

## Under en pågående brottsutredning har den misstänkte avlägsnats ur landet; utredning om åklagarens och Migrationsverkets handläggning av ärendet

---

I ett beslut den 1 juni 2009 uttalade *JO Axberger* följande.

### Ärendet

En kvinna, AA, hade polisanmält sin före detta sambo BB för sexuella övergrepp, misshandel och hot. Gärningarna rubricerades som grov kvinnofridskränkning. När förundersökningen var i sitt slutskede avlägsnades BB ur landet. En tid därefter lades förundersökningen ned. AA anmälde åklagaren till JO. Av anmälan framgick bl.a. följande.

AA hade förberett sig på rättegång när hennes advokat informerade henne om att Migrationsverket den 1 mars 2007 beslutat att utvisa BB. Beslutet hade verkställts dagen därpå och godkänts av åklagaren. AA blev chockad. Vid kontakt med åklagaren uppgav denna att Migrationsverket bar ansvaret för det inträffade; att Migrationsverket hade verkställt utvisningen förvånade åklagaren. Vid kontakt med Migrationsverket fick AA beskedet att verket aldrig skulle ha utvisat BB om inte åklagaren hade godkänt det. Enligt tjänstemannen vid Migrationsverket fanns ingen spärr som hindrade utvisningen. Såväl verket som polisen angav att åklagaren hade godkänt utvisningen.

AA kunde inte med ord beskriva hur illa det inträffade hade berört henne. Hon kände sig djupt sårad och kränkt över att hon inte ens tillfrågades innan BB utvisades. Hon har ifrågasatt varför inte åklagaren väckt åtal då åklagaren uppgett att det funnits tillräckliga bevis för det, att det var ett uppenbart fall och att BB naturligtvis skulle åtalas. BB är nu i frihet i sitt hemland medan hon upplever sig som fången i sin lägenhet och mår mycket dåligt.

### Utredning

Åklagarmyndigheten och Migrationsverket anmodades att yttra sig i ärendet. Yttrandena skulle innefatta en redogörelse för myndigheternas eventuella regler och rutiner vid tillämpningen av 12 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen (2005:716).

## Migrationsverkets yttrande

Migrationsverket gav genom generaldirektören CC in ett yttrande av vilket det framgick följande.

Migrationsverket har av JO anmodats att göra en utredning samt yttra sig över AA:s anmälan till JO. Yttrandet skall innefatta en redogörelse för Migrationsverkets regler och rutiner vid tillämpningen av 12 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen (2005:716). AA har gjort gällande att Migrationsverket bär ansvar för att ett utvisningsbeslut rörande BB verkställts trots att misstanke om grov kvinnofridskränkning förelåg mot honom.

Migrationsverket avslog den 12 augusti 2005 BB:s ansökan om uppehållstillstånd i Sverige. Beslutet har vunnit laga kraft. Den 28 mars 2006 prövade Migrationsverket om uppehållstillstånd kunde beviljas enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen (1989:529) men fann att förutsättningar för detta saknades.

I Migrationsverkets IT-stöd Skapa som ska åskådliggöra och styra asylprocessen framgår att verkets handläggare inför verkställighet av ett avlägsnandebeslut skall kontrollera om utlänningsföreläggningen förekommer i misstanke- eller brottsregistret. Om utlänningsföreläggningen förekommer i något av registren, skall ansvarig åklagare kontaktas. En skärmbild ur IT systemet Skapa bifogas, bilaga 1 [bilagorna här utelämnade; JO:s anmärkning].

Av en tjänsteanteckning som upprättats i ärendet framgår att en tjänsteman vid Migrationsverket den 1 mars 2007 kontaktade DD, åklagarkammaren i Helsingborg, efter det att han av polismyndigheten i Helsingborg informerats om att BB var misstänkt för grov kvinnofridskränkning. Vid samtalet informerades DD om att avvisningsbeslutet skulle komma att verkställas den 1 mars. Verkets handläggare och åklagaren var överens om att verkställighet av avlägsnandebeslutet skulle fortgå. Om BB skulle återvända till Sverige skulle åklagaren komma att ta upp ärendet om grov kvinnofridskränkning på nytt. Kopia av upprättad tjänsteanteckning bifogas, se bilaga 2.

Av 12 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen (2005:716) framgår att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas

- förrän en utlänningsföreläggning av ett fängelsestraff eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats till ett annat land eller
- innan ett allmänt åtal slutligen prövats, alternativt att åtalet lagts ner.

