

Lagrådsremiss

Stärkt barnperspektiv i mål om utvisning på grund av brott

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 19 februari 2004

Mona Sahlin

Helena Jäderblom
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslår regeringen att det i utlänningslagen (1989:529) införs en uttrycklig skyldighet för domstolarna att, när de överväger att utvisa en utlänning på grund av brott och utlänningen har barn i Sverige, särskilt beakta barnets behov av kontakt med utlänningen samt hur denna kontakt skulle påverkas av att utlänningen utvisas. Syftet med lagförslaget är att principen om barnets bästa enligt 1 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen skall få ett ökat genomslag och att domstolarna i samband med bedömningen av utlänningens anknytning till det svenska samhället i högre utsträckning än nu skall införskaffa ett bredare beslutsunderlag inför sitt avgörande i utvisningsfrågan.

Regeringen föreslår också att det i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. införs en skyldighet för socialnämnden att, när utvisning på grund av brott kan vara aktuell, på begäran av rätten, åklagaren eller den lokala kriminalvårdsmyndigheten lämna upplysningar om huruvida utlänningen har barn i Sverige. I sådana fall skall socialnämnden vara skyldig att lämna upplysningar om barnets behov av kontakt med utlänningen och hur denna kontakt skulle påverkas av att utlänningen utvisas.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2004.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)...	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.....	6
3	Ärendet och dess beredning.....	7
4	Barnperspektivet i mål om utvisning på grund av brott	7
4.1	Gällande rätt.....	7
4.2	Utvisningsdömda och deras barn	11
5	Överväganden och förslag	13
5.1	Domstolarnas skyldighet att i samband med beslut om utvisning beakta ett barns behov av kontakt med en utvisningshotad förälder.....	13
5.2	Ökad möjlighet för domstolar, åklagare och lokala kriminalvårdsmyndigheter att begära yttrande av socialnämnder	15
6	Kostnader.....	17
7	Ikraftträdande	17
8	Författningskommentarer	18
8.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)18	
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål m.m.	18
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Barnperspektivet i mål om utvisning på grund av brott (Ds 2002:41)	19
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	20
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	22

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
2. lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 10 § utlänningslagen (1989:529)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 10 §

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningsens anknytning till det svenska samhället. Därvid skall domstolen särskilt beakta *utlänningsens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningsen har vistats i Sverige.*

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningsens anknytning till det svenska samhället. Därvid skall domstolen särskilt beakta

1. utlänningsens levnadsomständigheter,

2. om utlänningsen har barn i Sverige: barnets behov av kontakt med utlänningsen och hur denna kontakt skulle påverkas av att utlänningsen utvisas,

3. utlänningsens övriga familjeförhållanden, och

4. hur länge utlänningsen har vistats i Sverige.

En utlänning som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst fem år, får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller för en medborgare i ett annat nordiskt land som vid den angivna tidpunkten hade varit bosatt här sedan minst två år.

Den som är flykting och har behov av fristad i Sverige får utvisas endast om han har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom stanna här. Utvisning får också ske om han i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här. Om en utlänning har en flyktingförklaring skall han anses som flykting med behov av fristad i Sverige, om det inte är uppenbart att han inte längre är flykting med ett sådant behov.

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

En utlänning som kom till Sverige innan han fyllde femton år och som när åtal väcktes hade vistats här sedan minst fem år får inte utvisas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

En socialnämnd skall på begäran av rätten, åklagaren eller den lokala kriminalvårdsmyndigheten lämna upplysningar om den misstänkte och föreslå de åtgärder som nämnden anser behövs för att främja hans anpassning i samhället.

Om det blir fråga om utvisning av en utlänning på grund av brott enligt 4 kap. 7 § utlänningslagen (1989:529), skall socialnämnden på begäran av rätten, åklagaren eller den lokala kriminalvårdsmyndigheten lämna upplysningar om huruvida utlänningen har barn i Sverige och i sådana fall om barnets behov av kontakt med utlänningen och hur denna kontakt skulle påverkas av att utlänningen utvisas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

¹ Senaste lydelse 2002:441.

3 Ärendet och dess beredning

Chefen för Justitiedepartementet uppdrog i juni 2001 åt en utredare att utreda frågor om utvisning på grund av brott ur ett barnperspektiv. Utredaren har undersökt om det faktum att en utlänning har barn påverkar domstolarnas bedömning i fråga om utvisning på grund av brott. Tre huvudfrågor har utretts särskilt: domstolarnas underlag vid beslut om utvisning, återreseförbudets längd samt möjligheten till ett särskilt tillstånd för ett kort besök i Sverige efter verkställd utvisning. Utredaren föreslog vissa lagändringar, men bara när det gäller domstolarnas underlag vid beslut om utvisning. Utredaren redovisade sitt uppdrag i juli 2002 i departementspromemorian Barnperspektivet i mål om utvisning på grund av brott (Ds 2002:41). Promemorian har remissbehandlats. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2000/497/NÅD).

4 Barnperspektivet i mål om utvisning på grund av brott

4.1 Gällande rätt

Förutsättningar för utvisning på grund av brott

Utlänningslagstiftningen bygger på principen att det endast är svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas här i landet. En utlänning kan varken med stöd av svensk lag eller internationell rätt göra anspråk på att vara likställd med en svensk medborgare när det gäller detta.

