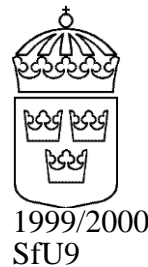


Socialförsäkringsutskottets betänkande 1999/2000:SfU9 Uppehållstillstånd på grund av anknytning



Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande proposition 1999/2000:43 Uppehållstillstånd på grund av anknytning jämte fem motioner som väckts med anledning av propositionen samt två motionsyrkanden från allmänna motionstiden 1999.

I propositionen föreslås vissa ändringar i utlänningslagen i syfte att undvika att utländska medborgare söker sig till Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person, när risken bedöms som påtaglig att den utländske medborgaren kan komma att utsättas för misshandel eller annan allvarlig kränkning. Innan uppehållstillstånd beviljas på grund av sådan anknytning bör utgångspunkten vara att bedöma om förhållandet är att anse som seriöst eller inte. I normalfallet skall därvid krävas att såväl sökanden som referenspersonen hörs muntligen. En ansökan skall kunna avslås även om förhållandet framstår som seriöst om särskilda skäl talar mot att tillstånd ges. Ett sådant skäl kan vara att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet. För att någon riskbedömning skall kunna göras, krävs det att kontrollen av framför allt referenspersonerna ökar. Referenspersoner i Sverige skall därför i samband med utredningen alltid tillfrågas om tidigare äktenskap eller samboförhållanden och om eventuella domar för brott. Utdrag ur polisens register skall kunna hämtas in rörande referenspersonen, om det finns särskilda skäl till det. Utdrag bör dock endast avse påföljder för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, dvs. brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid samt sexualbrott, uppgift om besöksförbud samt i vissa fall uppgifter ur misstankeregistret. Statens invandrarverk avses få rätt till terminalåtkomst till polisens register. Uppgifter om äktenskap skall kontrolleras i det lokala folkbokföringsregistret, om det finns anledning till det. Någon skyldighet för utlandsmyndigheten att kommunicera material i ärendena bör enligt regeringen inte införas. Sökandena bör i stället på lämpligt sätt göras uppmärksamma på möjligheten att begära att få del av uppgifter och material i ärendet.

Den nuvarande ordningen med uppskjuten invandringsprövning för s.k. snabba anknytningar skall behållas och framgå direkt av utlänningslagen. I normalfallet innebär det att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges två gånger under en tvåårsperiod.

Om ett förhållande upphört under den nämnda perioden skall fortsatt uppehållstillstånd trots detta kunna beviljas, om sökanden eller sökandens barn

utsatts för våld eller för handlingar som innefattar allvarlig kränkning av sökandens eller barnets frihet eller frid. Regleringen skall framgå av utlänningslagen. I de fall det görs sannolikt att sökanden eller dennes barn utsatts för övergrepp av allvarlig art under sammanboendet och förhållandet upphört främst på grund av detta skall uppehållstillstånd i regel beviljas. Detta förutsätter dock dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande. Regeringens uppfattning är att när de nämnda principerna får ett tydligt stöd i utlänningslagen kommer de att få en helt annan tyngd än tidigare och att de kommer att leda till en ändring i praxis.

Regeln om att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresa här i landet skall behållas. Undantag skall dock kunna göras om utlänningslagen har stark anknytning till en i Sverige bosatt person och det skäligen inte kan krävas att utlänningslagen återvänds till ett annat land för att ge in ansökan där.

I propositionen föreslås också att den centrala utlänningsmyndigheten, Statens invandrarverk, skall byta namn till Migrationsverket.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2000.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker bifall till samtliga motionsyrkanden.

I betänkandet finns 17 reservationer och 2 särskilda yttranden.

Propositionen

I proposition 1999/2000:43 Upphållstillstånd på grund av anknytning har regeringen (Utrikesdepartementet) föreslagit att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
2. lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap,
3. lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
5. lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor,
6. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
7. lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande och flyktingar m.fl.,
8. lag om ändring i lagen (1994:1720) om civilt försvar.

Lagförslagen återfinns som bilaga till betänkandet.

Motionerna

Motioner väckta med anledning av propositionen

1999/2000:Sf14 av Gudrun Schyman m.fl. (v) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om arrangerade äktenskap,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts vad gäller fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört och

behovet av tydligare definition i förarbetena av begreppen våld och allvarlig kränkning,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att prövningsprocessen gällande om kvinnan eller barnen utsatts för våld eller kränkning skall vara oberoende av vid vilken tidpunkt kvinnan och/eller barnen berättar om händelsen,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att uppehållstillstånd bör förlängas trots att förhållandet upphört om en vårdnadsprocess pågår,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att ”mycket lång värnpliktstjänstgöring” bör definieras till omkring 18 månader vad gäller uppehållstillstånd efter inresan,

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att längre än sex månaders väntetid för att få göra en ansökan hos en svensk ambassad alltid skall vara skäl nog för att frångå huvudregeln om att uppehållstillstånd skall ha lämnats in och beviljats före inresa till Sverige,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att de fall då utläningen har barn i Sverige eller väntar barn tillsammans med en person bosatt i Sverige alltid skall vara skäl nog för att frångå huvudregeln om att uppehållstillstånd skall ha lämnats in och beviljats före inresa till Sverige.

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om risken för diskriminering av vissa folkgrupper om ansökan i regel bör avslås om identiteten inte kan klarläggas om inte skyddsbehov åberopats,

9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att Invandrarverket, i sitt arbete med att arbeta fram riktlinjer och sprida kunskap bland sin personal om kvinnors asylskäl, bör inkorporera utbildning om FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och kvinnors rätt att fritt välja make.

1999/2000:Sf15 av Birgitta Carlsson m.fl. (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om möjlighet till uppehållstillstånd även om förhållandet har upphört.

1999/2000:Sf16 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att prövning skall genomföras utan dröjsmål,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att svenskundervisning och tolkhjälp skall vara obligatorisk,

3. att riksdagen avslår regeringens förslag om att en ansökan om uppehållstillstånd skall kunna avslås om det föreligger särskilda skäl för detta,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att det endast skall vara kvinnan själv som, efter att ha fått en adekvat information på sitt eget språk om förhållandena rörande referenspersonen, fattar beslutet om att hon vill fullfölja ansökan om uppehållstillstånd eller inte,

5. att riksdagen avslår regeringens förslag till att byta namn på Statens invandrarverk till Migrationsverket.

1999/2000:Sf17 av Kerstin-Maria Stalin och Barbro Feltzing (mp) vari yrkas

1999/2000:SfU9

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om seriositetsprövning,

2. att riksdagen beslutar avslå förslaget om undantag för arrangerade äktenskap gällande seriositetsprövningen,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen om kontroll av referenspersoner genom utredningar och registerutdrag,

4. att riksdagen beslutar avslå förslaget om att uppehållstillstånd med uppskjuten invandrarprövning skall behållas,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen om förslaget om fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört.

1999/2000:Sf18 av Magda Ayoub m.fl. (kd) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en precisering av vad som avses med ”positiva indikationer” vid seriositetsprövning,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en muntlig utredning även skall hållas med part som befinner sig i hemlandet i närvaro av auktoriserad tolk av samma kön,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att den muntliga utredningen, vid arrangerade äktenskap, skall likställas med seriositetsprövning,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att uppehållstillstånd skall nekas i det fall referenspersonen tidigare dömts för misshandel eller övergrepp mot tidigare sambo eller maka/make,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en tredje ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytningsförhållande skall avslås,

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att utdrag ur brottsregistret avseende brott mot 3, 4 och 6 kap. brottsbalken samt meddelande om besöksförbud alltid skall inhämtas,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om skriftligt medgivande av registersökning,

8. att riksdagen avslår förslaget om att kontroll av misstankeregistret sker,

9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att sökanden samt referensperson alltid skall få ta del av information som ligger till grund för utredningen och att vid användande av tolk denna skall vara auktoriserad och av samma kön,

10. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att man, om förhållandet upphör innan två år gått, bör beakta om det i hemlandet anses stigmatiserat att vara frånskild kvinna,

11. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att undantag från huvudprincipen om att uppehållstillstånd skall beviljas före inresa skall göras när utlänningen har barn i Sverige eller kvinnan i förhållandet väntar barn,

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att undantag från huvudprincipen om att uppehållstillstånd skall beviljas före inresa skall göras om sökanden med all sannolikhet skulle få sin ansökan beviljad,

13. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att det inte kan anses skäligt att kräva att någon återvänder för att ge in ansökan om väntetiderna är längre än sex månader,

14. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en precisering görs av begreppen ”stark anknytning” samt ”skälig inte kan krävas”.

Motioner väckta under allmänna motionstiden 1999

1999/2000:A807 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) vari yrkas

16. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att prövning om att få stanna i Sverige bör kunna genomföras utan dröjsmål för misshandlade kvinnor med utländskt medborgarskap som ingått äktenskap med en svensk man.

1999/2000:Ju721 av Lena Ek m.fl. (c, m, kd, fp, mp) vari yrkas

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om Invandrarverkets rutiner vid anknytningsärenden.

Utskottet

Upphållstillstånd i anknytningsfall

Gällande ordning

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 1 utlänningslagen (1989:529), UtlL, får uppehållstillstånd ges till en utlänning som är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här. En utlänning som vill komma hit för att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande utan att parterna tidigare sammanlevt kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 4 UtlL. Enligt den punkten får uppehållstillstånd beviljas en utlänning som annars har särskild anknytning till Sverige.

I praxis gäller följande. En förutsättning för att tillstånd skall beviljas på grund av anknytning genom make, maka eller sambo i ett förhållande som inte är etablerat sedan tidigare är att förhållandet bedöms som seriöst. Vid den bedömningen beaktas bl.a. hur länge parterna känt varandra, deras kontakter under den tiden och kunskap om varandra, förmågan att kommunicera på ett gemensamt språk m.m. Hänsyn tas också till kulturellt betingade traditioner i hemlandet. Homosexuella förhållanden jämställs med heterosexuella. Presumtionen är att tillstånd skall beviljas, om det inte finns omständigheter som talar emot det, t.ex. att det framstår som sannolikt att det rör sig om ett skenförhållande.

Månggifte accepteras inte och i princip inte heller förhållanden mellan minderåriga.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd skall enligt 2 kap. 4 § beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel. Styrkta vandelsanmärkningar kan därför leda till att en ansökan avslås. Även hänsyn till rikets säkerhet kan leda till avslag trots att anknytningen i sig bedöms som seriös.

När det gäller utredningen om huruvida ett förhållande skall anses som seriöst eller inte godtas numera en utredning som innebär att referenspersonen i Sverige skriftligen får besvara ett antal frågor. En muntligt utredning med båda parter förekommer normalt först i samband med ansökan om förlängning av uppehållstillståndet (s.k. uppskjuten invandringssprövning).

För nordiska medborgare och EU-medborgare gäller särskilda regler. År 1954 träffades en överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om en gemensam arbetsmarknad. Samtidigt träffades en överenskommelse om befrielse för medborgare i dessa länder från kravet på att ha pass, arbets- och uppehållstillstånd vid vistelse i de övriga avtalsslutande länderna. Senare har också Island anslutit sig till överenskommelsen.

EU-medborgare är formellt endast undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd; om vistelsen i Sverige överstiger tre månader måste de ha uppehållstillstånd. Reglerna gäller även för medborgare i länder som är anslutna till EES-avtalet. Rätten att flytta till annat EU-land gäller även EU-medborgarens nära anhöriga, oavsett medborgarskap. När det gäller anhöriga till nordbor får reglerna den konsekvensen att en medborgare i Norden alltid har rätt att få hit sin make eller maka oavsett medborgarskap. Rätten till familjeåterförening enligt EU-reglerna gäller enbart EU-medborgare som flyttat till annat EU-land.

Utgångspunkter för regeringens överväganden

Enligt propositionen utgör en utgångspunkt för regeringens överväganden att en utlänning som gifter sig eller inleder ett samboförhållande med någon här i riket bosatt person skall ha rätt att bosätta sig här och att detta är en självklar del av svensk invandringspolitik. Samtidigt måste dock beaktas att det är mycket angeläget att så långt möjligt söka förhindra att uppehållstillstånd beviljas när det kan misstänkas att det finns risk för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. Det är också liksom i dag av vikt att motverka att uppehållstillstånd beviljas på grund av skenäktenskap och skenförhållanden.

De personer som kommer till Sverige på grund av äktenskap eller samboförhållande till en här bosatt person utan att förhållandet dessförinnan närmare har etablerats är inte någon enhetlig grupp. De kommer från många olika länder och många olika sociala miljöer.

Bland kvinnorna finns det de som lurats och lockats hit, de som gifts bort av sina föräldrar och de som söker möjlighet till en bättre tillvaro i Sverige. Det stora flertalet har dock flyttat hit av egen uttalad vilja på grund av en känslomässig bindning till mannen i Sverige och hoppas på ett bra liv tillsammans med honom. Mannen i Sverige kan vara en infödd svensk, en landsman eller en invandrare av annan nationalitet än den egna.