I Migrationsverkets utlänningshandbok finns rutiner för hur verkets personal skall agera i sådana ärenden.

Av rutinerna framgår att åklagare ska kontaktas i de fall åtal väckts för att undersöka om åtalet ska läggas ner i de fall utlänningsföreläggningen i stället lämnar landet. Utdrag ur Utlänningshandboken bifogas, bilaga 3.

---

I ärendet rörande BB har handläggaren agerat i enlighet med utlänningslagen och Migrationsverkets rutiner. Åklagaren har kontaktats och åtal hade inte väckts vid tiden för verkställighet av avvisningsbeslutet.

Yttrandet avslutades med att CC konstaterade att tjänstemannen följt gällande regelverk.

Den tjänsteanteckning som återfinns i yttrandet upprättades den 2 mars 2007 av Migrationsverkets beslutsfattare EE. Förutom formella upplysningar om ärendet och viss annan kringinformation innehåller tjänsteanteckningen följande upplysningar om EE:s samtal med åklagaren DD:

DD förklarar att misstanke finns mot BB för grov kvinnofridskränkning. UT [undertecknad] undrar om DD kommer att vidta några åtgärder. DD undrar om BB kommer att verkställas som planerat den 1 mars 2007 eller om Migrationsverket kommer att skjuta upp resan så att hon vet om hon ska vidta ytterligare åtgärder i ärendet. UT berättar att BB kommer att verkställas som planerat såvida inte DD begär att verkställigheten ska skjutas upp tills lagföring kan ske. Det råder enighet kring fortsatt verkställighet den 1 mars 2007. Om BB återvänder till Sverige kommer dock DD att ta upp ärendet om grov kvinnofridskränkning på nytt.

### Åklagarmyndighetens yttrande

Åklagarmyndigheten gav genom vice riksåklagaren FF in ett yttrande, där bl.a. följande framfördes.

Anmälaren AA har hos Riksdagens ombudsmän framfört klagomål på en åklagares hantering av ett ärende där AA var målsäganden.

Av handlingarna framgår att en anmälan gällande misshandel/grov kvinnofridskränkning inkom till åklagarkammaren den 21 september 2006. Åklagaren expedierade samma dag direktiv till polisen samt ingav en framställan om målsägandebiträde till tingsrätten.

En anmälan gällande ofredande inkom till åklagarkammaren den 2 februari 2007. Åklagaren beslutade samma dag att lägga ned förundersökningen med motiveringen att det kunde antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av en bestämmelse om åtalsunderlåtelse i 20 kapitlet rättegångsbalken. Förundersökningen avseende den förstnämnda anmälan pågick alltjämt.

Migrationsverket har beslutat att den misstänkte skulle avvisas från Sverige. Inför verkställigheten av beslutet har Migrationsverket tagit kontakt med åklagaren. Åklagaren har uppgett att man då diskuterade huruvida den misstänkte skulle avvisas direkt eller om man skulle avvakta rättegången. Vad åklagaren minns bestämdes inte vad som skulle ske. Några dagar senare kom det till åklagarens kännedom att den misstänkte hade avvisats. Åklagaren har därefter undersökt möjligheterna att lagföra den misstänkte i sitt hemland.

Åklagaren lade ned förundersökningen avseende grov kvinnofridskränkning den 11 september 2007 med motiveringen att den misstänkte hade lämnat landet och förväntades inte återvända hit samt att förutsättningar för lagföring utomlands eller utlämning till Sverige saknades.

Det kan noteras att AA genom sitt målsägandebiträde begärt överprövning av åklagarens beslut att lägga ned förundersökningarna. Vice överåklagaren GG vid Utvecklingscentrum Göteborg beslutade den 12 december 2007 att inte ändra åklagarens beslut.

AA har även anmält åklagaren för tjänstefel. Överåklagaren HH vid Riksenheten för polismål, Malmö, beslutade den 5 december 2007 att förundersökning inte skulle inledas med motiveringen att det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats.

Vice riksåklagaren anförde vidare under rubriken Bedömning:

Det kan inledningsvis nämnas att Åklagarmyndigheten inte har utfärdat några föreskrifter eller riktlinjer rörande tillämpningen av 12 kap. 9 § utlänningslagen. Inte heller finns det någon överenskommelse med Migrationsverket om hur man bör förfara i dessa fall.