Om en utlänning gör sig skyldig till brott här i landet kan domstolarna, förutom att utdöma påföljd för brottet, besluta att utlänningen skall utvisas. En utlänning får utvisas för brott som kan leda till fängelse, om personen döms till strängare straff än böter. En ytterligare förutsättning är att det kan antas att personen 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 han eller hon inte bör få stanna kvar (4 kap. 7 § utlänningslagen [1989:529]). Utvisning kan gälla för viss tid eller på livstid (4 kap. 14 §).

När en domstol överväger om en utlänning skall utvisas skall den ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Domstolen skall särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige (4 kap. 10 § första stycket).

Ytterligare begränsningar av förutsättningarna för utvisning kan gälla i särskilda fall. En utlänning som har vistats här med permanent uppehållstillstånd i minst fyra år när åtal väcks eller som då har varit bosatt här i minst fem år, får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. Det gäller också för en medborgare i ett annat nordiskt land som har varit bosatt här i minst två år när åtal väcks. En flykting med behov av fristad här får utvisas endast om brottet är synnerligen grovt och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i landet. Utvisning får också ske om utlänningen här eller utomlands bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta med sådan verksamhet här. En utlänning som kom till Sverige före femton års ålder och som har vistats här i minst fem år när åtal väcks får inte utvisas (4 kap. 10 § andra–fjärde styckena).

I samband med att förutsättningarna för att utvisa utlänningar på grund av brott vidgades 1994 uttalade regeringen i förarbetena att det även fortsättningsvis måste tas särskild hänsyn till en utlännings anknytning hit. I den delen anförde regeringen bland annat följande.

Bedömningen av anknytningen till Sverige bör, såsom redan nu sker, göras utifrån en sammanvägning av vad som är känt om utlännings personliga förhållanden såsom levnadsomständigheter, familjeförhållanden, vistelsetid i Sverige och eventuella kvarvarande band till hemlandet. Att utlänningen har familj här torde nästan regelmässigt innebära en betydelsefull anknytning till landet, särskilt om de anhöriga är svenska medborgare eller har bott i Sverige en avsevärd tid. Familjens övriga medlemmar kan ofta drabbas i lika hög grad som den dömde genom den splittring av familjen som avlägsnandet kan innebära. Särskilt bör barns behov av kontakt med sina föräldrar beaktas och det bör exempelvis inte komma i fråga att utvisa ett barn under arton år som har sina föräldrar i Sverige. Även arbetsförhållanden, bostadsförhållanden och social anpassning är faktorer som bör inverka på prövningen. Att utlänningen lärt sig det svenska språket är ytterligare en faktor som talar för att han eller hon har etablerat sig i landet (prop. 1993/94:159 s. 15 f.).

Sverige ratificerade i juni 1990 FN:s konvention om barnets rättigheter. En av grundprinciperna i konventionen är principen om ”barnets bästa”. Den är formulerad i artikel 3 i konventionen som anger att barnets bästa skall komma i främsta rummet ”vid alla åtgärder som rör barn vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ”. Artikelns utformning innebär dock inte att barnets bästa alltid kan vara utslagsgivande när andra intressen kolliderar med barnets intressen, men barnets bästa skall alltid beaktas, utredas och redovisas (prop. 1989/90:107 s. 31 f.).

Utlänningslagen kompletterades 1997 med den så kallade portalparagrafen 1 kap. 1 § utlänningslagen. Syftet var att understryka vikten av att principen om barnets bästa i enlighet med barnkonventionen skulle beaktas i ärenden enligt utlänningslagen. Stadgandet innebär att i fall som rör ett barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. I samband med införandet av bestämmelsen anförde regeringen att hänsynen till barnets bästa inte generellt tar över samhällsintresset att reglera invandringen. Prövningen av barnets bästa kan inte i förhållande till utlänningslagstiftningen ges en så långtgående innebörd att det nästan

blir till ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn (prop. 1996/97:25 s. 247 f.).

Regeringen beslutade den 6 mars 2003 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att göra en översyn av utlänningslagstiftningen. Kommittén skall gå igenom utlänningslagens materiella bestämmelser och anpassa dessa till en övergång från handläggning hos förvaltningsmyndigheter och regeringen till ett system där överprövningen sker i domstol. Kommittén skall, med utgångspunkt i den lagrådsremiss med förslag till ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden som regeringen beslutade den 6 juni 2002 samt Lagrådets yttrande den 9 oktober 2002, bland annat belysa hur utlänningslagens portalparagraf om barnets bästa kommer till uttryck i bedömningarna av uppehållstillstånd av humanitära skäl (dir. 2003:28).

I rättspraxis finns exempel på hur utlänningens familjeförhållanden vägts in i bedömningen av frågan om utvisning på grund av brott. I rättsfallet NJA 1996 s. 365 dömdes en utlänning till ett års fängelse för narkotikabrott. Brottet ansågs så allvarligt att utvisning i och för sig kunde komma ifråga. Eftersom utlänningen hade vistats i Sverige i drygt fyra år och sedan tre år var gift med en svensk kvinna med vilken han hade en treårig dotter, fann Högsta domstolen att anknytningen var sådan att utvisning inte skulle ske. Rättsfallet NJA 1997 s. 172 gällde en utlänning som dömts till två månaders fängelse för narkotikabrott och våldsamt motstånd. Högsta domstolen ansåg att brottets straffvärde i sig inte var tillräckligt för utvisning men eftersom utlänningen ett år tidigare dömts för narkotikabrott ansåg domstolen att det fanns en risk för återfall i brottslighet och att utvisning därför kunde komma ifråga. När det gällde anknytningen till Sverige hade utlänningen vistats här i tre och ett halvt år och levde i ett fast förhållande med en svensk kvinna, med vilken han hade en tvåårig dotter. Pappan hade den praktiska vårdsnaden och ansågs härigenom ha fått en särskilt nära relation till dottern. Utredningen visade att dottern, då pappan var berövad friheten i målet, reagerat på hans frånvaro med sömnsvårigheter och matvägran. Domstolen ansåg att det kunde befaras att en utvisning av utlänningen skulle medföra att familjen splittrades och att detta allvarligt skulle skada dotterns hälsa och utveckling. Det förhållandet tillmättes sådan betydelse att utlänningen inte utvisades med anledning av den aktuella brottsligheten.

