



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Yttrande över betänkandet Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk (SOU 2021:61)

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten tillstyrker i stort utredningens förslag och anser att den generella omstruktureringen och omformuleringen av lagtexten gör regleringen mer förutsebar och tydlig. De genomgående skärpningar som föreslås av utvisningsreglerna framstår som väl avvägda.

Nedan redovisas Åklagarmyndighetens närmare synpunkter på enskildheter i förslagen.

5.2 Bestämmelserna struktureras om och blir mer överskådliga

Åklagarmyndigheten tillstyrker den föreslagna strukturförändringen av regleringen. Ändringarna av kapitel 8 a i utlänningslagen framstår som väl motiverade och kan förväntas resultera i en betydligt mer överskådlig lagtext med logisk uppbyggnad.

5.3.1 Vissa huvuddrag i den nuvarande regleringen behålls

Den språkliga justering som föreslås i 8 a kap. 1 § utlänningslagen välkomnas, då den tidigare ordalydelsen medfört en onödigt svårläst paragraf. Vi delar också utredningens uppfattning att det även fortsättningsvis ska ställas krav på att utlänningen döms till en strängare påföljd än böter i kombination med antingen en risk för fortsatt brottslighet eller att brottet är av visst allvar för att utvisning ska komma i fråga.

5.3.2 Återfallsrisken bör bedömas på samma sätt som i dag

Åklagarmyndigheten delar utredningens uppfattning att den praxis och de förarbetsuttalanden som finns idag ger en god vägledning till hur återfallsrisken

ska bedömas. Vi vill dock understryka vikten av att en utländsk dom ges samma betydelse som en svensk dom och att en utländsk dom skulle kunna utgöra ett självständigt underlag för bedömningen av recidivfaran.

5.3.3 Straffvärdegränsen bör sänkas till sex månader

Det är lämpligt att, precis som utredningen föreslår, skriva ut den föreslagna straffvärdegränsen i lagtexten istället för att den som tidigare endast framgick av förarbetena. På så sätt blir regleringen mer förutsebar för parterna och för allmänheten.

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att straffvärdegränsen bör sänkas och istället bestämmas till sex månaders fängelse. På så sätt kommer fler brott än idag att vara utvisningsgrundande.

Att straffvärdegränsen inte ska vara absolut, utan att brott av viss karaktär även fortsättningsvis ska kunna leda till utvisning trots att de har ett lägre straffvärde, anser vi vara en rimlig reglering som möjliggör en helhetsbedömning av huruvida det begångna brottet ska anses vara så allvarligt att det påkallar en utvisning. Åklagarmyndigheten ser gärna att det i författningskommentaren ges en tydlig och fyllig exemplifiering av vilken typ av brott som kan vara aktuella där utvisning kan komma i fråga trots att straffvärdet i sig är lägre än sex månader. Vi vill samtidigt understryka vikten av att möjligheten till utvisning på grund av brottets karaktär främst bör komma ifråga för de brott som har ett straffvärde som ligger relativt nära sex månader.

Åklagarmyndigheten vill i sammanhanget också peka på betydelsen av att domstolen, om den dömer för flera brott till ett sammantaget straffvärde som överstiger sex månader, tydliggör om domstolen menar att något av brotten – sett för sig – har ett sådant straffvärde att sexmånadersregeln aktualiseras.

5.4.1 Domstolen ska särskilt beakta utlänningens etablering i det svenska samhället

Åklagarmyndigheten tillstyrker att det ska framgå av 8 a kap. 2 § utlänningslagen att domstolen särskilt ska beakta utlänningens etablering i det svenska samhället. Ordvalet etablering är lämpligt då det, förutom att det redan används inom migrationsrätten, också väl speglar vad som bör ligga i den ena vågskålen när bedömningen görs om en utvisning är proportionerlig eller inte. I författningskommentaren beskrivs utförligt vad som ska anses ligga i begreppet. Åklagarmyndigheten anser att det är värdefullt för den praktiska

rättstillämpningen att det uttryckligen anges att den rätt med vilken en utlännning vistas i Sverige bör spela in i bedömningen av etableringen och att t.ex. en person som vistas illegalt i riket i huvudsak inte bör åtnjuta ett skydd mot utvisning på grund av vistelsetiden (jfr NJA 2007 s. 425).

5.4.2 Kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som vistats länge i Sverige tas bort

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag och delar de invändningar som utredningen gör mot gällande reglering. Enbart vistelsetiden bör inte leda till att en utlännning ska anses etablerad i Sverige. Det kan särskilt noteras att utgången i rättsfallet NJA 2019 s. 316 med den föreslagna förändringen troligtvis skulle ha blivit en annan.