Det är viktigt att hålla i minnet att det stora flertalet anknytningsförhållanden fungerar utan andra problem än sådana som uppstår även i andra förhål-

landen. Enligt en undersökning som SCB gjort för Anknytningsutredningens räkning (SOU 1997:152) är det i ca 14 % av fallen som det uppkommer problem och det är nästan uteslutande kvinnor och i förekommande fall barn som råkar illa ut. Det innebär emellertid samtidigt att kvinnor i anknytningsförhållanden löper en större risk att utsättas för våld eller kränkande behandling av sin make eller sambo än andra kvinnor.

Seriositetsprövningen

Propositionen

Enligt propositionen förs det ibland fram i den allmänna debatten att det skulle vara omöjligt att från början avgöra om det rör sig om ett skenäktenskap eller skenförhållande eller inte och att man därför i princip skulle godta parternas egna uppgifter om äktenskap eller sammanboende vid det första ansökningstillfället. Liknande tankegångar framkommer enligt propositionen också i något remissyttrande. Enligt regeringen får ett avslagsbeslut inte grundas på någon form av subjektivt tyckande om att det inte rör sig om ett seriöst förhållande. Enligt regeringen finns det dock objektiva grunder som kan användas som stöd för bedömningen.

Enligt den praxis som i dag råder ställs krav på att förhållandet varat någon tid, att parterna har träffats i viss utsträckning, att de har god kännedom om varandra och att de har ett gemensamt språk att kommunicera på. Hänsyn tas också till om parterna har eller väntar barn tillsammans. De faktorer som nämnts och som i dag läggs till grund för att bedömningen om det rör sig om ett seriöst förhållande eller inte bör enligt regeringen också beaktas i fortsättningen. En sådan ordning ligger också väl i linje med EU:s resolution om att bekämpa skenäktenskap (EGT 97/C 382/01). Enligt resolutionen kan bl.a. följande omständigheter tala för att det rör sig om ett skenäktenskap. Parterna lever inte tillsammans, parterna tar inte på ett lämpligt sätt det ansvar som följer av äktenskapet, makarna har inte träffat varandra före äktenskapet, makarna har inget gemensamt språk eller ekonomiskt vederlag har utgetts för att äktenskapet skall ingås.

En seriositetsprövning kräver enligt propositionen en bra och utförlig utredning. I normalfallet innebär det att såväl sökanden som referenspersonen måste höras muntligt. Det är i regel betydligt svårare att lämna oriktiga uppgifter vid en muntlig utredning än att sätta namn på ett papper som inte innehåller hela sanningen. Endast en muntlig utredning ger möjlighet till relevanta följdfrågor. I undantagsfall kan enligt regeringen en skriftlig utredning med ena parten vara tillfyllest.

Enligt regeringen måste sålunda utgångspunkten vara att med en bra utredning bedöma om det är fråga om ett seriöst förhållande eller inte. Den enda avslagsgrunden, utöver vandelsbestämmelsen i 2 kap. 4 § UtIL, som skulle kunna leda till ett sådant resultat är kravet på att förhållandet skall ha varat en tid. I ett sådant fall kan sökanden efter någon tid ge in ytterligare en ansökan som då kan beviljas om förhållandet fortfarande består.

Enligt regeringen kommer grundligare utredningar sannolikt att leda till att fler än i dag kommer att få avslag på en ansökan om uppehållstillstånd som

grundas på anknytning genom äktenskap eller sammanboende med någon som är bosatt i Sverige. Det innebär dock inte i sig någon strängare bedömning utan endast att det i fler fall efter en grundlig utredning kan komma fram omständigheter som talar mot att uppehållstillstånd beviljas.

Motioner

I motion Sf18 yrkande 1 av Magda Ayoub m.fl. (kd) begärs ett tillkännagivande om att uttrycket ”positiva indikationer” vid seriositetsprövningen inte preciserats och att ett förtydligande bör göras av vad den skärpning som regeringen förordar innebär. Det får inte förekomma någon form av subjektivt tyckande. I yrkande 5 begärs ett tillkännagivande om att när en tredje ansökan med anknytning till samma referensperson ges in skall ansökan avslås. Genom registren hos Invandrarverket kan myndigheten konstatera vilka referenspersoner som förekommer flera gånger när det gäller uppehållstillstånd på grund av anknytning. Det är enligt motionärerna inte acceptabelt att utländska kvinnor på ett systematiskt sätt utnyttjas och lämnas åt sitt öde innan de fått permanent uppehållstillstånd. En sådan regel skall vara könsneutral.

Kerstin-Maria Stalin och Barbro Feltzing (mp) begär i motion Sf17 yrkande 1 ett tillkännagivande om att det finns en inbyggd problematik i förfarandet med seriositetsprövning. Motionärerna ifrågasätter om en utredning kan avgöra huruvida ett förhållande är seriöst eller inte och om en myndighet skall få avgöra huruvida människors kärleksrelation är seriös eller inte.

Utskottets ställningstagande

I Anknytningsutredningens betänkande Upphållstillstånd på grund av anknytning (SOU 1997:152) föreslogs att det skall finnas positiva indikationer på att förhållandet är allvarligt menat från båda parternas sida. Enligt regeringens bedömning är det emellertid i allmänhet inte möjligt att ställa upp krav på att det skall föreligga några särskilda positiva indikationer på att förhållandet är seriöst. I regel torde det få bedömas som sannolikt att förhållandet är seriöst, om det inte finns några indikationer på att det är frågan om ett skenäktenskap eller skenförhållande och det inte heller i övrigt föreligger några omständigheter som talar för att förhållandet inte är seriöst. Således behöver i princip inte några särskilda positiva indikationer föreligga på att ett förhållande är seriöst. Att exempelvis sätta en precis gräns för avslag på en ansökan beroende på hur många gånger en referensperson förekommer i förhållande till olika sökande låter sig enligt utskottets mening inte göras. Det kan däremot ingå i den samlade bedömningen.

Utskottet tillstyrker mot bakgrund av det anförda regeringens förslag och avstyrker motion Sf18 yrkandena 1 och 5.

Utskottet avstyrker också motion Sf17 yrkande 1.

Propositionen

När det är fråga om förhållanden som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster bör uppehållstillstånd enligt regeringen kunna beviljas, trots att parterna träffats i begränsad omfattning och kanske saknar närmare kunskap om varandra. I propositionen uppges att Anknytningsutredningens egna undersökningar tyder på att det finns kvinnor i arrangerade äktenskap som far mycket illa. Enligt regeringen skulle det vara ett alltför stort ingrepp i människors liv att generellt vägra godta arrangerade äktenskap med bakgrund i ett traditionellt kulturmönster. Samtidigt är det självfallet angeläget att i möjligaste mån förhindra att någon mot sin vilja tvingas in i ett äktenskap. För att förhindra det senare är det enligt regeringens bedömning av stor vikt att särskilt grundliga muntliga utredningar görs när det är fråga om arrangerade äktenskap. Vid den utredningen är det mycket angeläget att den part som är bosatt i Sverige hörs utan att någon släkting är närvarande och att en eventuell nödvändig tolk är opartisk. På så sätt torde man kunna fånga upp fall där det kommer fram att kvinnan eller mannen känner sig tvingad att gå med på äktenskap. Enbart sökandens motivering att äktenskapet grundar sig på en traditionell sedvänja bör inte accepteras. Endast i de fall förhållandet verkligen kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster och där äktenskapet ingåtts med parternas fria samtycke bör uppehållstillstånd beviljas, trots att parterna träffat varandra i mycket begränsad omfattning och kanske saknar kunskap om varandra.

Motioner

Gudrun Schyman m.fl. (v) framhåller i motion Sf14 att alla ärenden som rör uppehållstillstånd på grund av anknytning skall behandlas på ett likvärdigt sätt. Förhållanden som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster bör inte ges någon särställning. Arrangerade äktenskap bottnar i ett patriarkaliskt system som innebär att kvinnor fräntas sin rätt att fritt välja make. Förslaget strider också mot FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor som bl.a. garanterar kvinnorna rätt att fritt välja make. I yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om det anförda. I yrkande 9 begärs ett tillkännagivande om att Invandrarverket i sitt arbete med att arbeta fram riktlinjer och sprida kunskap bland sin personal om kvinnors asylskäl också skall inkludera utbildning om den nämnda konventionen.

Även Kerstin-Maria Stalin och Barbro Feltzing (mp) framför i motion Sf17 yrkande 2 kritik mot regeringens uppfattning. Motionärerna anser att arrangerade äktenskap inte skall särbehandlas utan genomgå en grundlig seriositetsprövning särskilt med syftet att utröna om äktenskapet från båda parter håll ingåtts frivilligt. Samma krav på seriositet skall således gälla oavsett vilka traditionella kulturmönster de sökande lever efter.

Magda Ayoub m.fl. (kd) framhåller i motion Sf18 att det är viktigt att respektera olika gruppers kultur och religion. Inom ramen för svensk lagstiftning bör varje individ få utrymme att utöva sin religion och ge uttryck för sin tradition. Oavsett kultur får dock ingen tvingas in i ett äktenskap. Det är

därför väsentligt att genom en muntlig utredning fastställa hur parterna ser på ingående av äktenskap och därvid undanröja tveksamhet huruvida äktenskapet ingås frivilligt. Den muntliga utredningen bör likställas med seriositetsprövningen men frågorna bör anpassas till det förhållandet att parterna träffat varandra i begränsad omfattning och därför saknar närmare kunskap om varandra. I yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om det anförda. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att en tolk av samma kön som sökanden skall vara närvarande när den muntliga utredningen genomförs vid svensk beskickning och att tolken även skall vara auktoriserad.

Utskottets ställningstagande

Äktenskap som arrangeras av föräldrar och släktingar och där parterna kanske inte ens har fått tillfälle att träffa varandra före ingåendet av äktenskapet står i strid med många människors etikuppfattning och anses också diskriminerande mot i första hand kvinnor.

Utskottet delar dock regeringens uppfattning att när det är fråga om förhållanden som kan konstateras ha sin bakgrund i ett traditionellt kulturmönster bör uppehållstillstånd kunna beviljas trots att parterna träffats i begränsad omfattning och kanske saknar närmare kunskap om varandra. Utskottet vill framhålla att uppehållstillstånd inte skall beviljas vid tvångsäktenskap. Därvidlag blir, såsom också framhålls i propositionen, den muntliga utredningen av mycket stor betydelse och måste omgärdas med olika åtgärder för att säkerställa att det verkligen är parternas fria vilja som kommer till uttryck vid arrangerade äktenskap. Att tolk används när så erfordras anser utskottet självklart och även att eventuellt behov av en tolk av samma kön beaktas.

I regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende anslag till Statens invandrarverk anges att verket skall utarbeta riktlinjer för hur kvinnors skyddsbehov bättre skall uppmärksammas samt sprida kunskap om dessa bland berörd personal. Utskottet utgår från att Invandrarverket bland sin personal på lämpligt sätt sprider kunskap om all den lagstiftning och de konventioner och andra bestämmelser som kan vara av betydelse för verkets uppgifter.

Mot bakgrund av det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag och avstyrker motionerna Sf14 yrkandena 1 och 9, Sf18 yrkandena 2 och 3 samt Sf17 yrkande 2.

Enligt vad utskottet erfarit kommer frågan om arrangerade äktenskap och hur seriositetsprövningen eventuellt kan förbättras att belysas i den kommande utredningen om anhöriginvandring och utredningen skall om så erfordras lägga fram förslag i frågan.

Utskottet vill i detta sammanhang också peka på att statsrådet Ulrica Messing i februari i år i ett skriftligt svar på en fråga om tvångsäktenskap huvudsakligen när det gäller flickor boende i Sverige anför bl.a. följande. Det är inte känt i vilken omfattning unga kvinnor utsätts för påtryckningar för att gifta sig mot sin vilja. Regeringen har givit Integrationsverket i uppdrag att i samarbete med bl.a. Barnombudsmannen, Skolverket och Socialstyrelsen studera i vilken omfattning det förekommer generations- och kulturkonflikter som får till följd att flickor med annan etnisk och kulturell bakgrund än majoritetsbefolkningen söker samhällets stöd för att flytta hemifrån och hur

vanligt det är att de till följd av det drabbas av psykisk ohälsa. I uppdraget ingår också att ta reda på hur vanligt det är att flickor avbryter sin skolgång till följd av äktenskap, graviditet eller andra familjeskäl. Integrationsverket skall också redovisa åtgärder och metoder som kan användas för att stärka ställningen hos utsatta flickor med utländsk bakgrund. Statsrådet framhåller också att det är av vikt att frågorna om tvångsäktenskap debatteras inom grupper där arrangerade äktenskap förekommer. Flera av invandramas egna organisationer har också uppmärksammat frågan och inlett ett attitydpåverkande arbete bland sina medlemmar.