Sedan 1995 gäller den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, den s.k. Europakonventionen, som svensk lag. Europakonventionen hindrar inte att varje stat fritt reglerar sin utlänningslagstiftning. Den begränsar dock staternas förutsättningar att utvisa utlänningar genom rätten till respekt för privat- och familjelivet, som regleras i artikel 8 i konventionen. Ett beslut om utvisning på grund av brott utgör, om den utvisade personen har familj och barn här i landet, ett ingrepp i dennes och övriga familjemedlemmars familjeliv. Enligt artikel 8 andra stycket får emellertid inskränkningar i privat- och familjelivet ske om de har stöd i lag och är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggandet av oordning eller brott, skyddandet av hälsa och moral eller av andra personers fri- och rättigheter.

Konventionsstaterna ges en vidsträckt frihet när det gäller tolkningen av vissa av de allmänna intressen som kan motivera inskränkningar i de rättigheter som erkänns av konventionen. De intressen som enligt konventionen främst aktualiseras vid utvisning på grund av brott är hänsynen till den allmänna säkerheten och förebyggandet av brott och oordning. I fråga om utvisning på grund av brott skall en stats intresse av en avvägd migrationspolitik och en effektiv brottsbekämpning vägas mot enskildas intresse av att leva i en familjegemenskap.

Europadomstolen har i flera mål tagit ställning till frågan om utvisning kan innefatta en kränkning av rätten till respekt för familjelivet i fall då den utvisade personen genom utvisningen kommit att skiljas från sin make eller maka eller sina barn. I fall som gäller utvisning på grund av brott gör Europadomstolen en avvägning mellan å ena sidan brottets art och svårighetsgrad och å andra sidan den utvisades familjerelationer i det land från vilket utvisningen skall ske, möjligheten för familjen att leva tillsammans i ett annat land m.m., för att avgöra om åtgärden kan anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle. När det har varit fråga om ett allvarligt brott, till exempel narkotikabrott eller ett grovt vålds- eller egendomsbrott, har domstolen många gånger funnit att utvisningen varit proportionerlig och därmed försvarlig i enlighet med artikel 8. I fall av allvarlig brottslighet och kortvarig vistelse i uppehållslandet har Europadomstolen i allmänhet inte haft några invändningar mot utvisning, men i andra fall har en avvägning med ledning av proportionalitetsprincipen ibland utfallit till den enskildes förmån (se Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, uppl. 2:1, s. 291). Ett exempel på det sistnämnda är domen i målet Boultif mot Schweiz (dom den 2 januari 2001) som gällde en algerier som var gift med en schweizisk kvinna. Mannen dömdes för bland annat rån och utvisades från Schweiz. Europadomstolen konstaterade att Boultif hade dömts för ett allvarligt brott men att han därefter under flera år hade skött sig väl och att omständigheterna tydde på att han inte längre utgjorde ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen i Schweiz. Hans hustru kunde inte heller förväntas följa honom till Algeriet. Domstolen ansåg att utvisningen var en oproportionerlig åtgärd och fällde Schweiz för brott mot artikel 8. Fallet Amrollahi mot Danmark (dom den 11 juli 2002) gällde en iranier som bott länge i Danmark och gift sig med en dansk kvinna med vilken han hade två barn. Han dömdes i Danmark för narkotikabrott till fängelse och utvisning. Europadomstolen uttalade förståelse för att de danska myndigheterna ville visa fasthet mot dem som handlat med narkotika men framhöll att familjen inte skulle kunna leva tillsammans i något annat land än Danmark och fann med hänsyn härtill att utvisningen skulle stå i strid med artikel 8. Europadomstolen har följt denna praxis i fallet Yildiz mot Österrike (dom den 31 oktober 2002). Som tonåring flyttade Yildiz 1989 till sina föräldrar i Österrike. 1994 blev han sambo med en kvinna och samma år dömdes han för trafikbrott till fem års utvisning. Paret fick ett barn 1995. Yildiz återvände 1997 till Turkiet i enlighet med utvisningsbeslutet. Vid tidpunkten för Europadomstolens dom hade Yildiz flyttat till hemlandet och paret hade skilt sig 2001. Domstolen fann att österrikiska myndigheter inte hade visat att sambon kunde följa med och leva med honom i Turkiet. Vad gällde frågan om det var rimligt att utvisa Yildiz med hänsyn till hans

familjeliv var domstolen tveksam till att brotten var av tillräckligt allvarligt slag och det var inte heller visat att han skulle utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet i framtiden.