Vid förfrågningar till några åklagarkammare har det framkommit att det inte har etablerats särskilda rutiner eller någon praxis rörande 12 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen vid kamrarna. Det bör i sammanhanget noteras att det inte är särskilt vanligt förekommande att Migrationsverket kontaktar åklagare med anledning av avvisnings- eller utvisningsbeslut.

I de fall Migrationsverket kontaktar åklagare med anledning av att en förundersökning pågår kan frågeställningen vara när utredningen kan förväntas vara klar och ett eventuellt åtal kan väckas, dvs. en situation som inte omfattas av paragrafen. Åklagarna kan då lämna upplysningar om när åtal kan förväntas väckas. Normalt kan upplysningar även ges om brottslighetens art och svårhet.

Enligt min mening bör åklagare vid sådana kontakter inte lämna några synpunkter på förfarandet vid Migrationsverket eller på vad verket bör besluta. Intresset av att kunna utreda och lagföra brott kan dock i vissa fall vara så starkt att ett beslut om avvisning eller utvisning inte bör verkställas. Om de allmänna förutsättningarna föreligger får åklagaren i sådana fall anses kunna och ha skäl att förhindra verkställigheten genom att belägga den misstänkte med reseförbud. Risken för att den misstänkte undandrar sig lagföring eller straff beror visserligen inte direkt på den misstänkte själv men en sådan tillämpning är nödvändig för att en rimlig avvägning ska kunna göras mellan olika intressen och för att det rättsliga systemet ska vara sammanhållet. Jag ser det därför som angeläget att Migrationsverket inför en förestående verkställighet kontaktar åklagaren när en förundersökning pågår för brott där påföljden kan förväntas bli fängelse, för att åklagaren ska ges möjlighet att pröva om det finns skäl att besluta om reseförbud. Det finns således anledning för Åklagarmyndigheten att tillsammans med Migrationsverket ge vägledning om hur man bör förfara i dylika fall.

Som nämnts föreligger verkställighetshinder för det fall åtal har väckts. När Migrationsverket kontaktar åklagare i en sådan situation kan åklagaren normalt lämna verket de upplysningar som begärs, t.ex. om tidpunkten för huvudförhandling. Åklagaren bör i dessa fall även överväga om det finns förutsättningar att lägga ned åtalet med hänsyn till reglerna om åtalsunderlåtelse. Om åtalet inte läggs ned föreligger alltså hinder för verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Åklagaren bör emellertid även i dessa situationer alltid avstå från att ha synpunkter på sådant som Migrationsverket har att besluta om.

I det aktuella fallet har det inte kunnat klarläggas exakt vad som förevarit vid samtalet mellan åklagaren och handläggaren vid Migrationsverket. Oavsett vad som då sades kan det konstateras att det inte har förelegat något formellt hinder för att verkställa avvisningsbeslutet av den misstänkte eftersom åtal inte hade väckts. I enlighet med mitt ovan angivna resonemang har åklagaren emellertid haft en möjlighet att belägga den misstänkte med reseförbud. Om så borde ha skett är ytterst en bedömningsfråga. Eftersom rättsläget inte är helt klart och då det saknas föreskrifter och riktlinjer på området kan det dock under alla förhållanden inte komma ifråga att kritisera åklagaren för att hon inte har vidtagit någon sådan åtgärd med anledning av samtalet med handläggaren på Migrationsverket.

I Åklagarmyndighetens utredning hade DD fått yttra sig. Den skrivelse hon därvid avgett har följande lydelse.

#### **Angående AA**

Ärendet var i princip klart för slutdelgivning, vill minnas att något förhör återstod.

Brottet skulle rubriceras som grov kvinnofridskränkning då BB misshandlad AA, vad jag minns, vid tre tillfällen.

Migrationsverket ringde till mig och vi hade en diskussion huruvida BB skulle utvisas direkt eller om man skulle avvakta rättegång. Som jag minns det blev inget särskilt bestämt. Några dagar senare kom det till min kännedom att BB utvisats.

Därefter har jag undersökt om det skulle vara möjligt att lagföra BB i Bosnien, men valde att inte göra det. Vidare har jag avvaktat några månader för att se så att BB inte kom tillbaka till Sverige.

