

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-03-08

Närvarande: F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson samt justitierådet Petter Asp

Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk

Enligt en lagrådsremiss den 10 februari 2022 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1999:353) om rättspsykiatriskt forskningsregister.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Anna Westling och rättssakkunniga Therese Odén.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

Förslaget i remissen syftar till att det ska bli möjligt att i fler fall än för närvarande utvisa utlänningar som har begått brott. Bl.a. ska utvisning på grund av brottets allvar kunna ske vid lägre straffvärden än i dag. Det ska också ställas högre krav på utlänningens etablering i det svenska samhället för att han eller hon ska kunna undgå att bli utvisad. I syfte att nå målet med den föreslagna lagstiftningen ska vidare kravet på synnerliga skäl för utvisning när utlänningen har vistats länge i Sverige tas bort och förbudet mot att i vissa fall utvisa den som kom till Sverige som ung slopas och ersätts med ett kvalificerat krav för utvisning.

Andra viktiga delar av förslagen är att återreseförbuden ska bli längre och att domstolen vid påföljdsbestämningen inte längre ska beakta det men som utlänningen förorsakas genom utvisningen. Däremot ska vid bestämmandet av återreseförbudets längd beaktas bl.a. utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter hänförliga till utlänningen.

På ett övergripande plan finns det inte anledning för Lagrådet att invända mot lagförslagen. Däremot anser Lagrådet att det på flera punkter finns skäl att formulera lagtexten annorlunda.

5 kap. 15 §

Det nya fjärde stycket har fått en språkligt otymplig utformning.

Lagrådet föreslår att det i stället formuleras på följande vis.

En ansökan om uppehållstillstånd eller förlängt tillstånd enligt denna paragraf görs av förundersökningsledaren. Om det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken får en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra stycket göras även av socialnämnden.

7 kap. 4 §

Rent språkligt framstår lagtexten i andra stycket som inte fullt korrekt.

Lagrådet föreslår att lagtexten formuleras så här:

Vid en sådan bedömning ska särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska också särskilt beaktas barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningens uppehållstillstånd återkallades. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.

I föreslagna tredje stycket sägs vidare att det särskilt ska beaktas "om förhållandet har upphört". Ordet "förhållandet" saknar emellertid referens. För att komma till rätta med detta problem skulle lagtexten kunna utformas på följande sätt.

Vid bedömningen av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 3 § andra stycket på grund av att ett förhållande har upphört ska det också särskilt beaktas om det har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

I sammanhanget kan noteras att det framstår som riktigare att i stycket reglera vad som ska beaktas vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd "ska" återkallas. Det som regleras är ju den bedömningssituation som föreligger när myndigheten tar ställning till återkallelsefrågan. Motsvarande gäller första stycket samt regleringen i 8 a kap. 2 och 7 §§. En sådan förändring bör kunna göras även om det i detta sammanhang inte finns utrymme för att se över hela utlänningslagen. (Motsvarande reglering finns också i andra paragrafer i lagen.)

Till sist noterar Lagrådet att det i lagtexten är otydligt vilka fall av våld mot barn som avses. Det sägs inte något om vem som ska ha utövat våldet fastän man förstår att detta inte kan vara vem som helst. Lagtexten kan – även om man av orden "i förhållandet" kan förstå att våldet ska utövas av någon annan part i förhållandet – läsas så att den inkluderar fall där utlänningen själv har utsatt barnet för våld,

men det är självfallet inte avsett. I denna del bör åtminstone författningskommentaren förtydligas.

8 kap. 14 §

I denna paragraf har man i lagrådsremissen valt att hålla fast vid uttrycket "allmän ordning och säkerhet", trots att "allmän ordning eller säkerhet" är det unionsrättsliga begrepp som finns i rörlighetsdirektivet. Valet anges bero på att uttrycket allmän ordning och säkerhet förekommer på andra ställen i utlänningslagen.

Att på detta sätt ersätta ett "eller" med ett "och" är naturligtvis från saklig synpunkt olyckligt, och det gäller även om uttrycket skulle vara så etablerat att risken för missförstånd i tillämpningen är liten.

Oavsett om tillämparen förstår innebörden så indikerar ju lagtexten att utrymmet för utvisning är betydligt mindre än det faktiskt är, dvs. lagtexten blir bokstavligt talat vilseledande. Enligt Lagrådets mening bör man därför gå motsatt väg och generellt ändra allmän ordning och säkerhet till allmän ordning eller säkerhet. Det gäller särskilt som uttrycket "allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa" förekommer i lagen. Låter sig en sådan förändring inte göras inom ramen för detta lagstiftningsärende är det enligt Lagrådets mening angeläget att ändringen genomförs i något annat sammanhang.