Risk för våld eller kränkning i förhållandet

Propositionen

I propositionen framhålls att regeringen i likhet med Anknyningsutredningen bedömer att det inte kan komma i fråga att avslå en ansökan om uppehållstillstånd i Sverige enbart på grund av att den i Sverige bosatta personen är kriminell, lika litet som ansökan kan avslås på den grunden att den som bor i Sverige exempelvis har missbruksproblem. Hur välmenande mot den utländska parten ett sådant beslut än skulle kunna tyckas vara, skulle det innebära en otillbörlig inblandning i parternas privatliv. Rättssäkerhetsskäl talar också mot en sådan ordning eftersom det är ofrånkomligt att det skulle bli fråga om subjektiva värderingar. Det är samtidigt inte möjligt att bortse från att det finns fall där den i Sverige bosatta partens bakgrund kan läggas till grund för bedömningen att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. Det skulle i sådana fall kunna te sig stötande om myndigheterna med kännedom om dessa förhållanden ändå skulle bevilja sökanden uppehållstillstånd. Det gäller då främst fall där män upprepade gånger inlett förhållanden med utländska kvinnor som de sedan kränkt eller misshandlat. Av Anknyningsutredningens undersökningar framgår att sådana fall förekommer i dag. Det finns starka skäl som talar för att myndigheterna bör ha möjlighet att beakta uppgifter om att referenspersonen tidigare behandlat närstående illa.

Vid en avvägning mellan de skäl som talar för och de som talar emot att i ett ärende om uppehållstillstånd beakta uppgifter om referenspersonen i Sverige, finner regeringen att skälen som talar för en sådan ordning väger tyngst. Regeringen anser att det är mycket angeläget att det vid tillståndsprövningen finns möjlighet att undvika att en sökande, som annars med stor sannolikhet skulle komma att fara illa i ett förhållande, lämnar sitt hemland för en osäker tillvaro i Sverige. Avslag bör dock komma i fråga endast när risken för att sökanden skall fara illa är påtaglig. Det bör självfallet gälla oavsett om sökanden vistas i Sverige eller inte.

En påtaglig risk för att sökanden kommer att fara illa kan ofta bedömas föreligga, om det kommer fram att referenspersonen tidigare gjort sig skyldig exempelvis till våldsbrott mot närstående eller till sexualbrott. Sådana uppgifter bör beaktas i ärendet om uppehållstillstånd. Vid prövningen bör hänsyn tas till när i tiden de föreliggande omständigheterna inträffat, vilken omfattning de haft och i vad mån de kan innebära risk för att sökanden skall fara

illa. Om förhållandet är seriöst har i och för sig inte med risken för våld att göra. Det finns ändå skäl att väga in också hur länge förhållandet varat. I prövningen måste också vägas in om kvinnan vid ett avslag skulle hamna i ett mycket svårt och utsatt läge i hemlandet.

För att någon riskbedömning skall kunna göras krävs att kontrollen av framför allt referenspersonen ökar.

Motioner

I motion Sf18 yrkande 4 av Magda Ayoub m.fl. (kd) begärs ett tillkännagivande om att ansökan om uppehållstillstånd skall avslås om referenspersonen dömts för misshandel eller övergrepp mot tidigare make/maka eller sambo. Enligt motionärerna finns det i dessa fall en uppenbar risk för sökanden att i framtiden utsättas för en liknande handling.

Helena Bargholtz m.fl. (fp) begär i motion Sf16 yrkande 3 att riksdagen avslår regeringens förslag om att en ansökan om uppehållstillstånd skall kunna avslås om det föreligger särskilda skäl för detta. Enligt regeringen sägs sådana skäl vara om det bedöms finnas en risk för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet. Motionärerna anser inte det vara skäl nog för avslag på ansökan om uppehållstillstånd. I yrkande 4 begärs ett tillkännagivande om att det endast skall vara kvinnan själv som, efter att ha fått en adekvat information på sitt eget språk om förhållanden rörande referenspersonen, fattar beslutet om hon vill fullfölja ansökan om uppehållstillstånd eller inte.

Utskottets ställningstagande

Som framgått ovan är en grundförutsättning för att uppehållstillstånd skall beviljas på grund av s.k. snabba anknytningar att förhållandet skall framstå som seriöst. Det kan dock finnas anledning att såsom framhålls i propositionen ändå avslå ansökan. I propositionen uttrycks det så att om särskilda skäl talar mot att uppehållstillstånd beviljas skall ansökan avslås. Ett sådant skäl kan vara att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet. En sådan påtaglig risk kan bedömas föreligga om referenspersonen tidigare gjort sig skyldig exempelvis till våldsbrott mot närstående eller sexualbrott. Utskottet delar regeringens bedömning att sådana uppgifter måste beaktas men också att hänsyn bör tas till när i tiden de föreliggande omständigheterna inträffat, vilken omfattning de haft och i vad mån de kan innebära risk för att sökanden far illa. Den bedömning som skall göras blir mycket grannlaga och kommer att kräva stor uppmärksamhet av de tillämpande myndigheterna.

Utskottet som delar regeringens bedömningar avstyrker motion Sf18 yrkande 4.

Utskottet kan däremot inte dela den uppfattning som förs fram i motion Sf16. Att det alltid är sökanden som avgör om hon eller han skall fullfölja denna är självklart, oavsett vilken information som sökanden tagit eller inte tagit del av. Ingen annan kan fatta ett sådant beslut. Även om en sökande fått sådan information som talar till nackdel för referenspersonen kan det på grund av relationens art och djup i många fall vara lätt att rationalisera bort

denna med argument som att ”det är annorlunda den här gången” etc. Enligt utskottets mening måste ändå en riskbedömning göras utifrån de kriterier som tidigare diskuterats.

Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet motion Sf16 yrkandena 3 och 4 och tillstyrker propositionen.

Kontroll genom utredningar och registerutdrag och information till sökanden

Propositionen

Om det finns uppgifter i ett ärende som tyder på att det finns en påtaglig risk för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet, är det enligt regeringen angeläget att det finns möjlighet för utlänningsmyndigheterna att kontrollera riktigheten av dessa uppgifter. Om risken grundar sig på uppgifter om att referenspersonen är kriminellt belastad, bör det gå att kontrollera den uppgiften. Det bör därför finnas möjlighet för utlänningsmyndigheterna att hämta in uppgifter från olika register rörande referenspersonerna.

Enligt 7 § lagen (1998:620) om belastningsregister skall en myndighet som har rätt att få uppgifter ur registret i varje särskilt fall noga pröva behovet av information. En begäran om att få ta del av uppgifter ur registret får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet som det innebär för den som berörs. Motsvarande bestämmelse finns i 6 § lagen (1998:621) om misstankeregister. Bestämmelserna ger uttryck för att vad som kallas behovs- och proportionalitetsprinciperna skall tillämpas då uppgifter begärs ur registret. Behovsprincipen innebär att en myndighet alltid skall pröva om uppgifter om en persons kriminalitet behövs i det aktuella ärendet eller om ärendet kanske kan avgöras ändå. Proportionalitetsprincipen innebär att uppgifter inte skall hämtas in, om det kommer att innebära ett med hänsyn till motstående intressen oförsvarligt intrång i den personliga integriteten. Myndigheten skall med andra ord pröva om de uppgifter som är nödvändiga kan hämtas in på något annat sätt.

Enligt regeringen bör det av integritetsskäl och med beaktande av de behovs- och proportionalitetsprinciper som skrivits in i registerlagarna inte komma i fråga att regelmässigt hämta in utdrag ur polisens register rörande alla referenspersoner i anknytningsärenden.

Ett särskilt skäl att hämta in utdrag ur polisens register kan vara att det vid utredningen i ärendet kommit fram att referenspersonen är kriminellt belastad. Det kan komma fram genom uppgifter från någon av parterna. Om referenspersonen inte är svensk medborgare, kan också uppgifter om brottslighet framgå av Invandrarverkets akt i ärendet.

För att minska risken för otillbörliga kränkningar av den personliga integriteten bör enligt regeringen myndigheternas möjligheter att hämta in utdrag ur polisens register rörande referenspersoner begränsas till uppgifter som avser brott mot 3, 4 och 6 kap. brottsbalken, dvs. brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid samt sexualbrott. Utdrag bör också innehålla uppgift om någon meddelats besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud. Den omständigheten att referenspersonen gjort sig skyldig till brott i allmän-

het skall däremot inte ha någon betydelse vid tillståndsprövningen. Det kan exempelvis inte komma i fråga att avslå en ansökan om uppehållstillstånd på den grunden att referenspersonen i Sverige gjort sig skyldig till förmögenhetsbrott eller trafikbrott.

Regeringens uppfattning är att den utredande myndigheten alltid skall upplysa referenspersonen om att registerutdrag kommer att hämtas in. Avsikten är också att Invandrarverket skall få direktåtkomst till registren.

Enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223) har part rätt att ta del av det som tillförts ett ärende som gäller myndighetsutövning mot någon enskild. Sekretess hindrar normalt inte detta. Vidare skall enligt 17 § förvaltningslagen part underrättas om alla uppgifter som tillförs ärendet och få tillfälle att yttra sig innan ärendet får avgöras. Såvitt gäller uppgifter i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd skall, enligt 11 kap. 2 § UtL, 17 § förvaltningslagen endast tillämpas när utlänningen är bosatt i Sverige. I förarbetena till denna bestämmelse (Ds 1971:5, prop. 1971:155) framhölls som grund för bestämmelsen bl.a. att de praktiska svårigheterna att delge utlänningen utomlands skulle innebära avsevärd tidsutdräkt innan ärendet kunde avgöras. Samtidigt framhölls att bestämmelsen om undantag från skyldigheten att kommunicera material inte innebar något förbud mot kommunikation, om det var önskvärt t.ex. därför att personliga förhållanden berörs.

I propositionen framhålls att de nuvarande reglerna om partsinsyn och kommunikation sammantaget ger sökanden ett tillfredsställande skydd mot att det förekommer uppgifter av betydelse för tillståndsprövningen och som sökanden inte känner till. Någon skyldighet för utlandsmyndigheten att kommunicera material i ärendena, exempelvis registerutdrag, bör inte införas. Sökanden bör i stället på lämpligt sätt göras uppmärksamma på möjligheten att begära att få del av uppgifter och material i ärendet.

Enligt regeringen bör Invandrarverket genom de svenska utlandsmyndigheterna ge alla sökande skriftligt informationsmaterial där ordningen med den uppskjutna invandringsprövningen och dess konsekvenser beskrivs på ett utförligt och lättförståeligt sätt. Den grundläggande samhällsinformation som tillställs alla invandrare i samband med ankomsten till Sverige bör lämna upplysning om vart den som utsätts för våld kan vända sig för att få stöd och hjälp.

Motioner

I motion Sf18 yrkande 6 av Magda Ayoub m.fl. (kd) begärs ett tillkännagivande om att utdrag ur belastningsregistret rörande referenspersonen avseende brott mot 3, 4 och 6 kap. brottsbalken samt beslut om besöksförbud alltid skall inhämtas. Enligt motionärerna är det i annat fall ovisst hur och på vilket sätt en misstanke kan uppkomma. En referensperson som tillfrågas om eventuella tidigare domar kommer sannolikt att dölja detta faktum. I yrkande 7 begärs ett tillkännagivande om att skriftligt medgivande skall behövas för sökning i register. Om referenspersonen inte medger en sådan sökning skall ansökan om uppehållstillstånd avslås. I yrkande 8 begärs ett tillkännagivande om att sökning i misstankeregistret inte skall få förekomma. En misstänkt

person skall anses oskyldig till dess en fällande dom meddelas. Vidare begär motionärerna i yrkande 9 ett tillkännagivande om att sökanden och referenspersonen alltid skall få ta del av den information som ligger till grund för beslutet. Materialet skall lämnas ut muntligen vid det svenska konsulatet eller ambassaden med hjälp av auktoriserad tolk av samma kön. Motionärerna menar att det finns en risk med att endast upplysa den sökande parten om att det finns material som denne kan få ta del av, sökanden kan nämligen av känslomässiga skäl avstå från att begära in uppgifterna.

Kerstin-Maria Stalin och Barbro Feltzing (mp) framhåller i motion Sf17 att regeringens intentioner är bra men man borde ha gått längre. Enligt motionärerna bör utdrag ur de föreslagna registren alltid inhämtas rörande referenspersonen. Vidare skall uppgifter om tidigare äktenskap alltid inhämtas från folkbokföringsregistret. Anledningen till att utdrag alltid skall inhämtas är att ingen skall känna sig särskilt utpekad och diskriminerad. I yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om det anförda.

I motion Ju721 yrkande 7 av Lena Ek m.fl. (c, m, kd, fp, mp) begärs ett tillkännagivande om att det trots kravet på integritet bör vara möjligt att avläsa om referenspersonen till den utländska kvinna som ansöker om uppehållstillstånd förekommit som referensperson vid upprepade tillfällen. Informationen bör komma kvinnan till del. Kvinnan bör dessutom redan vid ansökan få information om vilka rättigheter och möjligheter hon har om hon skulle råka illa ut i Sverige.

Utskottets ställningstagande

En bedömning av om en sökande i ett anknytningsförhållande kan löpa risk för att utsättas för våld eller allvarlig kränkning skulle kunna bli verkningslös om myndigheterna inte får möjlighet att göra vissa kontroller. Sådana omständigheter kan komma fram vid den muntliga utredning som skall göras i samband med ansökan. Det finns dock påtagliga risker för att referenspersonen kan komma att utelämnas sådana uppgifter som han eller hon bedömer vara till förfång i ärendet. Såsom framhålls i propositionen bör det därför finnas möjlighet för myndigheterna att ur olika register inhämta vissa uppgifter. Uppgifter ur registren bör inhämtas när det finns särskilda omständigheter i ärendet som ger anledning att befara att referenspersonen kan komma att utsätta sökanden för våld eller annan allvarlig kränkning i förhållandet. En sådan bedömning bör göras av myndigheterna utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Något särskilt medgivande från referenspersonen skall inte behöva föreligga.