Av dagboksbladet i Åklagarmyndighetens ärende framgick att en tjänsteanteckning gjorts den 1 mars 2007, dvs. samma dag som samtalet mellan EE och DD ägde rum. JO infortrade den handling som svarade mot denna notering. Handlingen är

daterad 2006-09-21, rubricerad som utredningsdirektiv och undertecknad av kammaråklagaren JJ. På handlingen har ett flertal anteckningar av varierande slag gjorts för hand. I dess nedre vänstra hörn finns en signerad anteckning som enligt vad som kan uttydas lyder:

070301  
BB skall utvisas.  
Kontakt med migv.  
Snabbt ut för slutdelg.  
Skyndas på i [oläsligt]

I anslutning till detta står ”Avvakta avvisning”.

Det kan tilläggas att det av en annan anteckning på samma handling framgår att ärendet var klart för slutdelgivning den 14 februari 2007.

### **Bedömning**

#### **Rättsliga utgångspunkter**

Enligt 12 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen föreligger det, något förenklat uttryckt, hinder mot att avvisa eller utvisa en utlänning dels om han eller hon har dömts till ett fängelsestraff, dels om han eller hon står under åtal. I övrigt får personer avvisas eller utvisas även om de är dömda eller misstänkta för brott.

Enligt Migrationsverkets rutiner ska bl.a. polisens misstankeregister kontrolleras inför verkställigheten av ett återvändandebeslut. Om den som ska avvisas/utvisas förekommer där ska ansvarig åklagare kontaktas. Det framgår att skälet för att en sådan kontakt ska tas är att undersöka om ett eventuellt åtal kan läggas ned. Syftet är med andra ord att undersöka om ett verkställighetshinder i form av ett åtal kan undanröjas. Det kan tilläggas att det i lagens förarbeten förutsatts att en åklagarprövning av det slaget normalt ska ske (prop. 1994/95:179 s. 68 f., se vidare nedan).

En åklagare som av Migrationsverket underrättas om att en brottsmisstänkt men inte åtalad person ska avlägsnas ur landet har ingen särskild befogenhet att hindra verkställigheten. Åklagarmyndigheten har dock anfört att åklagaren i en sådan situation får anses kunna meddela reseförbud för den misstänkte.

Bestämmelser om reseförbud finns i 25 kap. rättegångsbalken. Reseförbud kan bl.a. åläggas den som är misstänkt för ett brott, på vilket fängelse kan följa, om det finns risk för att han eller hon avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring. Av ordalydelsen framgår att reseförbudet är riktat mot den misstänkte. Dess funktion är att hålla någon kvar, genom att inskränka vederbörandes rörelsefrihet. Vid avvisning/utvisning är det emellertid inte den misstänkte som undandrar sig rättvisan. Reseförbudet riktas snarare mot migrationsmyndigheten. Att detta tvångsmedel, som är ett rättsligt redskap i det straffprocessuella förfarandet, inte har tillskapats för att ge brottsbekämpande organ möjlighet att hindra verkställighet av migrationsmyndigheters beslut om att avlägsna någon ur landet står således

klart. För tillämpningen av straffprocessuella tvångsmedel gäller högt ställda legalitets- och rättssäkerhetskrav. Att tillämpa ett sådant tvångsmedel i situationer för vilka detta uppenbarligen inte är avsett är därför principiellt tvivelaktigt.

### Handläggningen i detta ärende

Rättsligt sett förelåg det i detta ärende inget hinder för Migrationsverket att verkställa avvisningsbeslutet. Det hade i princip kunnat genomföras utan kontakt med åklagaren; det hade räckt med att i annan ordning kontrollera att åtal inte var väckt eller skulle vara väckt vid verkställighetstidpunkten. Migrationsverket förfogade således över frågan när BB skulle avlägsnas, i den mån denne inte lämnade landet själv.

Migrationsverket har som framgått en rutin som innebär att åklagare ska kontaktas om den som ska avlägsnas förekommer i misstanke- eller brottsregistret. Den synes i detta fall ha tillämpats så att åklagaren, trots att åtal inte var väckt, tillfrågades om hon begärde att verkställigheten skulle skjutas upp i avvaktan på lagföring.

Beskrivningarna av hur kontakterna mellan verkets handläggare och åklagaren gick till är inte helt samstämmiga. Enligt den tjänsteanteckning som upprättades av Migrationsverkets beslutsfattare EE underrättades åklagaren om att avvisningen skulle verkställas som planerat såvida inte åklagaren begärde att verkställigheten skulle skjutas upp tills lagföring kunde ske. Vidare anges: ”Det råder enighet kring fortsatt verkställighet den 1 mars 2007.”