Regeringen fattar beslut i vissa ärenden enligt utlänningslagen. Enligt 7 kap. 16 § utlänningslagen kan regeringen upphäva en utvisning på grund av brott eller besluta om uppehållstillstånd och arbetstillstånd trots utvisningen, om det finns särskilda skäl. För att regeringen skall få upphäva ett utvisningsbeslut krävs att det inte kan verkställas eller att det annars finns särskilda skäl för att beslutet inte längre skall gälla. Sådana särskilda skäl kan, enligt regeringens praxis, bestå i att utlänningen har barn här och att barnet har ett starkt behov av att föräldern stannar i landet. Det krävs normalt för upphävande av utvisningsbeslutet att de omständigheter som åberopas är nya i förhållande till de domstolen grundade sitt beslut på. Principen om barnets bästa skall beaktas vid bedömningen i dessa ärenden.

Utvisning på grund av brott är en särskild rättsverkan av brott och kan bli föremål för nåd av regeringen enligt 11 kap. 13 § regeringsformen. Regeringen kan, förutom att upphäva utvisningen och meddela uppehållstillstånd eller arbetstillstånd enligt 7 kap. 16 § utlänningslagen, genom nåd efterge utvisningen eller förkorta utvisningstiden.

Domstolarnas underlag inför beslut om utvisning på grund av brott

Rätten skall enligt 1 och 2 §§ lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. inhämta yttrande från den lokala kriminalvårdsmyndigheten när det i ett brottmål behövs en särskild utredning om den misstänktes personliga förhållanden, antingen för att avgöra påföljdsfrågan eller annars. Samma skyldighet gäller för åklagaren, innan allmänt åtal väckts. Den misstänktes förhållanden kan ha betydelse, förutom i påföljdsfrågan, för bedömningen av frågan utvisning på grund av brott (se prop. 1991/92:2 s. 26). Yttrandet skall redovisa utlänningens personliga förhållanden, bland annat om han eller hon har barn eller inte och andra omständigheter som nämns i 4 kap. 10 § utlänningslagen.

Enligt 3 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. är det den lokala kriminalvårdsmyndigheten som skall ombesörja den utredning som behövs för yttrandet.

Om det uppkommer en fråga om utvisning på grund av brott och det kan antas att det finns hinder mot verkställighet av utvisningen skall domstolen inhämta yttrande från Migrationsverket (6 kap. 8 § utlänningsförordningen [1989:529]).

4.2 Utvisningsdömda och deras barn

Barnperspektivet i mål om utvisning på grund av brott har belysts i en rapport av Brottsförebyggande rådet – Utvisning på grund av brott. De dömda och deras barn (BRÅ-rapport 2000:18). Enligt rapporten berörs cirka 200 barn årligen av beslut om utvisning av en förälder på grund av brott. Underlaget hos domstolarna om familjesituationen för en utlänning som riskerar utvisning tycks variera enligt rapporten.

Enligt BRÅ:s rapport är de flesta utvisningsdömda inte fast bosatta i Sverige, utan är här på tillfälligt besök. Under åren 1975–1994 utvisades mellan 2 och 6 procent av det totala antalet dömda utländska medborgare. Endast 18 procent av samtliga utvisningsdömda under perioden 1989–1998 var folkbokförda i Sverige.

Enligt BRÅ:s rapport väger domstolarna in i sin bedömning av utlänningens anknytning till Sverige sådana faktorer som till exempel om utlänningen har familj i Sverige och särskilt om de övriga i familjen är svenska medborgare eller har bott i Sverige under en betydande tid. När en utlänning som är folkbokförd i Sverige har dömts till utvisning har domstolarna regelmässigt ställt upp högre krav på brottets svårighetsgrad än när det gäller utlänningar som inte är folkbokförda här. Bland det totala antalet folkbokförda utvisningsdömda, dvs. såväl de som har som de som inte har barn, dömdes 43 procent för våldsbrott mellan åren 1989 och 1998, jämfört med 19 procent bland samtliga dömda till utvisning. Narkotikabrott och grova narkotikabrott var vanligare bland de folkbokförda än bland övriga utvisningsdömda under samma period. För de folkbokförda utvisningsdömda med barn var andelen som dömts till fängelse 92 procent och dessa dömdes också till längre fängelsestraff än övriga utvisningsdömda. Medan den genomsnittliga fängelsestraffen under perioden var drygt tre år för de folkbokförda med barn, var genomsnittet för samtliga utvisningsdömda två år. Enligt rapporten visar undersökningen att domstolarna har en högre tröskel för att döma till utvisning när en utlänning är folkbokförd, framför allt om utlänningen har barn.

Av promemorian Barnperspektivet i mål om utvisning på grund av brott (Ds 2002:41) framgår att när utvisningsfrågan aktualiseras i ett brottmål saknas ofta några ytterligare upplysningar om utlänningens familjeförhållanden och eventuella barn förutom vad som eventuellt och i inte särskilt stor utsträckning framkommer i yttranden från de lokala kriminalvårdsmyndigheterna. Enligt en enkätundersökning som genomfördes har domstolarna normalt endast tillgång till yttranden från den lokala kriminalvårdsmyndigheten och från Migrationsverket i fråga om verkställighetshinder samt uppgifter från den tilltalade själv om dennes familjeförhållanden. Den lokala kriminalvårdsmyndighetens yttranden är i första hand avfattade i syfte att utgöra underlag i påföljdsfrågan. Domstolarna förefaller inte efterfråga några specifika uppgifter som rör eventuella barn och hur dessa påverkas av att en förälder utvisas. De av domstolarna inhämtade uppgifterna innehåller dock ofta information om förekomsten av barn. Mer sällan förekommer uppgifter om barnets situation vid en eventuell utvisning av föräldern, hur utvisningen kan bedömas påverka barnet eller i övrigt några närmare uppgifter om barnet. Någon kontroll av de uppgifter som lämnas i ett yttrande sker normalt inte på annat sätt än genom frågor till den tilltalade utlänningen under huvudförhandlingen.