Att någon förekommer i misstankeregistret innebär att det föreligger en skälig misstanke om att en person begått brott. För att åklagaren skall väcka åtal med anledning av misstanken skall åklagaren ha anledning att förvänta sig en fällande dom. Om åtal väckts föreligger således en stark misstanke om att vederbörande gjort sig skyldig till den brottslighet som omfattas av åtalet. I propositionen framförs den uppfattningen att det vore otillfredsställande att det inte skulle vara möjligt att beakta att referenspersonen är misstänkt för ett grovt våldsbrott. Att vederbörande är misstänkt för ett grovt våldsbrott bör dock enligt regeringen inte omedelbart medföra ett avslag på ansökan om

uppehållstillstånd. I allmänhet bör utgången av en domstolsprövning avvaktas eller att åklagaren väckt åtal. Utskottet delar dessa bedömningar och att referenspersonen alltid skall upplysas om att utdrag kommer att inhämtas.

Utskottet anser också att uppgifter om tidigare äktenskap skall kunna inhämtas ur folkbokföringsregistret, om det finns anledning till det.

I propositionen gör regeringen den bedömningen att ingen ändring bör göras av reglerna om kommunikation i ärenden om uppehållstillstånd. I ärenden om tidsbegränsat uppehållstillstånd skall det således inte heller i fortsättningen finnas någon skyldighet att kommunicera material i andra fall än när sökanden är bosatt eller annars vistas i Sverige. Sökanden har rätt att i alla ärenden själv begära att få ta del av samtliga handlingar. Den rätten gäller även i fråga om registerutdrag. Den tillståndsgivande myndigheten bör på lämpligt sätt underrätta sökanden om möjligheten att begära att få del av uppgifter och material i ärendet. Som framgått tidigare skall referenspersonen alltid upplysas om att registerutdrag inhämtas. Att tolk anlitas där så erfordras har utskottet ovan ansett som en självklarhet och likaså att behovet av en tolk av samma kön beaktas.

Utskottet tillstyrker således regeringens förslag och avstyrker motionerna Sf17 yrkande 3 och Sf18 yrkandena 6–9. Motion Ju721 yrkande 7 får anses i huvudsak tillgodosedd med anledning av vad som föreslås i propositionen.

Uppehållstillstånd med uppskjuten invandringsprövning

Gällande ordning

I juni 1977 beslöt Invandrarverkets styrelse att den som beviljades uppehållstillstånd på grund av s.k. snabb anknytning inte skulle accepteras som invandrare förrän efter två års vistelse med tillstånd. Tillståndet skulle då tidsbegränsas till sex månader de fyra första gångerna. Enligt praxis i dag ges oftast två tillstånd om varadera ett år innan permanent uppehållstillstånd beviljas.

Propositionen

Enligt regeringen bör den nuvarande ordningen behållas, som innebär att uppehållstillstånd med uppskjuten invandringsprövning beviljas för personer som ansöker om uppehållstillstånd på grund av en i Sverige bosatt make, maka eller sambo eller blivande sådan, när relationen nyligen etablerats. Av såväl rättssäkerhetsskäl som praktiska skäl bör denna centrala princip framgå direkt av UtL. Av det totala antalet personer som kommer till Sverige som make, maka eller sambo till en i Sverige bosatt person är det ungefär en tredjedel som får uppehållstillstånd med uppskjuten invandringsprövning. Det är enligt regeringen otillfredsställande att en konsekvent tillämpad princip som är av stor betydelse för den enskilde och som berör en stor grupp av människor inte går att utläsa av lagregleringen.

Regeringen vill stryka under att de tillämpande myndigheterna måste ha frihet att välja att ge uppehållstillstånd även för andra tidsperioder än två år beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Endast huvudregeln att

permanent uppehållstillstånd i normalfallet får beviljas efter två år bör enligt regeringen läggas fast i lag. Regeringen vill också framhålla att permanent uppehållstillstånd enligt lagförslaget får beviljas före tvåårsperiodens utgång om det finns särskilda skäl till det. Ett sådant skäl kan vara att parterna har gemensamt barn.

Motion

I motion Sf17 yrkande 4 av Kerstin-Maria Stalin och Barbro Feltzing (mp) begärs avslag på förslaget om att uppehållstillstånd med uppskjuten invandringssprövning skall kvarstå. Motionärerna anser att det med den nuvarande ordningen sker fortlöpande kontroller av att ett förhållande verkligen existerar och att det i samband därmed ställs frågor av mycket stor privat karaktär. Motionärerna anser att det innebär ett alltför stort intrång i privatlivet och att frågorna snarare ställs i syfte att kunna utvisa människor än att skydda dem. Förfarandet bör enligt motionärerna ses över.

Utskottets ställningstagande

För att upprätthålla en reglerad invandring är systemet med uppskjuten invandringssprövning en nödvändig del. Genom den uppskjutna invandringssprövningen prövas en anknytnings seriositet och hållbarhet vid flera tillfällen. Utskottet delar regeringens uppfattning att en så central princip av såväl rättssäkerhetsskäl som praktiska skäl bör framgå direkt av lagstiftningen. Därigenom ges också en möjlighet för regeringen att meddela närmare föreskrifter i utlänningsförordningen. Utan ett system med uppskjuten invandringssprövning, där förhållandets seriositet och hållbarhet prövas vid flera tillfällen, skulle det enligt utskottets mening bli nödvändigt med en mycket strikt och restriktiv prövning av ansökningar om uppehållstillstånd i dessa fall. Systemet med uppskjuten invandringssprövning har vid många tillfällen kritiserats, och kritiken har framför allt tagit sikte på att särskilt kvinnor av rädsla för att bli utvisade kan känna sig tvingade att stanna kvar i förhållanden, där de blir misshandlade eller på annat sätt illa behandlade. Se härtill i det följande varav framgår att regeringen föreslår en mjukare tillämpning vad avser spruckna anknytningar.

Mot bakgrund av det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag och avstyrker motion Sf17 yrkande 4.

Fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört

Gällande ordning

Den ordning som i dag gäller om fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas trots att förhållandet upphört innan tiden för den uppskjutna invandringssprövningen gått till ända är inte reglerad genom lagstiftning utan bestäms av praxis. Enligt nu gällande praxis skall, när ett förhållande upphör innan tiden för den uppskjutna invandringssprövningen gått ut, beaktas sådana omständigheter av humanitär natur som talar för att fortsatt tillstånd skall beviljas

trots att förhållandet upphört. Vägledande vid den bedömningen är uttalanden i proposition 1983/84:144 (s. 73). Där uttalas att hänsyn i det enskilda fallet bör tas till samtliga omständigheter, främst till om sökanden har misshandlats eller annars blivit illa behandlad under sammanboendet, om det finns barn i förhållandet, om utlännningen riskerar att bli socialt utstött vid återkomsten till hemlandet eller om han eller hon har hunnit bli väl etablerad i arbetslivet. Ju närmare tvåårsgränsen äktenskapet eller sammanboendet har kommit att vara, desto lägre krav bör enligt propositionen kunna ställas på tyngden av sådana omständigheter av humanitär natur som talar för att sökanden skall tillåtas stanna kvar trots att förhållandet har upphört. Enligt Anknämningsutredningen har utredningens genomgång av Utlänningsnämndens praxis visat att det ställs mycket stora krav på misshandelns svårighetsgrad och övriga skäl för att fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas när ett förhållande upphör före tvåårstidens utgång. Särskilt höga var enligt utredningen kraven i de fall där förhållandet varat endast en kort tid eller när sökandens anknytning till hemlandet bedömdes vara starkare än anknytningen till Sverige.

Propositionen

Enligt regeringen är det angeläget, inte minst av rättssäkerhetsskäl, att de principer som lades fast i den ovan nämnda propositionen kommer till uttryck i lag. Genom att principerna nu får ett tydligare stöd i UtL kommer de också att få en helt annan tyngd än tidigare. Regeringens bedömning är att de också kommer att leda till en uppmjukning av praxis. Bestämmelsen bör först och främst gälla fall där utländska personer eller deras barn i förhållandet utsatts för fysiskt våld eller för handlingar som innefattar allvarliga kränkningar av deras frihet eller frid. Om varje slag av våldshandling eller kränkning som sökanden eller sökandens barn utsatts för skulle medföra en obetingad rätt till fortsatt uppehållstillstånd, skulle regeln emellertid lätt kunna missbrukas för att kringgå invandringsbestämmelserna. Regeringen anser därför att enstaka mindre allvarliga våldshandlingar inte i sig bör medföra att sökanden beviljas fortsatt uppehållstillstånd i Sverige. I varje ärende bör hänsyn tas till under vilka omständigheter övergreppet har ägt rum, hur allvarligt det varit och om det rört sig om en enstaka episod eller om systematiska övergrepp. För att det skall komma i fråga att bevilja fortsatt uppehållstillstånd på grund av att det förekommit våld eller allvarliga kränkningar under sammanboendet, bör omständigheterna också vara sådana att det kan antas att förhållandet upphört huvudsakligen på grund härav. Det bör enligt regeringen vidare krävas dels att sammanboendet inte varit helt kortvarigt, dels att det från början varit fråga om ett seriöst förhållande. De två senare förutsättningarna är nödvändiga för att förhindra missbruk av rätten till invandring.

Enligt regeringen måste en samlad bedömning göras i varje enskilt fall, om fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas trots att ett förhållande upphört. Vid den bedömningen måste självfallet liksom hittills beaktas, om det finns andra starka skäl än våld eller allvarliga kränkningar som talar för att sökanden bör tillåtas stanna här, exempelvis om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid

ett återvändande eller om sökanden har stark anknytning hit. Hänsyn bör också tas till om referenspersonen avlidit eller om sökanden är allvarligt sjuk eller svårt handikappad.

För att hänsyn skall tas till våld eller handlingar som innefattar allvarliga kränkningar i förhållandet bör det enligt regeringen vara tillräckligt att det görs sannolikt att sådana övergrepp förekommit. Det bör inte ställas upp några formella krav på vilken dokumentation som skall föreligga. Polisanklagningar, läkarintyg eller intyg från sociala myndigheter bör kunna vara till ledning. Också i denna situation bör det vara möjligt att inhämta registerutdrag rörande referenspersonen.

Om ett påstående om våld eller kränkning i förhållandet framställs först i samband med att utvisningsbeslutet överklagas, bör det krävas en rimlig förklaring till varför omständigheterna inte framförts tidigare för att påståendet skall bedömas som trovärdigt.

Motioner

Gudrun Schyman m.fl. (v) anför i motion Sf14 att de föreslagna reglerna innebär att invandrade kvinnor och barn kan komma att få stå ut med för hög grad av kränkning innan de kan åtnjuta lagligt skydd. För att öka rättssäkerheten och minska myndigheternas tolkningsutrymme bör begreppen våld och allvarlig kränkning också definieras tydligare. Beträffande allvarlig kränkning hänvisar motionärerna till NIPU:s betänkande Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16) och de frågor som ställdes vid en undersökning av SCB till de kvinnor som ingick i undersökningen och som inte var direkt relaterade till våld. Motionärerna begär i yrkande 2 ett tillkännagivande om det anförda. I yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om att prövningsprocessen gällande om kvinnan eller barnen varit utsatta för våld eller kränkning skall vara oberoende av vid vilken tidpunkt de berättar om händelsen. Vidare begärs i yrkande 4 ett tillkännagivande om att uppehållstillstånd bör förlängas trots att förhållandet upphört om en vårdnadsprocess om barn pågår. En utländsk far som har uppehållstillstånd med uppskjuten invandringsprövning riskerar att inte få detta förlängt om förhållandet upphört, och han kan komma att utvisas även om en vårdnadsprocess pågår.

I motion Sf18 yrkande 10 av Magda Ayoub m.fl. (kd) begärs ett tillkännagivande om att om förhållandet upphört inom tvåårsperioden bör det beaktas om det i kvinnans hemland anses stigmatisera henne att vara frånskild. Det vore enligt motionärerna beklagligt om kvinnan i fråga måste återvända till ett land där äktenskapsskillnad bryter mot en stark samhällelig norm.

Birgitta Carlsson m.fl. (c) anser i motion Sf15 att lagen bör vara ”mjukare”. Det bör tas stor hänsyn till förhållandena i hemlandet. Det faktum att parten en gång varit gift kan i vissa länder leda till total social uteslutning, även från den nära familjen. I andra länder kan kännedom om homosexualitet leda till förföljelse och hot mot liv och hälsa. Motionärerna menar också att formuleringen i 2 kap. 4 § e andra stycket 3 ”andra starka skäl” bör ändras till ”andra skäl”. Motionärerna begär ett tillkännagivande om det framförda.

I motion Sf16 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) framhålls att det viktigaste är att de kvinnor som får problem i Sverige och utsätts för våld och misshandel

verkligen får det stöd och den hjälp de behöver. Motionärerna ser det som en självklarhet att rättsskyddet för en kvinna som kommer till Sverige förbättras. Prövningen om hon skall få fortsatt uppehållstillstånd måste ske utan dröjsmål. I yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om det anförda. Vidare framhåller motionärerna att svenskundervisning borde vara obligatorisk så att hon får möjlighet att kommunicera med omvärlden. När kvinnan söker hjälp skall tolk vara obligatorisk. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om det anförda. Även i motion A807 yrkande 16 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) begärs ett tillkännagivande om att prövning om fortsatt uppehållstillstånd skall ske utan dröjsmål trots att förhållandet upphört.