5.5 Beaktande av verkställighetshinder

Åklagarmyndigheten har inga synpunkter på utredningens förslag att domstolarna även fortsättningsvis ska beakta eventuella hinder mot verkställighet vid prövning av utvisningsfrågan. En fråga som kan uppstå vid bedömandet av s.k. individuella verkställighetshinder är vilka krav som kan ställas på en invändning från den tilltalade att ett sådant hinder föreligger, i de fall där Migrationsverket inte gjort någon utredning. I Åklagarmyndighetens RättsPM 2019:5, *Utvisning på grund av brott – vägledning för åklagare*, anges att åklagaren i dessa situationer som regel bör göra gällande att blotta påståendet att utlännningen tillhör en sådan samhällsgrupp som riskerar förföljelse i hemlandet inte ska medföra att det anses utrett att hinder för verkställighet föreligger.

I Hovrättens för Skåne och Blekinge dom den 20 december 2019 i mål B 2571-19 framförde den tilltalade att det förelåg ett individuellt verkställighetshinder, då han riskerade att dödas om han utvisades till sitt hemland Irak på grund av sin klantillhörighet. Tingsrätten bedömde att uppgifterna varken var trovärdiga eller sannolika och beslutade att utvisa mannen. I hovrätten lämnade mannen in ett s.k. klanintyg, ett dokument av vilket det påstods att mannen var fredlös och därmed fri att döda. Hovrätten uttalade bl.a. att det inte gick att utröna intygets äkthet men att den tilltalades invändning inte var sådan att den kunde lämnas utan avseende. Mot bakgrund av risken för att den tilltalade skulle komma att dödas om han utvisades, upphävde hovrätten tingsrättens beslut om utvisning. Riksåklagaren överklagade målet till Högsta domstolen och anförde att frågan av prejudikatsintresse gällde om allmän domstol bör avslå ett

utvisningsyrkande även i de fall underlaget för bedömningen av om ett individuellt verkställighetshinder är klart bristfälligt. Högsta domstolen beslutade dock att inte meddela prövningstillstånd.

I rättsfallet NJA 2019 s. 47 I-III berörde föredragande i sitt betänkande till dom denna fråga och uttryckte att den ordning som gäller inom migrationsrätten, dvs. att det är den sökande som ska göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt och att det därför i första hand åligger den sökande att tillhandahålla relevanta uppgifter till ledning för bedömningen av hans eller hennes behov av skydd, även bör gälla i allmän domstol. Detta skulle således enligt föredraganden innebära att den tilltalade även i utvisningsfrågor i allmän domstol har bevisbördan för att göra sannolikt sådana förhållanden som utgör hinder mot verkställighet. Den slutliga domen kom dock att inte omfatta denna skrivning.

Det skulle mot denna bakgrund vara önskvärt att frågan om utredningsbördan vad gäller individuella verkställighetshinder ytterligare belystes.

5.6.1 Flyktingar

Åklagarmyndigheten delar utredningens uppfattning om att förutsättningarna för att utvisa flyktingar inte är i behov av någon förändring. Vi vill dock lyfta frågan kring alternativt skyddsbehövande. Det är enligt vår uppfattning oklart vad som skulle kunna utgöra synnerliga skäl för att en alternativt skyddsbehövande person ska kunna utvisas. Riksåklagaren har i en svarsskrivelse till Högsta domstolen i mål B 2125-20 uttryckt att det skulle vara till ledning för rättstillämpningen om Högsta domstolen uttalade sig i frågan och hänvisat till att operativa åklagare uttryckt ett behov av vägledande praxis i frågan (svarsskrivelse daterad 29 maj 2020 i ärende AMR-3699-20).

En annan fråga som kan diskuteras i sammanhanget är hur man ska se på personer som beviljats asyl men som därefter frivilligt reser tillbaka till sitt hemland och uppehåller sig där för att sedan återvända till Sverige igen. Om en sådan person därefter skulle begå allvarliga brott i Sverige, skulle det kunna uppfattas som stötande att de mycket restriktiva möjligheterna till utvisning som gäller för flyktingar, ska omfatta även den personen.