5 Överväganden och förslag

5.1 Domstolarnas skyldighet att i samband med beslut om utvisning beakta ett barns behov av kontakt med en utvisningshotad förälder

Regeringens förslag: Det införs en uttrycklig skyldighet för domstolarna att, när de överväger att utvisa en utlänning på grund av brott och utlänningen har barn i Sverige, särskilt beakta barnets behov av kontakt med utlänningen och hur denna kontakt skulle påverkas av en utvisning.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att en domstol, när den överväger frågan om utvisning av en utlänning med barn i Sverige, i samband med bedömningen av utlänningens anknytning till det svenska samhället, skall beakta barnets behov av samvaro med utlänningen.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker promemorians förslag eller har inga invändningar mot det. *Göteborgs tingsrätt* avstyrker förslaget i sin helhet eftersom man anser att ändringarna inte behövs. *Svea hovrätt* framför att det finns ett behov av att förbättra domstolarnas beslutsunderlag, men den föreslagna ändringen i utlänningslagen får en materiell verkan vilket inte varit avsett. Eftersom förslaget inte ger någon anvisning om vilket material domstolen skall inhämta fyller det enligt hovrätten inte föregivet syfte. *Sveriges advokatsamfund* anser att ordet samvaro bör bytas ut till umgänge för att upprätthålla en enhetlig terminologi med föräldrabalken. *Justitiekanslern* och *Helsingborgs tingsrätt* menar att den föreslagna formuleringen kan skapa onödigt osäkerhet om hur tillägget skall tillämpas. *Stockholms universitet* ställer sig kritiskt till att utredaren inte presenterar några synpunkter om varför eller hur barnets behov skall beaktas och menar att lagförslaget i praktiken endast kodifierar gällande praxis. *Barnombudsmannen* anser att det bör föreskrivas att ett barn inte bör skiljas från sina föräldrar mot sin vilja om det inte anses nödvändigt med hänsyn till barnets bästa.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelsen med vissa begränsningar för utvisning på grund av brott i 4 kap. 10 § utlänningslagen är för närvarande utformad på ett sätt som innebär att domstolarna särskilt skall beakta bland annat utlänningens familjeförhållanden i samband med bedömningen av utlänningens anknytning till det svenska samhället. I begreppet "familjeförhållanden" ingår naturligtvis relationen mellan utlänningen och hans eller hennes barn. En domstol skall beakta konsekvenserna av en utvisning för samtliga barn till en utlänning, såväl i som utom landet, som berörs av utvisningen. Av departementspromemorian Barnperspektivet i mål om utvisning på grund av brott framgår att det ofta råder brist på upplysningar om förekomsten av barn till en utvisningshotad person och hur dessa kommer att påverkas av utvisningen. Domstolarna saknar

därför ofta förutsättningar för att uppfylla sina skyldigheter när det gäller att beakta konsekvenserna för sådana barn inför ett beslut om utvisning. Principen om barnets bästa som den kommer till uttryck i 1 kap. 1 § utlänningslagen kan därmed riskera att få mindre genomslag, vilket vore olyckligt. För att motverka att så sker måste domstolarna i större utsträckning än hittills införskaffa utredning om barnets situation inför ett beslut i fråga om utvisning av en förälder, framförallt underlag om barnets behov av kontakt med utlänningen och hur denna kontakt skulle påverkas av att utlänningen utvisas.

Enligt regeringens mening bör ett förtydligande göras i den nuvarande föreskriften i 4 kap. 10 § utlänningslagen av vad domstolarna är skyldiga att särskilt beakta när det gäller hur ett barn till en utvisningshotad förälder drabbas av en utvisning. Ett klagande om barns behov av kontakt med en utvisningshotad förälder och följderna för denna kontakt om föräldern utvisas särskilt skall beaktas skulle leda till att domstolarna i högre grad uppmärksammar och väger in dessa kriterier i bedömningen. Förtydligandet bör också leda till att domstolarna skaffar sig bättre underlag för sina avgöranden i dessa fall.

Promemorians förslag till ändring av 4 kap. 10 § utlänningslagen innebär ett tillägg till bestämmelsen i paragrafens första stycke som innebär att en utlännings barns behov av samvaro med denne skall beaktas. Den nuvarande lydelsen av paragrafen innebär att utlännings familjeförhållanden skall beaktas *särskilt*. Några remissinstanser har anfört att den i promemorian föreslagna ändringen i 4 kap. 10 § utlänningslagen skulle innebära en materiell ändring av bestämmelsen. Regeringen delar uppfattningen att så skulle bli fallet eftersom promemorians förslag inte, vilket är fallet när det gäller anknytningen i övrigt, innebär att barnets behov av samvaro med utlänningen skall beaktas *särskilt*. En sådan effekt när det gäller vad domstolarna är skyldiga att beakta vid bedömningen av ett barns behov av kontakt med en förälder är inte avsedd. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen utformas på ett annat sätt. Förslaget innebär ett förtydligande av vad domstolarna har att särskilt beakta inom ramen för bedömningen av anknytningen till Sverige när det gäller barns behov av kontakt med utlänningen och konsekvenserna av en utvisning för denna kontakt. Uttrycket ”kontakt” används i bestämmelsen på samma sätt som i 6 kap. 2 a § föräldrabelagen.