Kerstin-Maria Stalin och Barbro Feltzing (mp) anser i motion Sf17 yrkande 5 att utrymmet för att ge fortsatt uppehållstillstånd bör breddas och göras mer flexibelt, och syftet bör i första hand vara att skydda de kvinnor och män som råkar illa ut. Enligt motionärerna bör fortsatt uppehållstillstånd beviljas om sökanden eller sökandens barn utsatts för kränkning. Kränkningen skall således inte behöva vara allvarlig. Även andra faktorer bör beaktas vid prövningen av om fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas trots att förhållandet upphört. Sådana faktorer kan exempelvis vara påbörjad skolgång och relationen till hemlandet.

Utskottets ställningstagande

Enligt huvudregeln får en utlännings som i anknytningsfall beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd ges ett förlängt sådant eller permanent uppehållstillstånd endast om förhållandet består.

Regeringen föreslår att det i 2 kap. 4 e § tredje stycket skall anges omständigheter som kan utgöra skäl för undantag från huvudregeln. Enligt punkt 1 i tredje stycket skall uppehållstillstånd, trots att förhållandet upphört, liksom tidigare enligt praxis ges till en utlännings som har särskild anknytning till Sverige. Under bestämmelsen ryms såväl familjeanknytningsfall som andra fall där sökanden har särskild anknytning till det svenska samhället. Anknytning till det svenska samhället kan exempelvis föreligga när sökanden kommit in på den svenska arbetsmarknaden. Vid bedömningen av om särskild anknytning till Sverige skall anses föreligga görs i praxis alltid en samlad bedömning av samtliga omständigheter i ärendet, där det exempelvis också vägs in hur länge sökanden kommit att vistas här.

I punkt 2 i den föreslagna bestämmelsen anges att uppehållstillstånd beviljas om förhållandet upphört främst på grund av att utlännings eller dennes barn utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning i förhållandet. Regeringen har som framgått ovan redogjort för hur den anser att ifrågavarande bestämmelse bör tolkas vilket innebär en uppmjukning av tidigare praxis. Utskottets mening är att den föreslagna bestämmelsen skall tolkas så att det inte kan ställas lika stora krav som tidigare på misshandelns svårighetsgrad för att fortsatt uppehållstillstånd skall beviljas.

I propositionen har anförts bl.a. att det måste beaktas om det finns andra starka skäl än våld eller allvarliga kränkningar som talar för att sökanden bör få stanna här, exempelvis om sökanden riskerar att bli socialt utstött vid ett

återvändande eller har stark anknytning hit. Det uttalandet bör i vart fall delvis tillgodose syftet med motionerna Sf15 och Sf18 yrkande 10.

Utskottet anser det vara rimligt att om ett påstående om att övergrepp eller allvarlig kränkning framställs först i samband med att ett utvisningsbeslut överklagas det bör krävas en rimlig förklaring för att påståendet skall bedömas som trovärdigt. Ett sådant i sent skede framfört påstående kan ha många olika orsaker, sökandens rädsla, kommunikationssvårigheter m.fl. orsaker. Det är dock viktigt att orsaken härtill blir ordentligt utredd och inte slentrianmässigt bedöms som en efterhandskonstruktion.

I de fall där förhållandet upphört före tvåårsperiodens utgång och där en vårdnadsprocess om barn pågår kan det enligt utskottets mening finnas skäl att i avvaktan på processens utgång bevilja förlängt uppehållstillstånd. Någon obligatorisk bestämmelse med denna innebörd bör dock inte införas utan det får ankomma på de tillämpande myndigheterna att i det enskilda fallet avgöra denna fråga vid en samlad bedömning.

Att prövningen om uppehållstillstånd sker utan onödigt dröjsmål och att den drabbade får nödvändig hjälp så att utlännigen kan kommunicera med omvärlden förutsätter utskottet.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker motionerna Sf14 yrkandena 2 och 3, Sf16 yrkandena 1 och 2, Sf17 yrkande 5 och A807 yrkande 16.

Upphållstillstånd efter inresa

Gällande ordning

Enligt 2 kap. 5 § UtL skall en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige i normalfallet ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. Från huvudregeln finns dock några undantag. I 2 kap. 5 § tredje stycket UtL stadgas således att uppehållstillstånd får beviljas efter inresan med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1–4 UtL, om det är uppenbart att utlännigen skulle ha fått uppehållstillstånd om prövningen hade skett före inresan i Sverige.

I 2 kap. 4 § första stycket 1–4 anges att uppehållstillstånd får ges till

1. en utlänning som är gift med eller sambo till någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,
2. en utlänning som är under 18 år och ogift och som är eller har varit hemmavarande barn till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här,
3. en utlänning som på något annat sätt än som avses under 1 och 2 är nära anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här och som ingått i samma hushåll som den personen, eller
4. en utlänning som annars har särskild anknytning till Sverige.

I de flesta fall där undantagsregeln aktualiseras rör det sig om anhöriga som avses i punkterna 1 eller 2 ovan och särskilt då anknytning genom äktenskap eller sammanboende enligt punkt 1. Punkt 4 kan avse såväl anknytning till Sverige genom tidigare vistelse här som anknytning till en person,

men där anknytningen inte helt fyller de krav som ställts upp i punkterna 1–3.

Krav på uppehållstillstånd före inresa infördes i och med 1980 års utlänningslag och bestämmelserna överfördes i stort sett oförändrade till 1989 års utlänningslag. Den lagreglering och praxis som utvecklades kom att kritiseras på flera punkter och socialförsäkringsutskottet tog vid flera tillfällen med anledning av motioner i ämnet upp frågan. I betänkande 1993/94:SfU27 ansåg utskottet att det fanns anledning för regeringen att skyndsamt se över hur anknytningar som uppkom under asyltid eller därefter hanteras och att överväga förändringar.

Regeringen tog därefter upp frågan i proposition 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen. Regeringen anförde i propositionen bl.a. att de undantagsbestämmelser i lagen som anger när uppehållstillstånd får beviljas efter inresan hade fått en alltför snäv utformning. Det gällde framför allt i de fall utlänningen söker asyl här men efter någon tid också återopade familjeanknytning som skäl för bosättning i Sverige. Det framstod enligt propositionen som stötande att någon som sökt uppehållstillstånd efter inresa i landet, och som uppenbart skulle ha beviljats tillstånd om prövningen gjorts före inresan, skulle tvingas återvända till ett kanske avlägset hemland för att därifrån ge in ansökan. Regeringen framhöll vidare i den nämnda propositionen att undantag från huvudregeln även i fortsättningen borde göras i de fall som tidigare angetts, således bl.a. när utlänningen efter inresan ingått äktenskap med eller inlett ett samboförhållande med någon här bosatt eller parterna har eller väntar barn tillsammans. Regeringen fortsatte sedan: Till skillnad mot vad som tillämpas i dag bör i det senare fallet i fortsättningen något krav inte ställas på att parterna skall ha sammanbott viss tid. Det avgörande bör i stället, som utredningen föreslagit, vara om förhållandet kan bedömas vara seriöst och om det är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om prövningen skett före inresan i Sverige. Den omständigheten att parterna känt varandra endast en kort tid kan dock givetvis medföra att anknytningen inte bedöms vara av sådan karaktär att det framstår som uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts före inresan. Tveksamhet när det gäller sökandens skötsamhet och hederlighet kan också medföra att det inte är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts från ett annat land. Liksom hittills bör s.k. uppskjuten invandringsprövning tillämpas när tillstånd beviljas på grund av ett äktenskap eller sammanboende som varat endast kort tid.

Socialförsäkringsutskottet godtog i betänkande 1994/95:SfU16 förslaget i propositionen på denna punkt. Utskottet påpekade att förslaget innebar att prövningen skulle avse hur den anknytning som förelåg vid beslutstillfället skulle ha bedömts om prövningen avsett en utlänning som inte vistades i Sverige. Utskottet framhöll vidare att huvudregeln att uppehållstillstånd skall ha erhållits före inresan i Sverige var nödvändig för en reglerad invandring. Det var enligt utskottet viktigt att de nya undantagsreglerna inte missbrukades. Utskottet förutsatte därför att regeringen noga skulle följa tillämpningen av den nya ordningen. Riksdagen följde utskottet, och lagändringarna som innebar vidgade möjligheter att efter inresan få uppehållstillstånd på grund av anknytning trädde i kraft den 1 juli 1995. Lagändringarna innebar

bl.a. att vid bedömningen av om uppehållstillstånd skulle beviljas efter inresa skulle i viss utsträckning beaktas de svårigheter en sökande kunde möta när det gällde att återvända till hemlandet för att ge in ansökan därifrån.

Propositionen

Enligt regeringen skall en utgångspunkt vara att Sverige även i fortsättningen skall ha ett principiellt krav på att uppehållstillstånd för andra än skyddsberättigade skall ha beviljats före inresan.

Utlänningsnämnden har i en utvärdering framfört att de ändringar i lagstiftningen som trädde i kraft den 1 juli 1995 i vissa fall lett till oklarheter. Nämnden har vidare pekat på att den nya lagstiftningen i några fall lett till att uppehållstillstånd vägrats där tillstånd tidigare skulle ha beviljats därför att parterna bott tillsammans minst ett år. Tillstånd har nu vägrats eftersom det inte bedömts som uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om ansökan prövats före inresan.

Den kritik som förts fram mot det gällande regelsystemet har enligt regeringen praktiskt taget uteslutande gällt att personer, som finns här i Sverige och åberopar anknytning till någon här i landet, skulle tvingas återvända till andra länder för att där ge in ansökan, trots att de i det landet skulle riskera förföljelse eller att de skulle ha svårigheter att där ge in ansökan och att parterna därför skulle tvingas leva åtskilda under lång tid. I den mån det här är fråga om betydande problem bör de enligt regeringen inte lösas genom att kravet på uppehållstillstånd före inresan luckras upp generellt.

Regeringens slutsats blir att till skillnad mot i dag huvudvikten när det gäller undantag från kravet på uppehållstillstånd före inresan bör läggas vid om det är skäligt att kräva att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där och inte vid om det är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan.

Enligt regeringen rör det sig här om fall där utlänningen inte sällan åberopar såväl någon form av politiska skäl som anknytning till någon här bosatt. Myndigheterna kommer då att först pröva de politiska skälen. Ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning hit bör då inte beviljas enbart av den anledningen att sökanden uppger att han eller hon vid en återkomst skulle komma att bli utsatt för trakasserier eller förföljelse. Utgångspunkten måste vara att myndigheten gör en riktig bedömning av asylskälen. Om sökanden efter återkomsten riskerar att utsättas för trakasserier, utan att dessa bedömts utgöra asylskäl, kan detta utgöra skäl att bevilja uppehållstillstånd efter inresan.

Enligt regeringen bör enbart den omständigheten att sökanden kan antas få svårigheter att få pass eller utresetillstånd inte automatiskt leda till att ansökan beviljas här i landet. Om orsaken exempelvis är att sökanden gjort sig skyldig till brott eller har obetald underhållsskyldighet i hemlandet, bör ansökan inte beviljas efter inresan här i landet. Inte heller bör ansökan regelmässigt beviljas, om det rör sig om en man som inte får resa ut på nytt innan han gjort sin värnplikt. Förhållandena kan dock vara sådana på grund av att det är fråga om mycket lång värnpliktstjänstgöring eller tjänstgöring under osedvanligt stränga förhållanden, att det inte kan anses skäligt att

kräva att sökanden återvänder till hemlandet för att ge in en ansökan där. Regeringen poängterar att de redovisade situationerna endast utgör exempel och att andra situationer är tänkbara.

Regeringen pekar också på att det förekommer omständigheter som kan inverka på bedömningen och som knappast kan aktualiseras på ansökningar före inresan. En sådan omständighet är illegal vistelse här i landet. Regeringen vill stryka under att det är väsentligt att utlänningar som vistas illegalt i landet inte kommer i ett bättre läge än de som följer myndigheternas beslut och återvänder för att ansöka om tillstånd från hemlandet.

En annan omständighet som kan föreligga när en ansökan prövas efter inresan men knappast när prövningen görs före inresan är att sökandens identitet är oklar. Regeringen har i proposition 1997/98:36 Återkallelse av uppehållstillstånd anfört att en lika självklar som viktig utgångspunkt är att asylsökandes identitet i så stor utsträckning som möjligt skall klarläggas innan uppehållstillstånd beviljas. Regeringen anser att detsamma måste gälla när grunden för ansökan om uppehållstillstånd är annan än skyddsbehov. Om identiteten inte kan klarläggas, bör ansökan i regel avslås, när utlänningen inte har rätt till skydd här.

Även stark anknytning till hemlandet såsom att sökanden har barn där kan vara ett skäl att kräva att sökanden återvänder dit för att ge in ansökan om uppehållstillstånd därifrån.