5.6.2 Utlänningar som kom till Sverige som barn

Åklagarmyndigheten ställer sig bakom utredningens förslag att ersätta ett absolut förbud mot att utvisa den som kom till Sverige som barn med ett krav

på särskilt allvarlig brottslighet för att utvisning ska komma ifråga. Sedan den senaste översynen av utlänningslagen gjordes 1994 har brottsligheten förändrats. Våldet har blivit grövre och mer hänsynslöst och involverar ofta yngre män i storstadsområden. Att även fortsättningsvis upprätthålla ett absolut förbud mot att utvisa en särskild grupp av utlänningar framstår mot den bakgrunden som otillfredsställande. Det av utredningen föreslagna kriteriet ”särskilt allvarlig brottslighet” som enligt förarbetena anses innebära ett straffvärde på minst två års fängelse för att utvisning ska kunna komma i fråga är enligt vår mening ett väl avvägt krav på brottslighetens allvar. Det kan dock ifrågasättas varför inte straffvärdet också ska finnas angivet i 5 § (jfr den föreslagna skrivningen i 1 §). Vi tillstyrker att begreppet brottslighet används för att markera att det är det sammanlagda straffvärdet av begångna brott som ska bedömas.

5.6.3 EES-medborgare och vissa andra utlänningar

Vad gäller dessa personer föreslår utredningen i stort sett redaktionella ändringar och smärre ändringar som stämmer bättre överens med den EU-rätt som ligger till grund för regleringen. Åklagarmyndigheten har inga synpunkter på dessa ändringar och anser att den förenklade regleringen kan leda till positiva konsekvenser i den allmänna rättstillämpningen.

5.6.4 Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare

Den föreslagna specialregleringen av tredjelandsmedborgare motiveras av den bakomliggande EU-rätten. Regleringen kommer att uttryckligen ange vilka kriterier domstolen ska ta hänsyn till vid prövning av utvisningsfrågan för den här personkategorin, vilket kommer att öka förutsebarheten av lagstiftningen.

5.7.1 Återreseförbuden bör bli längre

Åklagarmyndigheten ställer sig bakom utredningens förslag att skärpa återreseförbudens längd. Det har skett stora förändringar i samhället sedan den senaste översynen av reglerna gjordes. Inte minst har Sverige inträtt i Schengensamarbetet vilket innebär att ett i Sverige meddelat återreseförbud får återverkningar även i övriga länder i Europa. Mot bakgrund av att övriga nordiska länder har en strängare syn på återreseförbudens längd riskerar Sverige att framstå som ett land där för korta återreseförbud leder till att dömda

personer efter en förhållandevis kort tid även kan vistas i övriga Schengenländer.

Vi tillstyrker också att regleringen även här görs tydligare och mer förutsebar genom att de relevanta kriterierna vid bedömning av förbudens längd skrivs ut direkt i lagtexten, inte minst mot bakgrund av att praxis varit relativt tunnsådd i den frågan.

Vad gäller utredningens förslag till hur de nya intervallen skulle kunna se ut anser vi dock att det finns skäl att överväga behovet av ytterligare flexibilitet. Mot bakgrund av det flertal faktorer som föreslås ligga till grund för bedömningen av förbudets längd, kan det uppstå situationer där en lämplig längd på ett återreseförbud ligger mellan de föreslagna intervallen.

Åklagarmyndigheten är tveksam till utredningens riktlinjer att det redan vid straffvärden på fängelse i två år som utgångspunkt finns skäl att meddela ett varaktigt förbud. Det skulle t.ex. kunna innebära att en person som döms för ett flertal bedrägerier eller tillgreppsbrott kan drabbas av varaktigt återreseförbud från Schengenområdet. Enligt nuvarande praxis krävs ett straffvärde på åtta års fängelse eller mer för att ett varaktigt återreseförbud ska kunna bli aktuellt. Denna fråga kan behöva belysas ytterligare.

5.7.2 Ett återreseförbud ska räknas från dagen för utresa

Åklagarmyndigheten tillstyrker den föreslagna ändringen.

5.8.4 Skärpta regler för utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att det inte finns något behov av att införa ytterligare regler som endast gäller för dessa brottstyper. I sammanhanget bör lyftas att det faktum att ett brott är hedersrelaterat, vilket i sig är en straffvärdehöjande omständighet enligt 29 kap. 2 § 10 p. brottsbalken, med utredningens förslag även kommer att i sig kunna motivera en utvisning samt påverka återreseförbudets längd.

5.8.5 Bör utvisningsfrågan alltid prövas vid hedersrelaterade brott och hatbrott?

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att och resonemang kring varför det inte bör införas en regel som innebär att domstolen alltid ska pröva frågan om utvisning vid hedersrelaterade brott och hatbrott.

5.8.6 En regel som innebär att utvisningsfrågan alltid prövas vid hedersrelaterad brottslighet och hatbrott

Samtliga de av utredningen beskrivna alternativen innehåller för- och nackdelar. För det fall att en regel om att domstolen alltid ska pröva frågan om utvisning vid hedersrelaterade brott införs, vill Åklagarmyndigheten i det av utredningen föreslagna alternativ 2 (med en uttalad brottskatalog) betona risken att andra brott med ett tydligt hedersmotiv inte kommer att fångas upp och hanteras på samma sätt. Mot den bakgrunden framstår enligt vår mening alternativ 3 möjligen som en lämpligare lösning, där den uttalade brottskatalogen kombineras med brott där det funnits ett heders- eller hatbrottsmotiv.