Åklagarmyndigheten har i sitt yttrande redovisat vissa uppgifter om de kontakter som förekom mellan myndigheten och Migrationsverket. De grundas på kammaråklagaren DD:s yttrande till Åklagarmyndigheten, där hon bl.a. skriver: ”Migrationsverket ringde till mig och vi hade en diskussion huruvida BB skulle utvisas direkt eller om man skulle avvakta rättegång. Som jag minns det blev inget särskilt bestämt. Några dagar senare kom det till min kännedom att BB utvisats.”

Enligt anmälaren uppgav åklagaren till henne att Migrationsverket bar ansvaret för det inträffade. Det hade vidare förvånat åklagaren att Migrationsverket verkställt utvisningen. Vid kontakt med Migrationsverket fick anmälaren beskedet att verket aldrig skulle ha utvisat BB om inte åklagaren hade godkänt det; enligt såväl verket som polisen hade åklagaren godkänt utvisningen.

Även om uppgift delvis står mot uppgift kan det konstateras att Migrationsverkets version av händelseförloppet är väl dokumenterad från den tidpunkt då verkställigheten skedde och att den är förenlig med anmälares uppgifter, medan åklagaren hänvisar till minnesbilder av jämförelsevis fragmentariskt slag. Det förhållandet att åklagaren inte kan erinra sig detaljerna i ärendet, som var ovanligt, tyder på att hon inte ägnade saken något mer ingående intresse, vilket även är det intryck som tjänsteanteckningen från verket och anmälares uppgifter förmedlar.

Vad som framkommit talar för att åklagaren inte motsatte sig fortsatt verkställighet. Det är under alla förhållanden tydligt att hennes förhållningssätt av

Migrationsverket uppfattats som att hon inte hade något att erinra mot att BB avlägsnades ur landet.

Ett samråd av det slag Migrationsverket i enlighet med sina rutiner initierade och genomförde ter sig naturligt. Som framgått ledde det handläggaren till slutsatsen att det från åklagarens sida inte restes några invändningar mot verkställigheten. För Migrationsverket återstod därmed inte något annat än att fullfölja handläggningen. Något skäl för att kritisera Migrationsverket föreligger med andra ord inte.

Vid en bedömning av åklagarens agerande måste det först och främst beaktas att hon inte hade någon befogenhet att stoppa avvisningen och att den situation hon ställdes inför inte är reglerad i lag. Åklagarmyndigheten har inte heller några föreskrifter, riktlinjer eller rutiner som hon kunde tillämpa. Att det saknas vägledning gör det naturligtvis svårare för en enskild beslutsfattare att hantera en situation, som vederbörande kanske inte tidigare stött på.

DD borde dock ha gjort bättre klart för sig varför hon kontaktades av Migrationsverket, vad de begärde av henne och vilka handlingsalternativ som fanns. Hon borde även ha övervägt vilka förpliktelser hon som åklagare hade gentemot målsäganden i den situation som uppkommit. Det är anmärkningsvärt att DD inte kunnat förete någon dokumentation från samtalet med Migrationsverkets handläggare och de besked hon lämnade till denne. Den dokumentation som finns i den såsom tjänsteanteckning rubricerade noteringen från den dag då kontakten med Migrationsverket ägde rum motsvarar inte det dokumentationskrav som gäller vid förundersökning om brott.

#### Allmänna synpunkter

Den nuvarande regleringen i utlänningslagen tillkom 1995. Dessförinnan var det över huvud taget inte reglerat hur man skulle förfara när en person som skulle avlägsnas ur landet var dömd eller misstänkt för brott. Inledningsvis övervägde man att inte låta vare sig domar eller åtal lägga hinder i vägen för ett avlägsnande. En utredning hade sålunda föreslagit att domstol skulle kunna besluta att avlägsnande fick ske även av den som hade ådömts men inte avtjänat ett fängelsestraff. På motsvarande sätt skulle avvisning/utvisning kunna verkställas utan hinder av ett väckt åtal, om åklagaren medgav det. Förslagen mötte kritik bland remissinstanserna, och lagstiftaren valde därefter att gå i den motsatta riktningen. I den proposition som låg till grund för lagändringen uttalades (prop. 1994/95:179 s. 68 f.):

Som framgått [...] är det i dag inte reglerat hur man skall förfara när en utlänning har dömts till fängelsepåföljd och det samtidigt föreligger ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning som inte har beslutats av domstol. Inte heller är det reglerat hur man skall förfara när det finns ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning och samtidigt åtal har väckts men ännu inte prövats. [...]