8 a kap. 2 §

Se Lagrådets synpunkter i förhållande till 7 kap. 4 §.

8 a kap. 4 §

För att villkoren för utvisning tydligare ska framgå kan paragrafens första stycke med fördel delas upp i punkter. Vidare framstår det som naturligt om den regel som det hänvisas till i andra stycket tas upp i just denna paragraf. Paragrafen skulle med dessa utgångspunkter kunna ges följande lydelse.

En utlänning som är flykting och som behöver en fristad i Sverige får utvisas enligt 1 § endast om

1. utlänningen har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning eller säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i Sverige, eller

2. utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon, om utvisning inte beslutades, skulle fortsätta med sådan verksamhet här.

Första stycket gäller också för en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. eller uppehållstillstånd enligt 22 kap.

Den ändrade skrivningen får följdverkan för 21 kap. 9 § och 22 kap. 5 §.

8 a kap. 5 §

Andra meningen har fått en inte avsedd utformning. Utlänningen ska kunna utvisas också under de förutsättningar som anges, dvs. vid återfall. Samma gäller beskrivningen i författningskommentaren.

Lagtekniskt skulle paragrafen bli mer överblickbar om den delades upp i punkter. Lagrådet föreslår att den ges följande lydelse.

En utlänning som kom till Sverige innan han eller hon hade fyllt 15 år och som, när åtal väcks, har vistats här sedan minst fem år får utvisas enligt 1 § endast om

1. utlänningen har gjort sig skyldig till brottslighet som har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst två år eller som annars är av sådan karaktär att han eller hon inte bör få stanna kvar i Sverige, eller

2. utlänningen har återfallit i brott på ett sådant sätt att han eller hon inte bör få stanna kvar.

8 a kap. 6 §

Lagtexten har fått – och har redan i dag – en delvis mindre lyckad utformning. Det är ju knappast korrekt att skriva "vid utvisning" på det sätt som görs eftersom paragrafen behandlar frågan "om" utvisning ska beslutas. Lagrådet föreslår följande formulering.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas enligt 1 § endast om det sker av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet.

Det som sägs i 8 kap. 12–14 §§ om utvisning enligt 8 kap. 11 § gäller även vid prövningen av utvisning enligt denna paragraf.

Första och andra styckena gäller även i fråga om en utlänning som har beviljats uppehållsstatus i Sverige eller i övrigt utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU.

8 a kap. 7 §

I första styckets andra mening anges att ekonomiska syften inte får beaktas. Detta följer redan av den första meningen som anger att utvisning av utlänningen får ske ”endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet”. Om man alls ska ha en sådan reglering är det önskvärt att man på något sätt markerar relationen mellan de olika meningarna. En möjlighet är att utforma andra meningen på följande sätt:

I detta ligger att det inte får vara ekonomiska syften som ligger till grund för beslutet.

Se även Lagrådets synpunkt avseende ”bör” och ”ska” vid 7 kap. 4 §.

8 a kap. 9 §

Lagtexten har förts över oförändrad till det nya 8 a kap. Vad bestämmelsen numera närmare innebär sedan det den 1 juli 2016 har genomförts omfattande förändringar av reglerna i 34 kap. brottsbalken (se prop. 2015/16:151) är emellertid oklart. Det bör anges vilka situationer som regleringen tar sikte på.

Dessutom är det inte korrekt att säga att utlänningen har ”dömts till” utvisning.

8 a kap. 11 §

Lagrådet noterar att bestämmelsens utformning i kombination med skrivningarna i författningskommentaren innebär att små skillnader i

straffvärdet kommer att påverka återreseförbudets längd på ett mycket påtagligt sätt. Som Lagrådet uppfattar det är emellertid en sådan kantighet eftersträvad.

Också med denna utgångspunkt skulle paragrafen med fördel kunna utformas enligt följande, så att paragrafens båda stycken inte motsäger varandra.

Återreseförbudets längd ska bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. Om detta motsvarar fängelse i mindre än ett år ska återreseförbudet normalt gälla i fem år. Motsvarar det fängelse i ett år eller mer men inte två år ska återreseförbudet normalt gälla i tio år. Vid högre straffvärden ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas.

Som skäl för att bestämma återreseförbudets längd på ett annat sätt än som sägs i första stycket får rätten beakta brottslighetens karaktär och risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet. Rätten får också ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till honom eller henne.

21 kap. 9 § och 22 kap. 5 §

Paragraferna bör med hänsyn till Lagrådets förslag till utformning av 8 a kap. 4 § skrivas som upplysningsbestämmelser.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.