Enligt regeringens bedömning bör större tonvikt i framtiden läggas vid de svårigheter en sökande kan möta när det gäller att återvända till hemlandet för att ge in ansökan därifrån. Det bör också komma till uttryck genom en ändring av lagtexten. Det kan lämpligen ske genom att undantagsregeln ändras från ”om det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått uppehållstillstånd om prövningen skett före inresan” till ”om utlänningen har stark anknytning till en i Sverige bosatt person och det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där”.

Motioner

Gudrun Schyman m.fl. (v) anför i motion Sf14 att de ställer sig bakom regeringens förslag vad gäller vid vilka tillfällen ansökan om uppehållstillstånd kan beviljas efter inresa men anser dock att vissa klarlägganden krävs. De begär i yrkandena 5–7 tillkännagivanden om att med mycket lång värnplikts-tjänstgöring skall tidsgränsen utgöra 18 månader, att en väntetid längre än sex månader för att göra ansökan hos svensk ambassad är skäl att frångå huvudregeln och att de fall då utlänningen har eller väntar barn med en person bosatt i Sverige alltid skall utgöra skäl att frångå huvudregeln. Vidare framhåller motionärerna att de har förståelse för att avsaknad av styrkt identitet kan försvåra bifall till en ansökan som gjorts efter inresan. Motionärerna kan dock inte godta att ansökan i regel bör avslås om inte skyddsbehov åberopats. Ett sådant förhållningssätt skulle kunna innebära att hela folkgrupper kommer att utsättas för diskriminering, eftersom människor från vissa länder eller områden oftast saknar möjlighet att styrka sin identitet på ett för svenska myndigheter godtagbart sätt. I yrkande 8 begärs ett tillkännagivande om det anförda.

Magda Ayoub m.fl. (kd) framhåller i motion Sf18 att det, även om det är viktigt att vidmakthålla principen om att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan, bör finnas undantag från huvudregeln i större utsträckning än vad som anförs i propositionen. I yrkandena 11–13 begärs tillkännagivanden om att undantag skall göras när utlänningen har eller väntar barn med någon i Sverige bosatt person, om sökanden med all sannolikhet skulle ha fått ansökan beviljad om den getts in i hemlandet samt att en väntetid längre än sex månader för att göra ansökan hos svensk ambassad är skäl att frångå huvudregeln. Motionärerna anför vidare att en precisering om vad som avses med de i 2 kap. 5 § tredje stycket föreslagna uttrycken ”stark anknytning” och ”om det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till annat land för att ge in ansökan där” och de begär i yrkande 14 ett tillkännagivande härom.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens bedömning att det även fortsättningsvis skall finnas kvar ett principiellt krav på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan och att detta även bör gälla för den som har stark anknytning hit. Undantag skall dock kunna göras om utlänningen har stark anknytning till en i Sverige bosatt person och det skäligen inte kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

I propositionen anges ett antal olika fall där undantag från huvudregeln kan tänkas förekomma. Det betonas dock att dessa endast utgör exempel. Att i förarbetena uttömmande redogöra för undantagen låter sig inte göra. Det får enligt utskottets mening ankomma på de tillämpande myndigheterna att vid sin bedömning av de enskilda fallen och med beaktande av lagstiftningen och de uttalanden som görs i förarbetena avgöra när undantag skall kunna göras.

Att, såsom föreslås i motion Sf14, sätta upp några särskilda tidsgränser för vad som kan avses med exempelvis ”mycket lång värnpliktstjänstgöring” kan utskottet inte ställa sig bakom. Sådana bedömningar får göras i de enskilda fallen. Vad gäller de situationer när utlänningen har eller väntar barn med någon person bosatt i Sverige kan inte heller detta undantagslöst innebära att huvudregeln skall frångås men bör liksom tidigare i de flesta fall innebära att uppehållstillstånd beviljas, i dessa fall då med uppskjuten invandringsprövning.

Vad gäller klarläggande av sökandens identitet anför regeringen att identiteten i så stor utsträckning som möjligt skall klarläggas innan uppehållstillstånd beviljas. Om identiteten inte kan klarläggas, bör ansökan i regel avslås, när utlänningen inte har rätt till skydd här. Enligt regeringen kan det finnas fall där förhållandena är sådana att det skäligen inte kan krävas att sökanden återvänder till ett annat land för att ge in ansökan därifrån.

Utskottet instämmer i de uttalanden som görs i propositionen och tillstyrker regeringens förslag samt avstyrker motionerna Sf14 yrkandena 5–8 och Sf18 yrkandena 11–14.

Propositionen

Statens invandrarverk inrättades år 1969 sedan riksdagen fattat beslut om att det statliga myndighetsansvaret för invandrings- och invandrapolitiken borde samlas under en myndighet. Under de senaste årtiondena har Invandrarverkets arbetsuppgifter radikalt förändrats, bl.a. har invandrarfrågorna förts över till det nyinrättade Integrationsverket. Regeringen föreslår därför i enlighet med Invandrarverkets förslag att myndighetens namn skall vara Migrationsverket.

Motion

Helena Bargholtz m.fl. (fp) anför i motion Sf16 att riksdagen tidigare beslutat ändra beteckningen för flyktingpolitik till migrationspolitik. Folkpartiet kritiserade den ändringen som ett försök att maskera en stramare flyktingpolitik. Mot bakgrund härav saknas anledning att stödja regeringens förslag till namnändring på Invandrarverket. I yrkande 5 begärs avslag på regeringens förslag.

Utskottets ställningstagande

Såsom anförts i propositionen har under senare tid genomförts ett omfattande reformarbete på det invandringspolitiska området. Arbetet har varit en fortsättning på en tidigare utveckling att koncentrera ansvaret för utlänningsfrågor till färre myndigheter. Genom propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25) kom invandringen att sättas i ett politiskt helhetsperspektiv som omfattar flykting-, invandrings-, invandrar- och återvändandepolitiken. Utskottet delar regeringens uppfattning att verkets nuvarande namn inte längre ger några associationer till verkets viktigaste arbetsuppgifter. Det föreslagna namnet, Migrationsverket, beskriver enligt utskottets mening på ett bättre sätt verkets nuvarande arbetsuppgifter.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker motion Sf16 yrkande 5.

Lagförslagen

I propositionen föreslås att lagändringarna skall träda i kraft den 1 juli 2000.

I den mån regeringens förslag inte behandlats ovan tillstyrker utskottet dessa. Beträffande förslaget till lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap, som innebär att orden Statens invandrarverk och Invandrarverket skall bytas ut mot Migrationsverket, har utskottet dock noterat att benämningen Statens invandrarverk även finns i 8 §. Utskottet har vidare noterat att i proposition 1999/2000:42 Utlänningar i en massflyktsituation, sociala förmåner m.m. föreslogs bl.a. införande av en ny bestämmelse, 3 a §, i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Propositionen har sedermera återkallats av regeringen. I den föreslagna bestäm-

melsen föreslås i nu behandlade proposition att orden Statens Invandrarverk bytas ut mot Migrationsverket. Bestämmelsen 3 a § i LMA bör således utgå.

Utskottet föreslår också en annan lydelse av förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 5 § första stycket 1. Den av regeringen föreslagna lydelsen innebär att undantag från huvudregeln att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresa inte gäller i de fall ”utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här med stöd av 4 a § eller enligt 3 kap. 4 §” i UtL. I nämnda 2 kap. 4 a § anges att regeringen i fråga om en viss grupp utlänningar får meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd med stöd av 3 kap. (skyddsbehövande) och som bedöms ha ett behov av tillfälligt skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Enligt utskottets uppfattning kan det ifrågasättas om utlänningen med stöd av nämnda bestämmelse kan sägas ha en rätt motsvarande den som föreligger enligt 3 kap. UtL. Utskottet anser därför att bestämmelsen bör ges lydelsen: ”utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 4 a § eller har rätt till uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 §”. Utskottets förslag innebär ingen materiell ändring av regeringens förslag.

Ekonomiska konsekvenser

Regeringen bedömer att förslagen inte kommer att ge upphov till ökade kostnader som föranleder förändringar av berörda anslag. De föreslagna ändringarna skall således finansieras inom ramen för Invandrarverkets anslag.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *seriositetsprövning*

att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motionerna 1999/2000:Sf17 yrkande 1 och 1999/2000:Sf18 yrkandena 1 och 5 godkänner vad utskottet anfört,

res. 1 (kd)

2. beträffande *arrangerade äktenskap*

att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motionerna 1999/2000:Sf14 yrkandena 1 och 9, 1999/2000:Sf17 yrkande 2 och 1999/2000:Sf18 yrkandena 2 och 3 godkänner vad utskottet anfört,

res. 2 (kd)

3. beträffande *risk för våld eller allvarlig kränkning*

att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motionerna 1999/2000:Sf16 yrkandena 3 och 4 och 1999/2000:Sf18 yrkande 4 godkänner vad utskottet anfört,

res. 3 (kd)

res. 4 (fp) - delvis

4. beträffande *inhämtande av utdrag ur misstankeregistret*

att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motionerna 1999/2000:Sf17 yrkande 3 i denna del och 1999/2000:Sf18 yrkande 8 godkänner vad utskottet anfört,

res. 5 (m, kd, c, fp)

res. 6 (mp)

5. beträffande *medgivande till registersökning*

att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motion 1999/2000:Sf18 yrkande 7 godkänner vad utskottet anfört,

res. 7 (kd)

6. beträffande *utredningsförfarandet i övrigt*

att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motionerna 1999/2000:Sf17 yrkande 3 i denna del, 1999/2000:Sf18 yrkandena 6 och 9 samt 1999/2000:Ju721 yrkande 7 godkänner vad utskottet anfört,

res. 8 (kd, mp)

res. 9 (c)

7. beträffande *lagförslag om uppehållstillstånd vid anknytning*

att riksdagen med anledning av vad utskottet hemställt under 1–6 antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 4 §,

res. 4 (fp) – delvis villk.

8. beträffande *uppskjuten invandringsprövning*

att riksdagen med avslag på motion 1999/2000:Sf17 yrkande 4 antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 4 d §,

res. 10 (mp)

9. beträffande *fortsatt uppehållstillstånd*

att riksdagen med avslag på motionerna 1999/2000:Sf14 yrkandena 2–4, 1999/2000:Sf15, 1999/2000:Sf16 yrkandena 1 och 2, 1999/2000:Sf17 yrkande 5, 1999/2000:Sf18 yrkande 10 och 1999/2000:A807 yrkande 16 antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 4 e §,

res. 11 (v)

res. 12 (c)

res. 13 (fp)

res. 14 (mp)

10. beträffande *uppehållstillstånd efter inresa*

att riksdagen med anledning av propositionen och med avslag på motionerna 1999/2000:Sf14 yrkandena 5–8 och 1999/2000:Sf18 yrkandena 11–14 antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 5 § med den ändringen att andra stycket 1. skall erhålla följande lydelse: utlänningslagen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 4 a § eller har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,

res. 15 (v, mp)

res. 16 (kd)

11. beträffande *namnbyte på Statens invandrarverk*

att riksdagen med anledning av propositionen och med avslag på motion 1999/2000:Sf16 yrkande 5 antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) i den mån förslaget inte berörts under 7–10,
2. lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap med det tillägget att ändring även skall göras i 8 §,
3. lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
5. lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor,
6. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
7. lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande och flyktingar m.fl. med den ändringen att 3 a § skall utgå,
8. lag om ändring i lagen (1994:1720) om civilt försvar.

res. 17 (fp)

Stockholm den 7 mars 2000

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Berit Andnor

I beslutet har deltagit: Berit Andnor (s), Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Maud Björnemalm (s), Anita Jönsson (s), Ulla Hoffmann (v), Rose-Marie Frebran (kd), Mariann Ytterberg (s), Gustaf von Essen (m), Lennart Klockare (s), Ronny Olander (s), Göran Lindblad (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Birgitta Carlsson (c), Cecilia Magnusson (m), Kalle Larsson (v) och Magda Ayoub (kd).

Reservationer

1. Seriositetsprövning (mom. 1)

Rose-Marie Frebran och Magda Ayoub (båda kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande i avsnittet Seriositetsprövningen som börjar med ”I Anknytningsutredningens” och slutar med ”yrkandena 1 och 5” bort ha följande lydelse:

I propositionen föreslås att det vid seriositetsprövningen fortsättningsvis skall ställas strängare krav. En bedömning av hur seriöst ett förhållande är får inte lämnas till ett subjektivt tyckande, och enligt utskottets mening bör vad som avses härmed preciseras och förtydligas och regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag härom. Det anförda bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utskottet anser vidare att om en ansökan till en och samma referensperson ges in för tredje gången skall ansökan om uppehållstillstånd avslås. Det är

inte acceptabelt att utländska kvinnor utnyttjas på ett systematiskt sätt och lämnas åt sitt öde innan tvåårsperioden förflutit och de därmed löper stor risk att utvisas.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *seriositetsprövning*

att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Sf18 yrkandena 1 och 5 och med anledning av propositionen och motion 1999/2000:Sf17 yrkande 1

dels godkänner vad utskottet anfört,

dels som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om precisering av strängare krav vid seriousitetsbedömning.