Den föreslagna bestämmelsen tar sikte på behovet av kontakt mellan utlänningar och deras barn i Sverige. Enligt regeringens mening bör det inte anges några kriterier för barnets vistelse i Sverige, till exempel att barnet skall vara bosatt här med ett permanent uppehållstillstånd.

Av den utredning som inhämtas av domstolen bör framgå om utlänningen har vårdnad om barnet, lever tillsammans med barnet i en familjegemenskap, deltar aktivt i den faktiska vården om barnet eller i andra fall hur kontakten med barnet ser ut och kommer att förändras av att utlänningen utvisas.

Genom att domstolen begär utredning uppnås samtidigt en kontroll av de uppgifter utlänningen själv lämnar. Det är också angeläget att det klart framgår av domen hur domstolen resonerat kring barnperspektivet inför sitt beslut i utvisningsfrågan. Det gäller inte minst i de fall frågan om

upphävande av utvisningen blir aktuell för prövning av regeringen enligt 7 kap. 16 § utlänningslagen eller i ett nådeärende.

5.2 Ökad möjlighet för domstolar, åklagare och lokala kriminalvårdsmyndigheter att begära yttrande av socialnämnder

Regeringens förslag: Det införs en skyldighet för socialnämnden, i de fall utvisning på grund av brott kan vara aktuell, att på begäran av rätten, åklagaren eller lokala kriminalvårdsmyndigheten lämna upplysningar om utlännings barn i Sverige och om barnets behov av kontakt med utläningen samt hur denna kontakt skulle påverkas av en utvisning.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslår man att socialnämnden, då det är fråga om utvisning på grund av brott, på begäran av rätten, åklagaren eller den lokala kriminalvårdsmyndigheten skall lämna uppgift om utlännings barn och barnets behov av samvaro med utläningen.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt* anser att domstolarnas utredningsskyldighet bör införas som en särskild bestämmelse i personutredningslagen. Hovrätten anser också att huvudregeln bör vara att kriminalvården genomför utredningen, med eventuellt bistånd från socialnämnden och avstyrker därför förslaget. *Socialstyrelsen* och *Barnombudsmannen* menar att det inte är tillräckligt med en utredning i samband med beslut om utvisning om man döms till ett långvarigt fängelsestraff eftersom de faktiska förhållandena kan förändras under verkställigheten av straffet. Socialstyrelsen menar att det uteslutande bör vara socialnämnder som gör utredningar om barn. *Barnombudsmannen* föreslår att utredningen skall genomföras i anslutning till verkställigheten av utvisningsbeslutet. *Sollentuna tingsrätt* och *Stockholms tingsrätt* menar att utredning skall inhämtas av åklagaren under förundersökningen.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nu gällande regler kan utredning begäras in av domstolar och åklagare enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. En åklagare eller, när åtal väckts, domstolen skall inhämta yttrande av den lokala kriminalvårdsmyndigheten om det är av vikt för påföljdsfrågan eller annars behövs en särskild utredning om den misstänktes personliga förhållanden (1 och 2 §§). Det innebär bland annat att domstolen kan inhämta uppgifter om en utlännings familjeförhållanden av den lokala kriminalvårdsmyndigheten för att få underlag inför ett beslut om utvisning. Enligt 3 § samma lag får den lokala kriminalvårdsmyndigheten, om det behövs för yttrandet, förordna en särskild personutredare att bistå med utredning.

Av departementspromemorian Barnperspektivet i mål om utvisning på grund av brott framgår att domstolar inför beslut i utvisningsfrågan normalt endast har tillgång till yttranden från den lokala kriminalvårdsmyndigheten och från Migrationsverket i fråga om

verkställighetshinder samt uppgifter från den tilltalade själv om dennes familjeförhållanden. Den lokala kriminalvårdsmyndighetens yttranden är i första hand avfattade i syfte att utgöra underlag i påföljdsfrågan. Enligt utredaren förefaller domstolarna inte efterfråga några specifika uppgifter som rör eventuella barn och hur dessa påverkas av att en förälder utvisas. De uppgifter som inhämtas innehåller ofta information om förekomsten av barn, men enligt utredaren förekommer dock mer sällan uppgifter om barnets situation vid en eventuell utvisning av föräldern, hur utvisningen kan bedömas påverka barnet eller i övrigt några närmare uppgifter om barnet.

Det står klart att det ofta råder brist på upplysningar hos domstolarna om hur en utvisningshotad persons barn kommer att påverkas av utvisningen. Möjligheterna att inhämta yttranden från de lokala kriminalvårdsmyndigheterna och från Migrationsverket är inte tillräckligt för att tillgodose domstolarnas behov av allsidig information om situationen för utvisningshotades barn. För att domstolarna skall få ett så bra underlag som möjligt om en utvisningshotad utlännings barn och barnets behov av kontakt med utlännen samt hur kontakten skulle påverkas av en utvisning bör domstolarnas, åklagarnas och de lokala kriminalvårdsmyndigheternas möjligheter att begära yttrande av andra myndigheter vidgas. När det gäller utredning om barn till en utlännings och barnets behov av kontakt med denne samt konsekvenserna för kontakten av en utvisning anser regeringen att det i första hand bör vara socialnämndernas uppgift att bistå med underlag eftersom det är socialnämnderna som har särskild kunskap och kompetens att utreda barns behov. En särskild bestämmelse föreslås därför som ålägger socialnämnderna att på begäran av domstol, åklagare eller den lokala kriminalvårdsmyndigheten lämna upplysningar om utlännings barn och barnets behov av kontakt med utlännen och hur denna kontakt skulle påverkas av en utvisning.

