattning inte heller önskvärd. Justitieutskottet föreslår att socialförsäkringsutskottet avstyrker bifall till motion Sf611.

Övriga förslag m.m.

Justitieutskottet vill här fästa socialförsäkringsutskottets uppmärksamhet på att gällande lydelse av 24 kap. 21 § första stycket RB finns i SFS 1993:1408.

I övrigt har justitieutskottet inget att anföra med anledning av propositionen eller motionerna.

Stockholm den 26 april 1994

På justitieutskottets vägnar

Britta Bjelle

I beslutet har deltagit: Britta Bjelle (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Göthe Knutson (m), Bengt-Ola Rytter (s), Birthe Sörestedt (s), Nils Nordh (s), Birgit Henriksson (m), Göran Magnusson (s), Siw Persson (fp), Alf Eriksson (s), Christel Anderberg (m), Lena Boström (s), Anders Svärd (c), Kjell Eldensjö (kds) och Ulf Eriksson (nyd).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Berith Eriksson (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

1993/94:JuU5y

Avvikande mening

Avslag på propositionen

Lars-Erik Lövdén, Bengt-Ola Rytter, Birthe Sörestedt, Nils Nordh, Göran Magnusson, Alf Eriksson och Lena Boström (alla s) anser att den del av utskottets yttrande i avsnittet *Avslag på propositionen* som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "till motion S36" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar regeringens bedömning att utländska medborgare som begår grova brott i Sverige skall kunna utvisas. Utskottet anser emellertid att de förändringar som regeringen föreslagit på vissa punkter är alltför långtgående och att behovet och konsekvenserna av dem inte analyserats tillräckligt. Hela frågan bör därför bli föremål för en fördjupad utredning av hur reglerna hittills har tillämpats och i vilken mån de lämnar utrymme för godtycke och olikformig rättskipning. Enligt utskottets uppfattning blir det möjligt att ta ställning till vilka åtgärder som behöver genomföras först när en sådan utredning genomförs. Propositionen bör därför avslås och regeringen bör få i uppdrag att snarast genomföra en utredning med den inriktning som utskottet nu skisserat.

Under hänvisning till det anförda föreslår justitieutskottet att socialförsäkringsutskottet hemställer att riksdagen med bifall till motion 1993/94:S36 dels avslår proposition 1993/94:159, dels som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet nu anför.

Meningsyttring av suppleant

Meningsyttring får avges av suppleant från Vänsterpartiet, eftersom partiet inte företräds av ordinarie ledamot i utskottet.

Berith Eriksson (v) anför:

Domstolens behandling av frågan om utvisning

Enligt min mening skall en tilltalad som riskerar utvisning ha god tid på sig att förbereda sig inför prövningen av denna fråga. Det skall inte komma som en överraskning att domstolen självant prövar frågan om utvisning utan att åklagaren framställt något yrkande om detta. För att så inte skall kunna bli fallet behövs en lagregel som innebär att domstolens rätt att pröva frågan om utvisning begränsas till de fall då särskilt yrkande därom framställts av åklagaren.

Mot bakgrund härav anser jag att justitieutskottet borde ha föreslagit socialförsäkringsutskottet att hemställa att riksdagen, med bifall till motion 1993/94:Sf35 yrkande 4, i utlänningslagen inför en ny paragraf med det innehåll som anges i vad som nu anförts.