2. Arrangerade äktenskap (mom. 2)

Rose-Marie Frebran och Magda Ayoub (båda kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande i avsnittet Arrangerade äktenskap som börjar med "Äktenskap som" och slutar med "Sf17 yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är det viktigt att respektera olika invandrargrupperns kultur och religion. Inom ramen för svensk lagstiftning bör varje individ få ge uttryck härför. Oavsett kultur skall dock ingen tvingas in i ett äktenskap. Vid den muntliga utredning som skall föregå ett beviljande av uppehållstillstånd blir det därför av mycket stor vikt att utreda frågan om parterna frivilligt går med på äktenskap. Utredningen som görs bör likställas med seriousitetsprövningen, men frågorna anpassas till att parterna har träffat varandra i begränsad omfattning och således saknar närmare kunskap om varandra. Om den ena parten befinner sig i hemlandet skall utredningen göras vid svensk beskickning och därvid skall en auktoriserad tolk av samma kön vara närvarande.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *arrangerade äktenskap*

att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Sf18 yrkandena 2 och 3 och med anledning av propositionen och motionerna 1999/2000:Sf14 yrkande 1 och 1999/2000:Sf17 yrkande 2 samt med avslag på motion 1999/2000:Sf14 yrkande 9 godkänner vad utskottet anfört,

3. Risk för våld eller allvarlig kränkning (mom. 3)

Rose-Marie Frebran och Magda Ayoub (båda kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Risk för våld eller kränkning i förhållandet börjar med "Som framgått" och slutar med "Sf18 yrkande 4" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning är syftet med regeringens förslag bra, nämligen att skydda kvinnan. Däremot kan det föreslagna tillvägagångssättet framstå som tveksamt. Det måste på ett tydligt sätt visas att det är referenspersonen som ifrågasätts och inte den som ansöker om uppehållstillstånd. I

de fall där det genom den företagna utredningen framkommer att referenspersonen dömts för misshandel eller övergrepp mot tidigare make/maka eller sambo skall uppehållstillstånd nekas sökanden. I dessa fall anser utskottet att det finns en uppenbar risk för sökanden att i framtiden utsättas för en liknande handling.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *risk för våld eller allvarlig kränkning*
att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Sf18 yrkande 4 och med anledning av propositionen samt med avslag på motion 1999/2000:Sf16 yrkandena 3 och 4 godkänner vad utskottet anfört,

4. Risk för våld eller allvarlig kränkning och lagförslag om uppehållstillstånd vid anknytning (mom. 3 och 7)

Bo Könberg (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Risk för våld eller kränkning i förhållandet börjar med ”Utskottet kan” och slutar med ”yrkandena 3 och 4” bort ha följande lydelse:

I propositionen föreslås att en ansökan om uppehållstillstånd skall kunna avslås om det föreligger särskilda skäl för detta. I propositionen sägs sådana skäl vara om det bedöms finnas en påtaglig risk för våld eller allvarlig kränkning i förhållandet. Enligt utskottets mening skall det endast vara kvinnan själv som, efter ha fått en adekvat information på sitt eget språk om förhållandena rörande referenspersonen, fattar beslut om hon vill fullfölja ansökan eller inte. Möjligheten att avslå en ansökan vid särskilda skäl skall således inte finnas enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen.

dels att utskottets hemställan under 3 och 7 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *risk för våld eller allvarlig kränkning*
att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Sf16 yrkandena 3 och 4 samt med avslag på propositionen och motion 1999/2000:Sf18 yrkande 4 godkänner vad utskottet anfört,

under förutsättning av bifall till reservation 4 mom. 3

7. beträffande *lagförslag om uppehållstillstånd vid anknytning*
att riksdagen med anledning av vad utskottet hemställt under 1–6 antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 4 §, med den ändringen att i andra stycket orden ”och särskilda skäl inte talar mot att tillstånd ges” utgår,

5. Inhämtande av utdrag ur misstankeregistret (mom. 4)

Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Rose-Marie Frebran (kd), Gustaf von Essen (m), Göran Lindblad (m), Birgitta Carlsson (c), Cecilia Magnusson (m) och Magda Ayoub (kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Kontroll genom utredningar och registerutdrag och information till sökanden börjar med ”Att någon” och slutar med ”kommer att inhämtas” bort ha följande lydelse:

Att inhämta utdrag ur misstankeregistret bör i ärenden om uppehållstillstånd inte kunna komma i fråga. En sådan kontroll skulle kunna få stora negativa konsekvenser om det vid en efterföljande rättegång visas att den tilltalade inte är skyldig till det eller de brott han var misstänkt för.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *inhämtande av utdrag ur misstankeregistret*
att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Sf18 yrkande 8 och med anledning av propositionen samt med avslag på motion 1999/2000:Sf17 yrkande 3 i denna del godkänner vad utskottet anfört,

6. Inhämtande av utdrag ur misstankeregistret (mom. 4)

Kerstin-Maria Stalin (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Kontroll genom utredningar och registerutdrag och information till sökanden börjar med ”Att någon” och slutar med ”kommer att inhämtas” bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening skall utdrag ur misstankeregistret alltid hämtas in, inte bara om det föreligger särskilda skäl härför. Anledningen till detta är dels ur diskrimineringsynpunkt – om inhämtande av utdrag görs för alla referenspersoner kan ingen känna sig särskilt utpekad – dels för att förhindra att något otillbörligt slipper genom utredningen.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *inhämtande av utdrag ur misstankeregistret*
att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Sf17 yrkande 3 i denna del och med anledning av propositionen samt med avslag på motion 1999/2000:Sf18 yrkande 8 godkänner vad utskottet anfört,

7. Medgivande till registersökning (mom. 5)

Rose-Marie Frebran och Magda Ayoub (båda kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Kontroll genom utredningar och registerutdrag och information till sökanden börjar med ”En bedömning” och slutar med ”anförs i propositionen” bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att referenspersonen skall tillfrågas om han eller hon skriftligen medger att registersökning görs. Om vederbörande nekar till ett sådant förfarande skall den sökandes ansökan om uppehållstillstånd avslås.

dels att utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *medgivande till registersökning*
att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Sf18 yrkande 7 och med anledning av propositionen godkänner vad utskottet anfört,

Rose-Marie Frebran (kd), Kerstin-Maria Stalin (mp) och Magda Ayoub (kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Kontroll genom utredningar och registerutdrag och information till sökanden börjar med "En bedömning" slutar med "anförs i propositionen" bort ha följande lydelse:

För att kunna utreda om det finns skäl att misstänka att mannen i fråga kan komma att förgripa sig på kvinnan i framtiden eller för att fastställa att han tidigare förgripit sig på sambo eller maka bör enligt utskottets mening en grundlig utredning göras genom inhämtande av registerutdrag. Utdrag från brottsregistret avseende brott mot 3, 4 och 6 kap. brottsbalken skall alltid hämtas in för samtliga referenspersoner när det gäller ifrågavarande anknytningsärenden. Även meddelande om besöksförbud skall hämtas in. Utskottet anser att det annars är alldeles för ovisst hur det av utredningen skall framkomma att brott tidigare begåtts. Utöver ovannämnda utdrag ur brottsregistret skall en kontroll utifrån folkbokföringsregistret samt Statens invandrarverks register om tidigare anknytningsförfrågningar alltid ske. Härigenom kan man enligt utskottets mening få en bättre bild av om referenspersonen varit gift tidigare samt om någon tidigare ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till personen i fråga. På detta sätt kan ingen sätta i system att inleda förhållanden med utländska kvinnor och sedan överge dem.

dels att utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *utredningsförfarandet i övrigt*
att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:Sf17 yrkande 3 i denna del och 1999/2000:Sf18 yrkandena 6 och 9 samt med anledning av propositionen och motion 1999/2000:Ju721 yrkande 7 godkänner vad utskottet anfört,

9. Utredningsförfarandet i övrigt (mom. 6)

Birgitta Carlsson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Kontroll genom utredningar och registerutdrag och information till sökanden börjar med "En bedömning" och slutar med "anförs i propositionen" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening bör Invandrarverkets rutiner kunna ändras och förbättras. Det bör trots kravet på integritet vara möjligt att kunna avläsa om referenspersonen till den utländska kvinnan som söker uppehållstillstånd förekommer som referensperson vid upprepade tillfällen. Informationen bör komma kvinnan till del. Dessutom bör kvinnan när hon ansöker om uppehållstillstånd vid ambassaden i sitt hemland få information om vilka rättigheter och möjligheter hon har om hon råkar illa ut i Sverige.

dels att utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *utredningsförfarandet i övrigt*
att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Ju721 yrkande 7 och med anledning av propositionen och motionerna 1999/2000:Sf17 yr-

10. Uppskjuten invandring (mom. 8)

Kerstin-Maria Stalin (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Uppehållstillstånd med uppskjuten invandring börjar med "För att" och slutar med "Sf17 yrkande 4" bort ha följande lydelse:

Ett system med uppskjuten invandring innebär att det fortlöpande sker kontroller av om ett förhållande existerar och att det därvid ställs frågor av mycket privat natur. Enligt utskottets uppfattning är detta ett alltför stort intrång i privatlivet. Frågor ställs också i syfte att utvisa vederbörande i stället för att skydda denne. Utskottet avstyrker således regeringens förslag och tillstyrker motion Sf17 yrkande 4.

dels att utskottets hemställan under 8 bort ha följande lydelse:

8. beträffande *uppskjuten invandring*
att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Sf17 yrkande 4 och med anledning av propositionen godkänner vad utskottet anfört samt antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 4 d §,

11. Fortsatt uppehållstillstånd (mom. 9)

Ulla Hoffmann och Kalle Larsson (båda v) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört börjar med "I punkt 2" och slutar med "A807 yrkande 16" bort ha följande lydelse:

Regeringen föreslår att om sökanden eller sökandens barn utsätts för våld eller för handlingar som innefattar allvarlig kränkning av sökandens eller barnets frihet eller frid skall fortsatt uppehållstillstånd kunna beviljas trots att förhållandet upphört. Enligt utskottets mening kan det anförda komma att innebära att för hög grad av våld och allvarlig kränkning accepteras. Begreppen våld och allvarlig kränkning skulle behöva definieras för att öka rättssäkerheten och minska tolkningsutrymmet för de myndigheter som handlägger dessa ärenden. Enligt utskottets mening skall det inte finnas några särskilda regler gällande övergrepp. Alla övergrepp utgör en kränkning inklusive ringa misshandel vid ett tillfälle.

För vad som i annat fall skall anses som allvarlig kränkning hänvisar utskottet till den uppräkningslista som återfinns i NIPU:s betänkande (s. 384).

Av vissa utredningar framgår att den långa väntetid som föregår ett beslut om uppehållstillstånd är så psykiskt påfrestande att förhållanden spricker. Finns det då barn i förhållandet kan en vårdnadsprocess komma att inledas som drar ut på tiden. Under den tiden kan förälderns tillfälliga uppehållstillstånd löpa ut och han eller hon riskerar att utvisas. Utskottet anser att om en

vårdnadsprocess pågår bör uppehållstillståndet förlängas. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

1999/2000:SfU9

dels att utskottets hemställan under 9 bort ha följande lydelse:

9. beträffande *fortsatt uppehållstillstånd*

att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Sf14 yrkandena 2 och 4 och med anledning av propositionen och motion 1999/2000:Sf17 yrkande 5 samt med avslag på motionerna 1999/2000:Sf14 yrkande 3, 1999/2000:Sf15, 1999/2000:Sf16 yrkandena 1 och 2, 1999/2000:Sf18 yrkande 10 och 1999/2000:A807 yrkande 16

dels godkänner vad utskottet anfört och antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 4 e §,

dels som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om uppehållstillstånd vid vårdnadsprocess.

12. Fortsatt uppehållstillstånd (mom. 9)

Birgitta Carlsson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört börjar med "I punkt 2" och slutar med "A807 yrkande 16" bort ha följande lydelse:

I propositionen anförs att den sökandes anknytning till hemlandet och de förhållanden den sökande återvänder till skall vara en del i en samlad bedömning. Enligt utskottets mening bör det vara en del i en bedömning på likvärdiga grunder om den sökande varit utsatt för våld eller allvarlig kränkning. Till många länder är det över huvud taget inte möjligt att återvända utan risk för social utstötning om man en gång varit gift.

Utskottet anser vidare att den föreslagna formuleringen till lagtext vad gäller 2 kap. 4 e § bör mjukas upp genom att formuleringen "andra starka skäl talar för" ändras till "andra skäl talar för".

dels att utskottets hemställan under 9 bort ha följande lydelse:

9. beträffande *fortsatt uppehållstillstånd*

att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Sf15 och med anledning av propositionen samt med avslag på motionerna 1999/2000:Sf14 yrkandena 2–4, 1999/2000:Sf16 yrkandena 1 och 2, 1999/2000:Sf17 yrkande 5, 1999/2000:Sf18 yrkande 10 och 1999/2000:A807 yrkande 16 antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 4 e § med den ändringen att i sista stycket 3. skall ordet "starka" utgå,

13. Fortsatt uppehållstillstånd (mom. 9)

Bo Könberg (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört börjar med "I punkt 2" och slutar med "A807 yrkande 16" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning är det av stor betydelse att de kvinnor som utsätts för våld eller annan kränkning får det stöd och den hjälp de behöver. Det måste vara en självklarhet att rättsskyddet för de kvinnor som kommer till Sverige på grund av anknytning förbättras. En viktig del i detta sammanhang är att kvinnan under sin vistelse här får undervisning i svenska språket och det bör övervägas om denna inte skall vara obligatorisk. Om hon söker hjälp skall hjälp av tolk vara obligatorisk. Prövningen om den sökande skall få stanna här i landet trots att förhållandet upphört måste genomföras utan dröjsmål.