I 6 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. finns en bestämmelse om socialnämndernas skyldighet att lämna upplysningar om en misstänkt person till den aktuella myndighetskretsen. Den nya bestämmelsen bör lämpligen införas som ett särskilt stycke i denna paragraf.

En bedömning av vilken utredning som krävs måste göras av domstolen, åklagaren eller den lokala kriminalvårdsmyndigheten i det enskilda fallet. Den föreslagna bestämmelsen utesluter inte att det kan vara befogat att begränsa utredningen till ett yttrande från den lokala kriminalvårdsmyndigheten.

Barnombudsmannen anser att utredningen bör företas i samband med att verkställigheten av utvisningen är aktuell. Regeringen avser inte att överge nuvarande ordning som innebär att domstolarna fattar beslut i utvisningsfrågan i samband med bestämmandet av påföljden i brottmålet. Möjligheten att upphäva utvisningsbeslutet som finns enligt 7 kap. 16 § utlänningslagen ger tillräckliga garantier för att tillbörlig hänsyn tas till situationen och konsekvenserna för den utvisningsdömde och dennes barn och övriga familjemedlemmar vid tidpunkten för verkställighet av utvisningen. Förhållandena för en utvisningsdömd kan förändras under en fängelsevistelse, särskilt om utlännen dömts till ett längre fängelsestraff. Om det under verkställigheten av ett fängelsestraff eller i

samband med att utvisningsbeslutet skall verkställas framkommer nya omständigheter som kan utgöra verkställighetshinder eller det finns särskilda skäl, kan utläningen vända sig till regeringen och begära att beslutet upphävs.

Som några remissinstanser påpekat är det lika viktigt att regeringen i samband med att den prövar en begäran om upphävande av ett beslut om utvisning på grund av brott också har tillgång till utredning om konsekvenserna av utvisningen för utläningens barn. I många fall är det fråga om att fatta ett beslut grundat på omständigheter som inträffat efter domen, men domstolens underlag och redovisningen av hur det påverkat bedömningen är naturligtvis av betydelse även för regeringens prövning av utvisningsfrågan.

Bestämmelsen i 11 kap. 6 § utlänningslagen om socialnämndens skyldigheter att lämna uppgifter i vissa fall innebär att socialnämnden på begäran av regeringen skall lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden om uppgifterna behövs bland annat i ett ärende om uppehållstillstånd. Frågor om uppehållstillstånd förekommer ofta i ärenden om upphävande av utvisning på grund av brott och i de fallen har alltså regeringen möjlighet att använda sig av bestämmelsen för att få del av uppgifter om utläningens barn. En ändring av bestämmelsen i 6 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. får till följd att även regeringens och Högsta domstolens möjlighet enligt 9 § samma lag att i nådeärenden inhämta yttranden från socialnämnderna ökar i motsvarande mån.

6 Kostnader

De föreslagna lagändringarna torde inte medföra ökade kostnader för rättsväsendet. Omkring 200 barn årligen kan beräknas bli berörda av utvisning av en förälder på grund av brott. Eftersom det rör sig om ett så pass begränsat antal fall kan den ökning av antalet utredningar som den föreslagna ändringen i 6 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. antas leda till beräknas medföra endast obetydligt ökade kostnader för socialnämnderna. Kostnaderna för socialnämnderna torde i varje fall inte överskrida en miljon kronor.

7 Ikraftträdande

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2004.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

4 kap. 10 §

I *första stycket* har införts ett förtydligande av vad domstolarna skall beakta när de överväger att utvisa utlänningar på grund av brott. Det anges nu uttryckligen att domstolen, i samband med bedömningen av utlänningens anknytning till det svenska samhället och om utlänningen har barn i Sverige, särskilt skall beakta barnets behov av kontakt med utlänningen och hur denna kontakt skulle påverkas av att utlänningen utvisas.

Begreppet kontakt täcker in alla former av relationer mellan en förälder och ett barn. Häri ingår den kontakt som en vårdnadshavare normalt har med sitt barn liksom den kontakt en icke-vårdnadshavande förälder kan ha med barnet i samband med att barnet umgås eller bor hos denna förälder. Hit räknas också den kontakt som i övrigt kan finnas mellan ett barn och en särlevande förälder, till exempel genom brev eller telefonsamtal.

Bestämmelsen tar sikte på barn i Sverige. Härmed avses i första hand barn som är bosatta här. Barn som uppehåller sig mer tillfälligt i landet kan i och för sig komma att beröras. Det ligger emellertid i sakens natur att detta kan bli aktuellt endast undantagsvis, i synnerhet när det gäller barn utan uppehållstillstånd.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål m.m.