Utredningens förslag har mött stark kritik från flera remissinstanser. Bl.a. har framförts att det inte framgår av förslaget vad som skall hända om en utlänning återvänder till Sverige efter att ha avvisats eller utvisats utan att ha avtjänat ett ådömt frihetsstraff. Den tyngsta kritiken avser dock att det är en grundläggande

princip att ett i Sverige ådömt frihetsstraff också skall avtjänas här – såvida inte verkställigheten flyttas över till ett annat land.

Regeringen har i och för sig viss förståelse för utredningens förslag. Det kan i vissa fall te sig onödigt att en utlänning skall avtjäna ett kortare fängelsestraff här när det ändå föreligger ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Det har också i praktiken förekommit att verkställighet till ett tredje land inte längre varit möjlig på grund av den tidsutdräkt som fängelsestraffet medfört.

Avgörande måste emellertid enligt regeringens bedömning vara att det skulle te sig stötande om en utlänning skulle kunna begå brott här i landet utan att i realiteten riskera någon form av påföljd. I likhet med vad som gäller när en domstol dömt till fängelse och samtidigt beslutat om utvisning bör därför föreskrivas att ett beslut om avvisning eller utvisning inte i något fall får verkställas innan en ådömd fängelsepåföljd har avtjänats (eller verkställigheten har flyttats över till annat land). På motsvarande sätt bör föreskrivas att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas innan ett allmänt åtal som väckts antingen prövats eller åtalet lagts ned. Att beslut om åtalsunderlåtelse får meddelas även sedan åtal väckts framgår av 20 kap. 7 a § rättegångsbalken. Om åtalet avser endast ett lindrigare brott torde åklagaren inte sällan vara beredd att meddela beslut om åtalsunderlåtelse när det föreligger ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Någon diskussion om hur man bör se på den likartade situationen att den som ska avlägsnas är brottsmisstänkt men inte vare sig dömd eller åtalad förekom inte.

Två tydligt reglerade intressen står mot varandra. Å ena sidan den processrättsliga legalitetsprincipen, enligt vilken brottsmisstankar ska rapporteras, utredas och, om tillräckliga skäl föreligger, läggas till grund för åtal. Å andra sidan utlänningslagstiftningen, där det förutsätts att beslut om avvisning/utvisning leder till att den det berör lämnar landet. Men det är alltså bara delvis reglerat hur man ska förfara när de två intressena ställs mot varandra. Regleringen, som främst syftar till att lagföra brottsmisstänkta, har placerats i utlänningslagstiftningen.

En närmare analys av den gällande regleringen visar att det dels finns ett absolut hinder för verkställighet, nämligen då ett fängelsestraff utdömts, dels ett relativt hinder, när åtal väckts. Att det senare är relativt framgår av att det förutsatts att åklagaren, när den åtalade är föremål för ett avlägsnandebeslut, ska överväga att lägga ned åtalet. I praktiken överlämnas det då till åklagaren att med tillämpning av reglerna i 20 kap. rättegångsbalken avgöra om lagföringsintresset är så starkt att åtalet bör prövas i domstol eller om detta kan underlåtas till förmån för en omgående verkställighet.

Den rutin som Migrationsverket använt i detta fall kan ses som en konsekvens av det synsätt som ligger till grund för denna reglering. Förfarandet innebär att till de två uttryckligen lagreglerade verkställighetshindren läggs ett tredje, nämligen att avlägsnande av en utlänning som är brottsmisstänkt i princip inte får ske utan hörande av den åklagare som leder förundersökningen. Tanken synes vara att det till åklagaren ska överlämnas att göra samma slags avvägning som när en redan åtalad person blivit föremål för ett avlägsnandebeslut. Något lagstöd för ett sådant samrådsförfarande finns inte. Det tillämpade förfarandet kan dock sägas ligga i linje med den rättsliga regleringen.