Det anförda bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 9 bort ha följande lydelse:

9. *beträffande fortsatt uppehållstillstånd*
att riksdagen

dels med avslag på motionerna 1999/2000:Sf14 yrkandena 2-4, 1999/2000:Sf15, 1999/2000:Sf17 yrkande 5 och 1999/2000:Sf18 yrkande 10 antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 4 e §,

dels med bifall till motionerna 1999/2000:Sf16 yrkandena 1 och 2 och 1999/2000:A807 yrkande 16 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför om svenskundervisning m.m.,

14. Fortsatt uppehållstillstånd (mom. 9)

Kerstin-Maria Stalin (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört börjar med "I punkt 2" och slutar med "A807 yrkande 16" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening bör utrymmet för att bevilja den som utsatts för övergrepp fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört göras mer flexibelt. Därför bör det av regeringen föreslagna uttryckssättet mjukas upp. Regeringen anför att kränkningen av sökanden eller sökandens barn skall vara av allvarlig art för fortsatt uppehållstillstånd, men enligt utskottets mening skall även övergrepp eller kränkningar som inte är allvarliga omfattas. Även andra faktorer måste få ha en avgörande roll för möjligheten till fortsatt uppehållstillstånd såsom barns påbörjade skolgång och relationen till hemlandet.

dels att utskottets hemställan under 9 bort ha följande lydelse:

9. *beträffande fortsatt uppehållstillstånd*

att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Sf17 yrkande 5 och med anledning av propositionen och motion 1999/2000:Sf14 yrkandena 2 och 3 samt med avslag på motionerna 1999/2000:Sf14 yrkande 4, 1999/2000:Sf15, 1999/2000:Sf16 yrkandena 1 och 2, 1999/2000:Sf18 yrkande 10 samt 1999/2000:A807 yrkande 16 godkänner vad utskottet anför och antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 4 e §,

Ulla Hoffmann (v), Kerstin-Maria Stalin (mp) och Kalle Larsson (v) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Uppehållstillstånd efter inresa börjar med ”I propositionen” slutar med ”Sf18 yrkandena 11–14” bort ha följande lydelse:

Utöver vad som anförs i propositionen anser utskottet att ytterligare klarläggande beträffande vilka skäl som kan utgöra grund för uppehållstillstånd efter inresa bör göras. Utskottet anser därför att med uttrycket mycket lång värnpliktstjänstgöring skall avses en tjänstgöring om 18 månader eller längre. Väntetider längre än 6 månader för att få göra en ansökan hos en svensk ambassad skall också vara ett skäl att frångå huvudregeln. Vidare anser utskottet att det alltid skall vara skäl nog för att frångå huvudregeln om utlänningslagen har barn i Sverige eller väntar barn tillsammans med en person bosatt i Sverige.

Att avsaknad av styrkt identitet försvårar ett bifall till en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning kan vara förståeligt. Utskottet kan dock inte godta att ansökan i regel bör avslås om identiteten inte kan klarläggas om inte skyddsbehov åberopats, det vill säga i första hand när det gäller familjeåterföreningsfall. Detta skulle kunna innebära att hela folkgrupper kommer att utsättas för en faktisk diskriminering, eftersom människor från vissa länder eller områden oftast saknar möjlighet att styrka sin identitet på ett sätt som svenska myndigheter godtar.

dels att utskottets hemställan under 10 bort ha följande lydelse:

10. beträffande *uppehållstillstånd efter inresa*
att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Sf14 yrkandena 5–8 och med anledning av propositionen samt med avslag på motion 1999/2000:Sf18 yrkandena 11–14 godkänner vad utskottet anfört och antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 5 § med den ändringen att andra stycket 1. skall erhålla följande lydelse: utlänningslagen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 4 a § eller har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,

16. Uppehållstillstånd efter inresa (mom. 10)

Rose-Marie Frebran och Magda Ayoub (båda kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Uppehållstillstånd efter inresa börjar med ”I propositionen” slutar med ”Sf18 yrkandena 11–14” bort ha följande lydelse:

I propositionen föreslås att undantag från huvudprincipen om att uppehållstillstånd skall kunna göras för de utlänningar som har ”stark anknytning” till en i Sverige bosatt person eller om det ”skäligen inte kan krävas” att utlänningslagen återvänder till hemlandet för att ge in ansökan där. Utöver vad som anförs i propositionen vill utskottet framhålla att undantag bör göras när utlänningslagen har barn i Sverige eller kvinnan i förhållandet väntar barn. Ut-

skottet anser inte heller att det är skäligt att kräva att man återvänder till hemlandet för att där ge in en ansökan om väntetiderna är längre än sex månader. I propositionen preciseras inte uttrycket ”mycket lång värnplikts-tjänstgöring”. Utskottet anser också att en tjänstgöringstid om 18 månader eller längre skall ha till följd att det inte kan anses skäligt kräva att sökanden återvänder till hemlandet för att där ge in en ansökan om uppehållstillstånd.

Vidare skall uppehållstillstånd även kunna beviljas efter inresan om det står klart att sökanden skulle ha beviljats uppehållstillstånd om ansökan getts in i sökandens hemland.

dels att utskottets hemställan under 10 bort ha följande lydelse:

10. beträffande *uppehållstillstånd efter inresa*
att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:Sf14 yrkande 5 och 1999/2000:Sf18 yrkandena 11–14 och med anledning av propositionen samt med avslag på motion 1999/2000:Sf14 yrkandena 6–8 godkänner vad utskottet anfört och antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 5 § med den ändringen att andra stycket 1. skall erhålla följande lydelse: utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 4 a § eller har rätt till uppehållstillstånd här enligt 3 kap. 4 §,

17. Namnbyte på Statens invandrarverk (mom. 11)

Bo Könberg (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Namnbyte på Statens invandrarverk börjar med ”Såsom anförts” och slutar med ”Sf16 yrkande 5 bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den uppfattning som förs fram i motion Sf16 att det saknas anledning till namnbyte på Invandrarverket. Ett namnbyte bidrar till att legitimera den stramare flyktingpolitik som förs av regeringen. Utskottet tillstyrker således motion Sf16 yrkande 5 och avstyrker regeringens förslag.

dels att utskottets hemställan under 11 bort ha följande lydelse:

11. beträffande *namnbyte på Statens invandrarverk*
att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Sf16 yrkande 5 avslår regeringens förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) i den mån förslaget inte berörts under 7–10,
2. lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap,
3. lag om ändring i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
5. lag om ändring i lagen (1987:813) om homosexuella sambor,
6. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
7. lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande och flyktingar m.fl.,
8. lag om ändring i lagen (1994:1720) om civilt försvar.

1. Seriositetsprövning (mom. 1)

Kerstin-Maria Stalin (mp) anför

Enligt Miljöpartiets mening finns det en inbyggd problematik i att försöka avgöra om ett förhållande är seriöst eller inte och om en myndighet kan avgöra om ett förhållande är seriöst eller inte. En seriousnessprövning bör emellertid göras men på ett sådant sätt att den får till följd att risken för att kvinnor utsätts för kränkande behandling minskar. I diskussionen huruvida grundligare utredningar leder till fler avslag på ansökningar om uppehållstillstånd vill Miljöpartiet poängtera att syftet är att skydda kvinnorna och inte att motverka invandring.

2. Arrangerade äktenskap (mom. 2)

Ulla Hoffmann (v), Kerstin-Maria Stalin (mp) och Kalle Larsson (v) anför:

I artikel 16 i FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor står att konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att tillförsäkra kvinnor lika rätt att fritt välja make. Sverige har ratificerat konventionen. Arrangerade äktenskap och tvångsäktenskap strider mot denna grundläggande syn på kvinnors rätt att själva få bestämma vem de vill gifta sig med.

Tvånget bakom arrangerade äktenskap varierar mellan olika nationer. I vissa länder dödas den kvinna som vägrar att gifta sig med den man som föräldrarna utsett, i andra länder förskjuts kvinnan ur familjegemenskapen. I en del länder existerar fortfarande s.k. resonemangsäktenskap, dvs. äktenskapet ingås därför att det är bra för de båda familjerna eftersom de därmed förstärker sin position. Äktenskap inom vissa kungahus kan tas som exempel.

Vi inser att socialförsäkringsutskottet inte kan förbjuda arrangerade äktenskap i andra länder. Däremot ligger det inom utskottets kompetensområde att föreslå vilken lagstiftning som skall gälla i Sverige.

Sverige har tagit ställning mot vissa traditionella kulturmönster som t.ex. månggifte, äktenskap mellan minderåriga och könsstympning. Vänsterpartiet och Miljöpartiet anser att Sverige även bör ta avstånd från arrangerade äktenskap. Vi anser att arrangerade äktenskap bör genomgå samma seriousnessprövning som andra anknytningsärenden.

Regeringen menar att det inte bör ställas samma krav på att parterna i ett arrangerat äktenskap har träffats och har kännedom om varandra som vid andra anknytningsärenden. Regeringen anser vidare att det räcker med en grundlig muntlig utredning. Om en kvinna vet att hon kommer att mördas om hon inte accepterar arrangemanget är det knappast troligt att hon vid en grundlig utredning skulle avslöja att det förekommit tvång.

Enligt vad utskottet erfarit kommer den utredning om anhöriginvandring som riksdagen givit regeringen i uppdrag att tillsätta, att i tilläggsdirektiv få

uppgiften att se över hanteringen av arrangerade äktenskap och framför allt seriositetsprövningen.

Vänsterpartiet och Miljöpartiet har i motioner rest kravet att alla ärenden som rör ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning skall behandlas på likvärdigt sätt. Förhållanden som kan konstateras ha sin bakgrund i traditionella kulturmönster bör inte ges någon särställning. Eftersom frågan om arrangerade äktenskap och seriositetsprövning enligt uppgift till oss kommer att utredas vidare avstår vi i detta läge från att reservera oss.

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	2
Motionerna	2
Motioner väckta med anledning av propositionen.....	2
Motioner väckta under allmänna motionstiden 1999	5
Utskottet	5
Uppehållstillstånd i anknytningsfall.....	5
Gällande ordning.....	5
Utgångspunkter för regeringens överväganden	6
Seriositetsprövningen	7
Propositionen.....	7
Motioner	8
Utskottets ställningstagande	8
Arrangerade äktenskap	9
Propositionen.....	9
Motioner	9
Utskottets ställningstagande	10
Risk för våld eller kränkning i förhållandet.....	11
Propositionen.....	11
Motioner	12
Utskottets ställningstagande	12
Kontroll genom utredningar och registerutdrag och information till sökanden	13
Propositionen.....	13
Motioner	14
Utskottets ställningstagande	15
Uppehållstillstånd med uppskjuten invandringssprövning	16
Gällande ordning.....	16
Propositionen	16
Motion	17
Utskottets ställningstagande	17
Fortsatt uppehållstillstånd trots att förhållandet upphört.....	17
Gällande ordning.....	17
Propositionen	18
Motioner.....	19
Utskottets ställningstagande	20
Uppehållstillstånd efter inresa.....	21
Gällande ordning.....	21
Propositionen	23
Motioner.....	24
Utskottets ställningstagande.....	25
Namnbyte på Statens invandrarverk	26
Propositionen	26
Motion.....	26
Utskottets ställningstagande.....	26

Lagförslagen	26
Ekonomiska konsekvenser	27
Hemställan	27
Reservationer	29
1. Seriositetsprövning (mom. 1).....	29
2. Arrangerade äktenskap (mom. 2).....	30
3. Risk för våld eller allvarlig kränkning (mom. 3).....	30
4. Risk för våld eller allvarlig kränkning och lagförslag om uppehållstillstånd vid anknytning (mom. 3 och 7).....	31
5. Inhämtnade av utdrag ur misstankeregistret (mom. 4).....	31
6. Inhämtnade av utdrag ur misstankeregistret (mom. 4).....	32
7. Medgivande till registersökning (mom. 5).....	32
8. Utredningsförfarandet i övrigt (mom. 6).....	33
9. Utredningsförfarandet i övrigt (mom. 6).....	33
10. Uppskjuten invandringssprövning (mom. 8)	34
11. Fortsatt uppehållstillstånd (mom. 9).....	34
12. Fortsatt uppehållstillstånd (mom. 9).....	35
13. Fortsatt uppehållstillstånd (mom. 9).....	35
14. Fortsatt uppehållstillstånd (mom. 9).....	36
15. Uppehållstillstånd efter inresa (mom. 10)	37
16. Uppehållstillstånd efter inresa (mom. 10)	37
17. Namnbyte på Statens invandrarverk (mom. 11).....	38
Särskilda yttranden	39
1. Seriositetsprövning (mom. 1).....	39
2. Arrangerade äktenskap (mom. 2).....	39
Bilaga: I propositionen framlagda lagförslag.....	40