6 §

Ett nytt *andra stycke* har tillförts paragrafen. Bestämmelsen innefattar en möjlighet för domstolar, åklagare och de lokala kriminalvårdsmyndigheterna att, när utvisning av en utlänning på grund av brott är aktuell, från socialnämnderna begära upplysningar om utlänningens barn i Sverige och barnets behov av kontakt med utlänningen samt om konsekvenserna för denna kontakt vid en utvisning av utlänningen. Bestämmelsen medför också att regeringens möjlighet att enligt 9 § lagen om särskild personutredning i brottmål inhämta yttrande från socialnämnderna i nådeärenden ökar i motsvarande mån.

Socialnämnderna åläggs genom bestämmelsen en sådan uppgiftsskyldighet som enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) är sekretessbrytande.

Sammanfattning av departementspromemorian Barnperspektivet i mål om utvisning på grund av brott (Ds 2002:41)

I promemorian diskuteras om de nuvarande reglerna om utvisning på grund av brott i utlänningslagen och deras tillämpning står i överensstämmelse med Sveriges åtagande enligt barnkonventionen och stadgandet i den s.k. portalparagrafen i utlänningslagen.

Slutsatserna i promemorian bygger i viss utsträckning på enkäter som har skickats dels till ett urval av Sveriges domstolar dels till justitieministerierna i den Europeiska unionen och Norge och Island.

Det är främst tre frågor som belyses i promemorian. Den första gäller underlaget domstolarna förfogar över vid överväganden om utvisning på grund av brott. Det redogörs för i vilken utsträckning domstolen har tillgång till uppgifter om förekomsten av barn och om barnets relation till den som hotas av utvisning. Slutsatsen är att domstolarna inte alltid förfogar över ett underlag som är tillräckligt för att kunna väga in barnets bästa i beslutsprocessen om en förälder skall utvisas på grund av brott. För att förbättra detta beslutsunderlag föreslås vissa författningsändringar.

Den andra frågan gäller huruvida domstolarna då de beslutar om utvisning beaktar barnets intresse vid bestämningen av utvisningstidens längd. Av enkätsvaren från domstolarna framgår att förekomsten av barn inte har någon påverkan på utvisningstidens längd. Promemorian pekar på behovet av en rättstillämpning i underrätterna som är mer enhetlig i synen på barnets bästa när det gäller utvisning på grund av brott. Vidare pekar promemorian på att Högsta domstolen i sin praxis gett uttryck för en uppfattning som väl ansluter sig till barnkonventionens och portalparagrafens värderingar. Slutsatsen är att den lämpligaste vägen till en mera enhetlig rättstillämpning är ytterligare vägledande utslag i Högsta domstolen och inte via ändringar i lag.

Den tredje frågan som diskuteras är om det – för att främja barnets bästa – vore lämpligt att bevilja utvisade föräldrar möjlighet att utan hinder av återreseförbudet göra korta besök hos sitt barn i Sverige. Slutsatsen är att övervägande skäl talar mot att införa en sådan möjlighet och promemorian hänvisar bland annat till statistik som visar att det krävs allvarlig brottslighet för att en utlänning överhuvudtaget skall bli utvisad om han eller hon har barn i Sverige. Vidare anförs att det skulle kunna medföra risk för såväl fortsatt brottslighet som att utlänningen avviker och håller sig undan i Sverige om ett sådant tillstånd skulle beviljas. Någon form av kontroll, eventuellt i kombination med bevakning, skulle dessutom behöva införas och det skulle leda till betydande kostnader. Vidare skulle Migrationsverket för varje ansökan behöva utreda om ett besök vore förenligt med barnets bästa. Slutligen kan det enligt utredningen av psykologiska skäl ifrågasättas om den typ av samvaro som skulle bli möjlig under dessa kortare besök verkligen skulle vara förenlig med barnets bästa. Promemorian lämnar inga lagförslag i denna del.

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 10 § utlänningslagen (1989:529) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

10 §

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Därvid skall domstolen särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige.

När en domstol överväger om en utlänning bör utvisas enligt 7 §, skall den ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället. Därvid skall domstolen särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige. *Om utlänningen har barn i Sverige skall barnets behov av samvaro med utlänningen beaktas.*

Denna lag träder i kraft den ...

Förslag till lag om ändring i lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

En socialnämnd skall på begäran av rätten, åklagaren eller den lokala kriminalvårdsmyndigheten lämna upplysningar om den misstänkte och föreslå de åtgärder som nämnden anser behövs för att främja hans anpassning i samhället.

En socialnämnd skall på begäran av rätten, åklagaren eller den lokala kriminalvårdsmyndigheten lämna upplysningar om den misstänkte och föreslå de åtgärder som nämnden anser behövs för att främja hans anpassning i samhället.

Är fråga om utvisning på grund av brott skall socialnämnden på begäran av rätten, åklagaren eller den lokala kriminalvårdsmyndigheten lämna uppgift om utlänningens barn och barnets behov av samvaro med utlänningen.

Denna lag träder i kraft den ...

Förteckning över remissinstanserna

Remissyttranden har avgetts av Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Huddinge tingsrätt, Sollentuna tingsrätt, Stockholms tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Umeå tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Integrationsverket, Rädda Barnen, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Svenska Röda Korset, Sveriges Kristna Råd, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen och Föreningen Barns Rätt till en utvisningsdömd förälder (BRUF).

Amnesty International Svenska sektionen, Caritas, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd (FARR), Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Svenska flyktingrådet och Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter har beretts tillfälle att avge yttrande men avstått från att yttra sig.