Det kan diskuteras om en från rättssäkerhetssynpunkt så principiellt viktig avvägning som denna bör ske utan anvisningar i lag. I sammanhanget kan påpekas att det ibland kan te sig lika fel att inte genomföra verkställigheten som att genomföra den, jfr JO:s beslut den 15 juni 2005, dnr 4419-2004, där JO kritiserade Migrationsverket för att verket låtit bli att verkställa en avvísning och i stället inväntat att en brottsutredning mot utläningen färdigställdes.

Det kan vidare diskuteras om det bör vara migrationsmyndigheten som slutligt ska avgöra en fråga som främst gäller intresset av lagföring. Beträffande väckta åtal är det som framgått åklagaren som bestämmer om lagföringen ska fullföljas eller inte. I de fall som här är aktuella är det dock Migrationsverket som "äger frågan". Det den nuvarande lagstiftningen lämnar utrymme för, är att Migrationsverket inhämtar information och synpunkter från åklagaren, för att sedan besluta om den fortsatta verkställigheten. Om Migrationsverket tillmäter den tillfrågade åklagarens synpunkter avgörande betydelse behöver den praktiska skillnaden i och för sig inte bli så stor. Principiellt sett är ansvarsfördelningen dock otillfredsställande.

Ytterligare en aspekt, vilken tycks ha varit frånvarande både i 1995 års lagstiftningsärendet och i det fall som här granskats, är målsägandeintresset. Beivrande av brott är inte bara en fråga för det allmänna utan också i högsta grad något som angår den enskilde som drabbats. Vid ställningstagandet till om ett avlägsnandebeslut ska verkställas, och därmed leda till att en förundersökning de facto avslutas, eller om verkställandet i stället ska anstå, så att lagföring kan ske, måste med andra ord en eventuell målsägandes intressen beaktas. En av de generella förutsättningarna för åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken är att något väsentligt enskilt intresse inte åsidosätts. Motsvarande överväganden bör göras här, varvid man får ta hänsyn till att en målsägandes möjligheter att göra sina rättigheter gällande mot den som avlägsnas ur landet i praktiken kan skäras av på ett definitivt sätt. Det finns skäl att, inte minst mot bakgrund av hur det här aktuella ärendet handlagts, understryka att målsägandeintresset intar en helt central plats i den svenska straffprocessen.

Oavsett vilken ståndpunkt man intar i de frågor som här berörts måste emellertid situationer av det slag som uppkommit i detta ärende kunna hanteras redan nu. Åklagarmyndigheten har i sitt yttrande till JO nämnt behovet av vägledning och antytt att man tillsammans med Migrationsverket bör utarbeta en sådan. De rättsvårdande instanserna har, för att ansluta till vad Åklagarmyndigheten anfört, ett ansvar för att det rättsliga systemet hålls samman och för att rimliga avvägningar görs så att denna målsättning förverkligas. Det är därför angeläget att Migrationsverket och Åklagarmyndigheten utarbetar föreskrifter och rutiner för hur samarbetet inför verkställighet av avlägsnandebeslut av personer som är misstänkta för brott ska vara utformat. Förfarandet riskerar annars att bli eller åtminstone uppfattas som godtyckligt. Ett så fritt och formlost samråd som förekommit i detta fall är från rättssäkerhetssynpunkt otillräckligt. Det illustreras av de klagomål anmälaren framfört.

Även om det finns möjligheter för Migrationsverket och Åklagarmyndigheten att utveckla gemensamma regler, uppkommer i situationer av detta slag många frågor av både juridisk och rättspolitisk karaktär. Det är även osäkert vad som kan åstadkommas inom den nuvarande regleringens ram. Ytterligare lagreglering kan därför behöva övervägas. Av det skälet översänds en kopia av detta beslut till de organ inom riksdag och regering som ansvarar för lagstiftningen på migrations- och brottsutredningsområdena.

#### Avslutning

Det är lätt att förstå den besvikelse anmälaren uttryckt över rättsväsendets handläggning av de brottsanmälningar hon gjort. I likhet med anmälaren ställer jag mig undrande inför åklagarens förhållningssätt. Men även om det funnits utrymme för ett mer aktivt engagemang från åklagarens sida beror det inträffade till syvende och sist på brister i den rättsliga regleringen. Genom den anmälan som AA gjort har dessa brister kunnat belysas. Förhoppningsvis kan detta bidra till att liknande ärenden i framtiden hanteras i bättre överensstämmelse med vad en målsägande i ett ärende av detta slag har rätt att förvänta sig.