6.6.2 Det bör inte införas en möjlighet till ny påföljdsbestämning

Åklagarmyndigheten ställer sig bakom utredningens resonemang i denna del. Den nu gällande regeln om ny påföljdsbestämning som finns i 38 kap. 2 a § brottsbalken används sällan av åklagare. Att införa en motsvarande regel vad gäller utvisning kan antas medföra flertalet tillämpningsproblem som också utredningen pekar på. Det går inte heller att utesluta att det uppstår problem att över huvud taget lokalisera den utvisningsdömde, eftersom en ny talan rimligen behöver väckas en tid efter att man konstaterat att utvisningen inte går att verkställa.

6.6.3 Bestämmelsen om utvisningsmen bör tas bort

De skäl som utredningen lägger fram i denna del är inte helt övertygande. Det är otvivelaktigt så att utvisning i vissa fall innebär sådana olägenheter att det ändå framstår som motiverat att beakta utvisningen som ett men. Frågan blir då om och i så fall hur domstolarna ska beakta detta men. Å ena sidan är det mer konformt med principen om sanktionskumulation att låta en sanktion sättas ned på grund av att ytterligare en sanktion drabbar den tilltalade till följd av brottet. Fängelse och utvisning är två av varandra fristående sanktioner som kan drabba en tilltalad och de bör enligt detta synsätt påverkas av varandra. Ett återreseförbud kan knappast anses vara en i förhållande till brottet fristående sanktion, utan en naturlig följd av att utvisning beslutas. Ett återreseförbuds längd återspeglar brottets allvar. Det kan framstå som något av ett cirkelresonemang om menet av att bli utvisad ska påverka själva utvisningens längd, istället för att påverka den andra sanktionen, nämligen fängelsestraffet. Å andra sidan

finns det fog att anta att i flera fall är det just utvisningen och inte fängelsestraffets längd som kommer att vara den mest ingripande sanktionen för utlänningen. Detta är särskilt tydligt i de situationer där utredningens förslag kan leda till att man kan bli utvisad även vid kortare fängelsestraff, medan återreseförbudet generellt blir längre. Man kan t.ex. tänka sig en situation där en utlänning blir dömd till fängelse i sju månader samt utvisning med fem års återreseförbud. Då kan det framstå som mer rimligt att menet avspeglar sig i förbudets längd i stället för i det korta fängelsestraffets längd.

Mot bakgrund av detta anser vi att de skäl som anförts för att ta bort regeln i 29 kap. 5 § brottsbalken bör belysas ytterligare i den fortsatta beredningen. Ett alternativ till utredningens förslag skulle kunna vara en reglering där menprövningen är kvar i 29 kap. 5 § brottsbalken men att paragrafen ändras så att menet ska vara *betydande* för att beaktas. På så sätt skulle en strafflindring vara möjlig i de fall då en utvisning anses särskilt ingripande för den enskilde.

Om utredningens förslag genomförs bör det tydliggöras på vilket sätt och i vilken utsträckning som återreseförbudets längd kan påverkas av utvisningsmenet.

9 Betänketid för offer för människohandel

Åklagarmyndigheten instämmer i att det finns ett behov av att införa en behörighet också för socialnämnden att ansöka om betänketid om det finns anledning anta att utlänningen har utsatts för människohandel eller människoexploatering. Åklagarmyndigheten noterar också att en sådan reglering ligger i linje med de rekommendationer som Sverige fått av Europarådets expertgrupp GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) när de granskat Sveriges efterlevnad av direktivet om offer för människohandel och konventionen om bekämpande av människohandel. Vi delar vidare utredningens bedömning att möjligheten till att ansöka om en förlängning av betänketiden enbart bör tillfalla förundersökningsledaren, för att minska risken för missbruk och av intresset av att beivra brott. Det vore värdefullt med ett utökat resonemang kring hur situationen i praktiken ska lösas, när socialnämnden ansökt om betänketid och det sedan kan bli aktuellt med en förlängning.

10 Skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömningar och ställer sig bakom utredningens förslag.

Detta yttrandet har beslutats av riksåklagaren Petra Lundh efter föredragning av kammaråklagaren Isabelle Bjursten. I beredningen har överåklagaren Astrid Eklund och överåklagaren Lennart Guné deltagit. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén deltagit.

Petra Lundh

Isabelle Bjursten

Kopia till
Kommunikationsavdelningen
Rättsavdelningen
Biblioteket
Paula Ljunggren, chefssekreterare